



MINISTERO  
DELL'INTERNO

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

# RELAZIONE DEL MINISTRO DELL'INTERNO

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

ANNO 2017





MINISTERO  
DELL'INTERNO

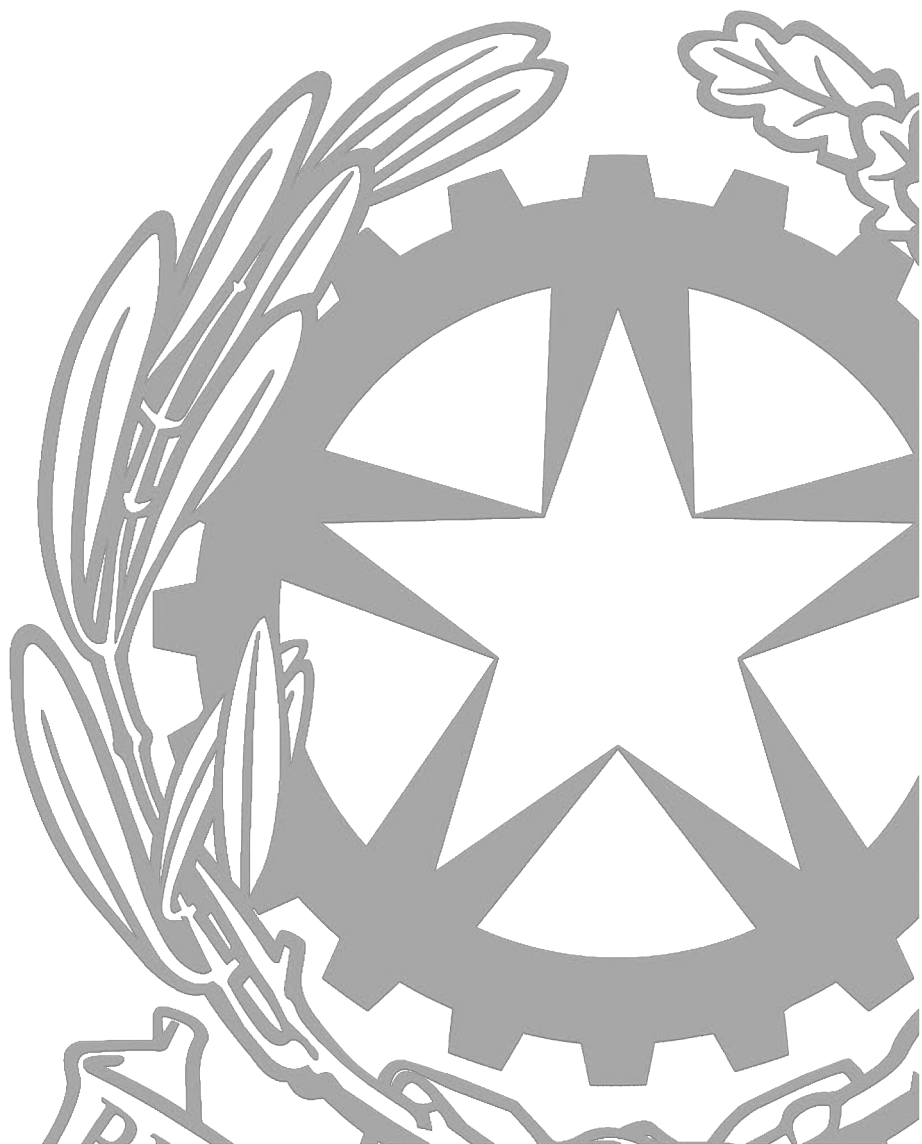
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

# RELAZIONE DEL MINISTRO DELL'INTERNO

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

**ANNO 2017**

© Ministero dell'Interno  
MARZO 2018  
[interno.gov.it](http://interno.gov.it)





# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

## **I N D I C E**

<b>Introduzione</b>	pag. 4
<b>1. I provvedimenti di scioglimento</b>	pag. 7
1.1 <i>Conclusioni dei procedimenti</i>	pag. 12
1.2 <i>Il contenzioso ed i principi giurisprudenziali</i>	pag. 13
1.3 <i>La declaratoria di incandidabilità ai sensi dell'articolo 143, comma 11, del TUOEL</i>	pag. 23
<b>2. Lo scioglimento dell'Azienda ospedaliera Sant'Anna e San Sebastiano</b>	pag. 33
<b>3. Lo scioglimento del Municipio X di Roma Capitale</b>	pag. 36
<b>4. L'attività regolamentare</b>	pag. 40
<b>5. Iniziative dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie</b>	pag. 43
<b>6. Attività di gestione</b>	pag. 50
6.1 <i>Riorganizzazione dell'apparato burocratico</i>	pag. 50
6.2 <i>Iniziative dirette al miglioramento dei servizi, con particolare riguardo alla materia ambientale</i>	pag. 57
6.3 <i>Rapporti con la cittadinanza</i>	pag. 66
6.4 <i>Interventi nel settore edilizio</i>	pag. 70
6.5 <i>Utilizzazione dei beni confiscati alla mafia e ripristino della legalità</i>	pag. 74



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

## **Introduzione**

La relazione che segue concerne l'attività svolta nel corso dell'anno 2017 dalle commissioni straordinarie incaricate dell'amministrazione degli enti locali sciolti per fenomeni di infiltrazione e condizionamento della criminalità organizzata, ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUOEL).

L'operato delle commissioni ha riguardato, in particolare l'attività regolamentare, gli interventi di regolamentazione e riorganizzazione dell'apparato burocratico, le iniziative gestionali dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie dei comuni, dei servizi offerti - anche con riferimento al settore ambientale - e dei rapporti con la cittadinanza, gli interventi in materia edilizia e le azioni tese all'utilizzo dei beni confiscati o sequestrati alla criminalità organizzata.

Nel corso del 2017 va segnalata anche la chiusura delle gestioni commissariali che hanno interessato l'azienda ospedaliera di Sant'Anna e San Sebastiano di Caserta ed il Municipio X di Roma Capitale, sciolti, rispettivamente, con D.P.R. del 23 aprile 2015 e del 27 agosto 2015. Sebbene negli anni precedenti si siano registrati ben cinque casi di scioglimento di aziende sanitarie locali o provinciali, l'azienda casertana Sant'Anna e San Sebastiano ha rappresentato il primo caso di scioglimento di un'azienda ospedaliera, mentre quello che ha interessato il Municipio X di Roma Capitale ha costituito il primo caso di scioglimento di una circoscrizione di decentramento comunale - di circa 230.000 abitanti - in applicazione del disposto di cui all'articolo 146 del decreto legislativo n. 267/2000.



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Quanto alla localizzazione dei fenomeni di infiltrazione e condizionamento della criminalità organizzata nel tessuto politico dei comuni, si evidenzia un trend in crescita nel nord del Paese. Nel 2016, infatti, il comune di Brescello (RE) ha rappresentato il settimo caso di provvedimento dissolutivo di un consiglio comunale del nord Italia mentre nel corso dell'anno 2017, allo scioglimento ex articolo 143 del TUOEL del comune di Lavagna (GE), si è aggiunto un accesso presso un comune del settentrione, Seregno (MB).

D'altra parte le indagini giudiziarie hanno accertato la delocalizzazione/colonizzazione mafiosa, confermando la presenza invasiva della criminalità organizzata nel nord Italia, caratterizzata da una penetrante capacità di infiltrazione, soprattutto della 'ndrangheta, nell'economia legale di comuni anche di piccole e medie dimensioni. Infatti, oltre ai territori di origine, che costituiscono il tratto identitario della propria forza, le organizzazioni criminali sono oramai capaci di radicarsi anche in altre zone del Paese, che presentano condizioni "vantaggiose" per le consorterie criminali.

Una complessiva valutazione delle vicende che hanno portato all'adozione della misura dissolutiva ex articolo 143 del TUOEL nei riguardi di enti di regioni del nord Italia consente di confermare come i metodi e le modalità operative della infiltrazione e/o del condizionamento da parte della criminalità organizzata, già riscontrate nell'ambito di altri territori, si concentrano soprattutto in settori, quali gli appalti pubblici, sui quali maggiormente si rivolgono gli interessi economici dei sodalizi criminali.

Come hanno dimostrato anche le indagini condotte negli anni scorsi, gli enti sciolti per condizionamenti e infiltrazioni della criminalità



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

organizzata spesso, oltre a presentare situazioni di diffuso disordine amministrativo – che li rendono permeabili ad ingerenze esterne ed asserviti alle pressioni inquinanti delle organizzazioni criminali operanti sul territorio – versano, altresì, in precarie condizioni finanziarie, le quali acuiscono ancor più i rischi di vulnerabilità rispetto ai tentativi di infiltrazione mafiosa.

Le stesse commissioni d'indagine, come si specificherà nel prosieguo della relazione, hanno, infatti, evidenziato che, in diversi casi, gli squilibri finanziari sono, almeno parzialmente, dovuti ad anomalie e/o irregolarità in materia di imposizione e riscossione tributaria, spesso concretizzatesi in mancati introiti per i comuni.

L'analisi dei provvedimenti di scioglimento adottati nel 2017 ha, infatti, messo in luce che il 9,5% dei comuni sciolti per condizionamento/infiltrazione di tipo mafioso versa in condizioni di deficit finanziario e, quindi, ha dichiarato il dissesto o si è avvalso della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

Tale dato appare particolarmente significativo se si considera che, in ambito nazionale, su 7.960 comuni, quelli che nel 2017 risultano in dissesto o in riequilibrio finanziario rappresentano lo 0.9%.

Una gestione non oculata dell'ente locale da parte degli amministratori, alla quale segua la dichiarazione di dissesto finanziario, comporta conseguentemente una serie di effetti sicuramente "negativi" per la popolazione.

Infatti, oltre alle evidenti ricadute in termini di limitati margini di spesa – con prevedibili riflessi sulla quantità e qualità dei servizi offerti alla cittadinanza – è previsto, *ex lege*, che aliquote e tariffe di base delle imposte e tasse locali (fatta eccezione per la tassa per lo smaltimento



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

dei rifiuti solidi urbani) siano fissate nella misura massima consentita, con ulteriore aggravio per i cittadini contribuenti.

## **1. I provvedimenti di scioglimento**

Nel corso dell'anno **2017** sono stati sciolti, ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000, complessivamente, **21 consigli comunali**.

Le regioni interessate sono

la **Calabria**, con **12** scioglimenti:

- ✚ Canolo (RC), D.P.R. 5 maggio 2017;
- ✚ Laureana di Borrello (RC), D.P.R. 15 maggio 2017;
- ✚ Bova Marina (RC), D.P.R. 15 maggio 2017;
- ✚ Gioia Tauro (RC), D.P.R. 15 maggio 2017;
- ✚ Sorbo San Basile (CZ), D.P.R. 13 giugno 2017;
- ✚ Cropani (CZ), D.P.R. 31 luglio 2017;
- ✚ Brancaleone (RC), D.P.R. 31 luglio 2017;
- ✚ Isola di Capo Rizzuto (KR), D.P.R. 24 novembre 2017;
- ✚ Marina di Gioiosa Ionica (RC), D.P.R. 24 novembre 2017;
- ✚ Petronà (CZ), D.P.R. 24 novembre 2017;
- ✚ Lamezia Terme, D.P.R. 24 novembre 2017;
- ✚ Cassano all'Ionio, D.P.R. 24 novembre 2017;

La **Campania**, con **4** scioglimenti:

- ✚ Crispano (NA), D.P.R. 24 gennaio 2017;
- ✚ Casavatore (NA), D.P.R. 24 gennaio 2017;
- ✚ Scafati (SA), D.P.R. 27 gennaio 2017;



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

✚ San Felice a Canello (CE), D.P.R. 15 maggio 2017;

La **Liguria** con **1** scioglimento:

✚ Lavagna (GE), D.P.R. 27 marzo 2017;

La **Puglia**, con **2** scioglimenti:

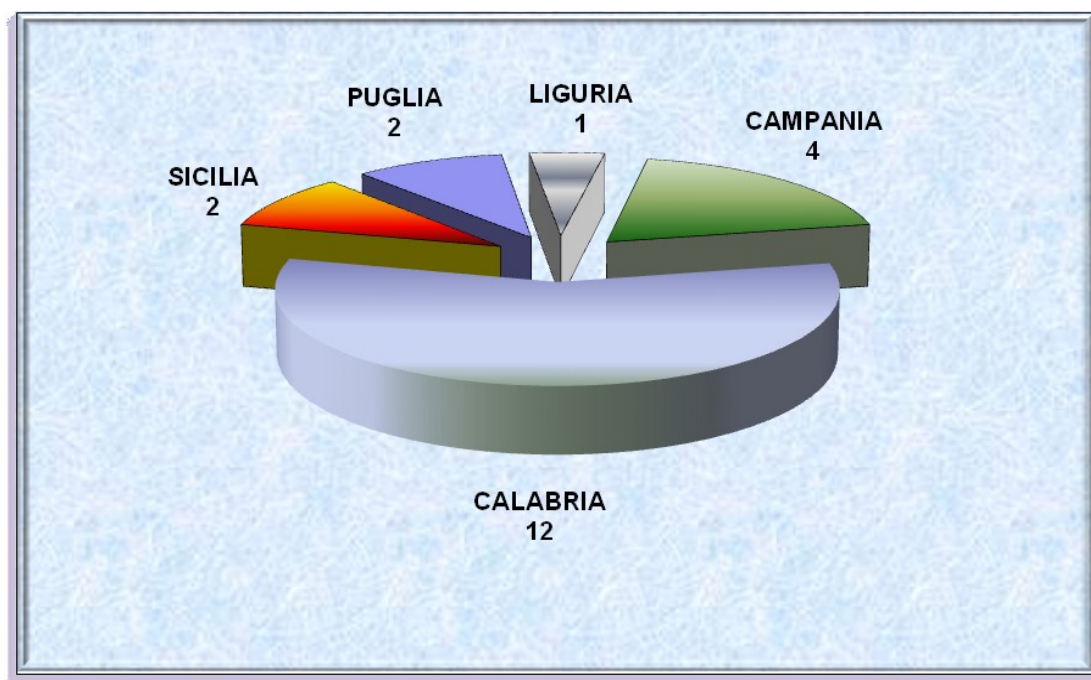
✚ Parabita (LE), D.P.R. 17 febbraio 2017;

✚ Valenzano (BA), D.P.R. 25 settembre 2017;

La **Sicilia**, con **2** scioglimenti:

✚ Borgetto (PR), D.P.R. 3 maggio 2017;

✚ Castelvetro (TP), D.P.R. 7 giugno 2017.



Nel corso del 2017 per 5 dei comuni interessati dallo scioglimento è stata disposta la proroga della gestione commissariale di ulteriori sei





# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

mesi, secondo quanto disposto dal comma 10 dell'articolo 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000, in considerazione delle riconosciute esigenze, evidenziate dalle commissioni straordinarie, di portare a compimento i programmi avviati; si tratta dei comuni di Mazzarra Sant'Andrea (ME), Nardodipace (VV), Brescello (RE), Trentola Ducenta (CE) e Corleone (PA).

Di seguito il quadro riepilogativo delle gestioni commissariali in atto, comprensivo, quindi, dei comuni sciolti nel **2017**, di quelli sciolti in precedenza la cui gestione è terminata nel corso dell'anno con le elezioni dei nuovi organi, nonché delle gestioni prorogate.

ENTE	POP.	D.P.R.
1. Bovalino (RC)	8.814	<b>02/04/15</b>
2. Bagnara Calabria (RC)	10.622	<b>14/04/15</b>
3. Nardodipace (VV)	3.125	<b>07/12/15</b>
4. Tropea (VV)	6.555	<b>12/08/16</b>
5. Rizziconi (RC)	7.608	<b>28/10/16</b>
6. Nicotera (VV)	6.490	<b>24/11/16</b>
7. Canolo (RC)	801	<b>05/05/17</b>
8. Gioia Tauro (RC)	19.063	<b>15/05/17</b>
9. Laureana di Borrello (RC)	5.289	<b>15/05/17</b>
10. Bova Marina (RC)	4.142	<b>15/05/17</b>
11. Sorbo San Basile (CZ)	827	<b>13/06/17</b>
12. Cropani (CZ)	4.306	<b>31/07/17</b>
13. Brancaleone (RC)	3.624	<b>31/07/17</b>
14. Petronà (CZ)	2.685	<b>24/11/17</b>



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

15.	Lamezia Terme (CZ)	70.336	24/11/17
16.	Marina di Gioiosa Ionica (RC)	6.515	24/11/17
17.	Isola di Capo Rizzuto (KR)	15.827	14/11/17
18.	Cassano all'Ionio (CS)	17.821	24/11/17
19.	Az. Osp. S.Anna e S.Sebastiano		23/04/15
20.	Arzano (NA)	34.933	29/04/15
21.	Trentola Ducenta (CE)	17.797	11/05/16
22.	Marano di Napoli (NA)	57.204	30/12/16
23.	Crispano (NA)	12.411	24/01/17
24.	Casavatore (NA)	18.663	24/01/17
25.	Scafati (SA)	50.013	27/01/17
26.	San Felice a Cancellò (CE)	17.110	15/05/17
27.	Brescello (RE)	5.546	20/04/16
28.	Municipio X Roma Capitale (RM)	229.642	27/08/15
29.	Lavagna (GE)	12.579	27/03/17
30.	Monte Sant'Angelo (FG)	13.098	20/07/15
31.	Parabita (LE)	9.323	17/02/17
32.	Valenzano (BA)	17.897	25/09/17
33.	Giardinello (PA)	2.258	25/09/17
34.	Mazzarà Sant'Andrea (ME)	1.567	13/10/15
35.	Corleone (PA)	12.286	12/08/16
36.	Palazzo Adriano (PA)	2.227	28/10/15
37.	Borgetto (PA)	7.021	03/05/17
38.	Castelvetrano (TP)	31.834	07/06/17

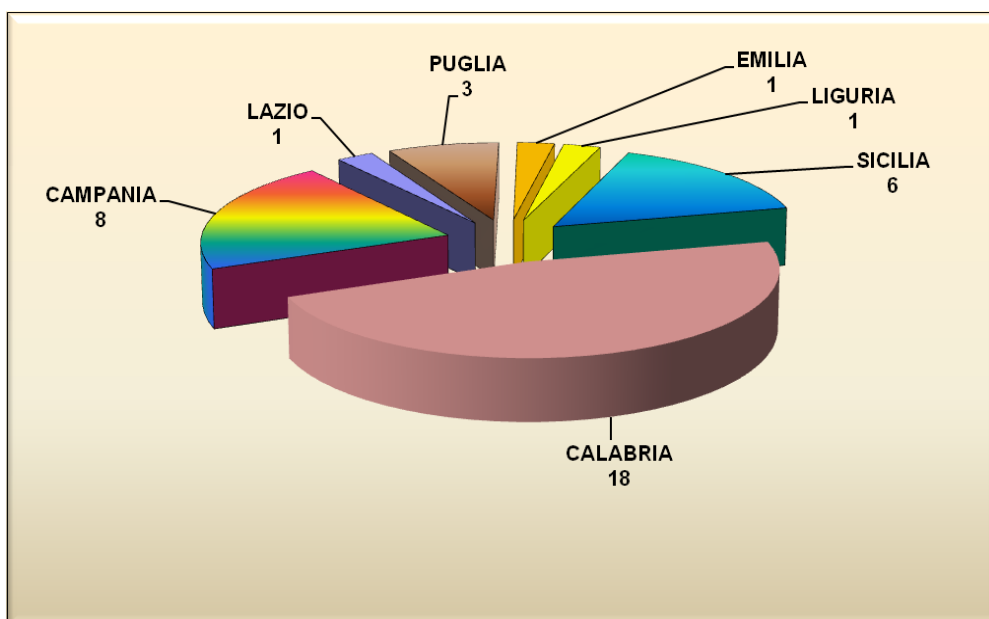
Nel **2017**, quindi, hanno operato **38 commissioni straordinarie** che hanno amministrato 1 azienda ospedaliera in Campania, 1 municipio



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

nel Lazio, 18 comuni in Calabria, 7 in Campania, 1 comune in Emilia Romagna, 1 in Liguria, 3 comuni in Puglia, 6 in Sicilia.



A Giardinello (PA) il 9 ottobre 2015 è stata reintegrata la commissione straordinaria a seguito dell'accoglimento, da parte del Consiglio di Stato, dell'appello avverso la sentenza di primo grado che aveva annullato il Decreto del Presidente della Repubblica di scioglimento del Consiglio Comunale dell'ente ed a seguito della quale gli organi ordinari si erano insediati in data 24 marzo 2015.

Stessa vicenda ha interessato il comune di Tropea (VV), ove si è reinsediata la commissione straordinaria in data 27 settembre 2017.

Si segnala che le gestioni commissariali sopra elencate hanno interessato complessivamente una popolazione pari a 746.589 abitanti, così ripartita per singola regione:

- Campania – 208.131 abitanti;



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

- Lazio – 229.642 abitanti;
- Calabria – 194.180 abitanti;
- Liguria – 12.579 abitanti;
- Sicilia – 56.193 abitanti;
- Puglia – 40.318 abitanti;
- Emilia Romagna – 5.546 abitanti.

## 1.1 Conclusione dei procedimenti

L'articolo 143, comma 7, del decreto legislativo n. 267 del 2000 stabilisce che il Ministro dell'Interno, in caso di verifica negativa circa la sussistenza dei presupposti concreti, rilevanti ed univoci, richiesti *ex lege* per disporre lo scioglimento ovvero per adottare le misure nei confronti dei dipendenti dell'ente, emana un decreto di conclusione del procedimento.

Chiara appare la finalità della disposizione normativa in parola: porre un preciso limite all'esercizio del potere statale di controllo sugli organi dell'ente locale, non solo attraverso la fissazione di una rigida tempistica per l'emanazione del decreto presidenziale di scioglimento, ma anche fissando un termine finale entro il quale dar conto delle risultanze negative dell'attività di accertamento svolta presso l'amministrazione comunale interessata.

Nell'anno 2017, con provvedimento del 6 dicembre, adottato ai sensi dell'articolo 143, comma 7, TUOEL, si è concluso il procedimento relativo al comune di Corigliano Calabro (CS), dichiarando l'insussistenza dei requisiti richiesti dal comma 1 del citato articolo 143.



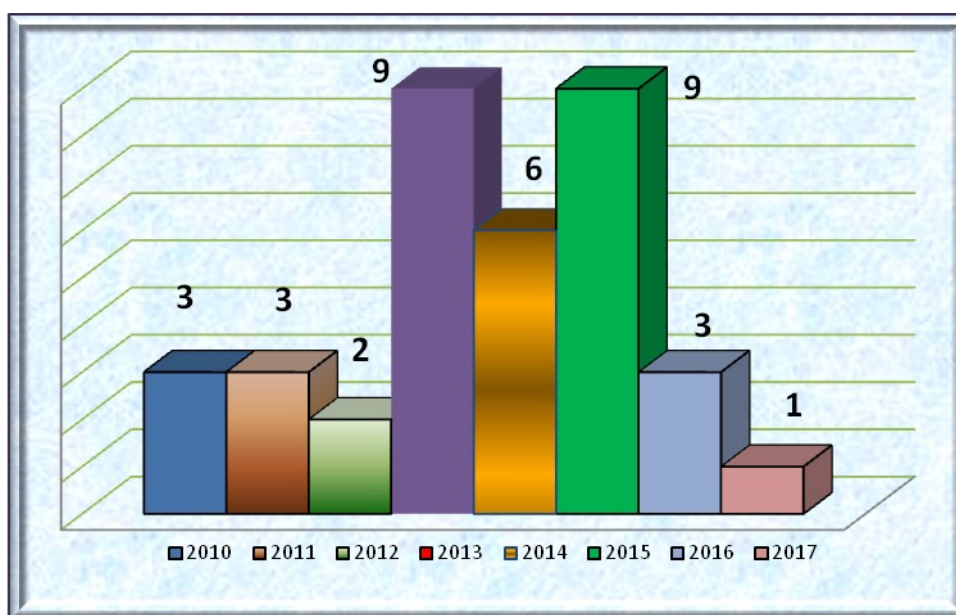
# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Al decreto è stata data idonea pubblicità attraverso la pubblicazione del singolo provvedimento sul sito [www.interno.gov.it](http://www.interno.gov.it).

Di seguito il grafico relativo alle conclusioni dei procedimenti dal 2010 al 2017.

## CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI



### 1.2 Il contenzioso ed i principi giurisprudenziali

Anche nel corso dell'anno 2017 la giurisprudenza amministrativa, di prime e seconde cure, si è pronunciata sulla legittimità dei provvedimenti di scioglimento adottati ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché su varie questioni, di



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

natura sia sostanziale che processuale, relative agli scioglimenti disposti per infiltrazione e/o condizionamento di tipo mafioso.

Con riguardo alla legittimità dei decreti di scioglimento adottati, si evidenzia che nella totalità dei casi le pronunce sono risultate favorevoli all'Amministrazione, con conseguente conferma dei provvedimenti impugnati.

Nel dettaglio, nel corso dell'anno 2017 sono state pubblicate **8** pronunce, delle quali **5** del **Consiglio di Stato** e **3** del **Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**.

Interessanti gli assunti emersi da tali pronunce, che meritano, dunque, un approfondimento.

*In primis*, va sottolineato che il Supremo consesso della giustizia amministrativa ha ribadito i **consolidati principi giurisprudenziali** formatisi nel tempo con riguardo agli scioglimenti disposti ai sensi del citato articolo 143, rimarcando che *"Lo scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazioni mafiose, ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. 267/2000, non ha natura di provvedimento di tipo sanzionatorio, ma preventivo, con la conseguenza che, ai fini della sua adozione, è sufficiente la presenza di elementi che consentano di individuare la sussistenza di un rapporto tra l'organizzazione mafiosa e gli amministratori dell'ente considerato infiltrato [...] L'art. 143, cit., al comma 1 (nel testo novellato dall'art. 2, comma 30, della legge 94/2009), richiede che la predetta situazione sia resa significativa da elementi "concreti, univoci e rilevanti", che assumano valenza tale da determinare "un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi amministrativi e da compromettere l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali". Gli elementi sintomatici*



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*del condizionamento criminale devono, quindi, caratterizzarsi per concretezza ed essere, anzitutto, assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica; per univocità, intesa quale loro chiara direzione agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire; per rilevanza, che si caratterizza per l'idoneità all'effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'ente locale (cfr., Cons. Stato, III, n. 1038/2016, n. 196/2016 e n. 4792/2015). Le vicende, che costituiscono il presupposto del provvedimento di scioglimento di un Consiglio comunale, devono essere considerate nel loro insieme, e non atomisticamente, e risultare idonee a delineare, con una ragionevole ricostruzione, il quadro complessivo del condizionamento mafioso; assumono quindi rilievo situazioni non traducibili in episodici addebiti personali ma tali da rendere, nel loro insieme, plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata (vincoli di parentela o affinità, rapporti di amicizia o di affari, frequentazioni), e ciò anche quando il valore indiziario degli elementi raccolti non è sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione [...] Stante l'ampia sfera di discrezionalità di cui l'Amministrazione dispone in sede di valutazione dei fenomeni connessi all'ordine pubblico, ed in particolare alla minaccia rappresentata dal radicamento sul territorio delle organizzazioni mafiose, con ogni effetto sulla graduazione delle misure repressive e di prevenzione (cfr. Cons. Stato, III, n. 2038/-OMISSIS-), il controllo sulla legittimità dei provvedimenti adottati si caratterizza come estrinseco, e cioè nei limiti del vizio di eccesso di potere quanto all'adeguatezza dell'istruttoria, della ragionevolezza del*



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*momento valutativo, della congruità e proporzionalità al fine perseguito” (in tal senso Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 4578 del 2 ottobre 2017).*

Ebbene, la conferma della qualificazione della **natura preventiva del provvedimento di rigore** ex articolo 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000 rappresenta il frutto di una evoluzione giurisprudenziale, soprattutto dopo la novella di cui alla legge n. 94 del 15 luglio 2009, se solo si considera che, sotto il vigore della precedente normativa di cui all'articolo 15-*bis*, della legge n. 55 del 19 marzo 1990, il Supremo Giudice delle Leggi aveva, *a contrario*, ritenuto che si fosse in presenza *“di una misura di carattere sanzionatorio [...] nei confronti dell'organo elettivo, considerato nel suo complesso, in ragione della sua inidoneità ad amministrare l'ente locale. Tale natura del provvedimento di scioglimento e la specificità del suo destinatario (organo collegiale) impediscono perciò di poter assumere a termine di raffronto i modelli che riguardano persone singole ed in particolare quelli che prevedono la loro sospensione o la rimozione da cariche pubbliche a seguito della irrogazione di condanne penali o di misure preventive. [...] In proposito è sufficiente richiamare quanto osservato in precedenza, circa il carattere sanzionatorio della misura che ha come destinatari non tutti i consiglieri, ma l'organo collegiale considerato nel suo complesso, in ragione della sua inidoneità a gestire la cosa pubblica. Un rilievo, questo, che fa perdere ogni consistenza sia al profilo della eccessività della misura rispetto al fine, sia al profilo del carattere personale della responsabilità, che non può essere riferito ad un organo collegiale, in particolare nell'ipotesi, alternativa a quella della collusione, del 'condizionamento' dell'organo da parte dei gruppi criminali; situazione*





# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*questa che può profilarsi non necessariamente in conseguenza di comportamenti illegali di taluno degli amministratori” (così Corte Costituzionale, sentenza n. 103 del 19 marzo 1993).*

La giurisprudenza amministrativa si è, altresì, occupata della fase che precede il decreto di scioglimento del Consiglio Comunale e, quanto alle **funzioni delle commissioni d'indagine**, il Consiglio di Stato ha sottolineato che loro compito è quello di delineare i fatti ritenuti rilevanti per la dimostrazione del rischio di condizionamento dell'amministrazione dell'ente locale e del suo apparato burocratico da parte della criminalità organizzata, *“sicché una volta acquisiti gli elementi fattuali necessari per sostenere la richiesta di scioglimento, correttamente nella relazione non [deve farsi] cenno agli elementi contrari (quali ad esempio gli atti amministrativi regolari, le delibere conformi a legge [...]) Del resto – se bastasse qualche operazione “di facciata” per lenire il rischio di dissoluzione – sarebbe ben agevole farvi ricorso, eludendo in questo semplice modo la finalità perseguita della norma di cui all'art. 143 del D.Lgs. 267/2000” (così Consiglio di Stato, n. 4578/2017 supra cit.).*

Relativamente, invece, alle **analisi di contesto** effettuate nelle relazioni prefettizie, gli stessi giudici di Palazzo Spada hanno avuto modo di ribadire che *“[...] sebbene sia corretto ritenere che la collocazione di un comune in contesto territoriale infestato dalla malavita non costituisca di per sé prova della collusione dei suoi amministratori con la malavita stessa, essendo necessari ben altri elementi concreti univoci e rilevanti su collegamenti diretti o indiretti con essa, o su forme di condizionamento degli stessi tale da incidere sulla gestione dell'ente, nondimeno tale elemento fattuale può assumere rilievo ove sia accompagnato da una serie di circostanze di*



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

fatto indicative della permeabilità degli amministratori” (cfr. Consiglio di Stato, n. 4578/2017 *supra cit.*).

Con riferimento agli **indici sintomatici del condizionamento e della infiltrazione di tipo mafioso**, il Consiglio di Stato ha avuto modo di affermare che *“Gli elementi sintomatici del condizionamento criminale devono, per la costante giurisprudenza di questo Consiglio, caratterizzarsi per concretezza ed essere, anzitutto, assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica; per univocità, intesa quale loro chiara direzione agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire; per rilevanza, che si connota per l’idoneità all’effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell’ente locale. [...] La definizione di questi precisi parametri costituisce un vincolo con il quale il legislatore della l. n. 9 del 2009 non ha voluto elidere quella discrezionalità, ma controbilanciarla, ancorandola a fatti concreti e univoci, in funzione della necessità di commisurare l’intervento più penetrante dello Stato a contrasto del fenomeno mafioso con i più alti valori costituzionali alla base del nostro ordinamento, quali il rispetto della volontà popolare espressa con il voto e l’autonomia dei diversi livelli di governo garantita dalla Costituzione [...] Le vicende, che costituiscono il presupposto del provvedimento di scioglimento di un Consiglio comunale, devono essere però considerate nel loro insieme, e non atomisticamente, e risultare idonee a delineare, con una ragionevole ricostruzione, il quadro complessivo del condizionamento mafioso. [...] Assumono rilievo a tali fini anche 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 o di una*



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*pericolosa contiguità degli amministratori locali alla criminalità organizzata (vincoli di parentela o affinità, rapporti di amicizia o di affari, frequentazioni), e ciò anche quando il valore indiziario degli elementi raccolti non sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione"* (così Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 3164 del 28 giugno 2017).

Di conseguenza, un provvedimento di scioglimento disposto ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo n. 267/2000 è illegittimo solo se si dimostra la complessiva illogicità della **valutazione dell'insieme degli elementi acquisiti in sede istruttoria**, da considerare in connessione tra loro (v. Consiglio di Stato, n. 4578/2017 *supra cit.*); "[...] *il giudizio di sussistenza di elementi tali da giustificare, secondo un criterio di probabilità logica, l'affermazione del rischio che l'ente locale, negli organi elettivi o nella compagine amministrativa, sia sottoposto a condizionamenti da parte della criminalità organizzata, deve scaturire dall'esame complessivo di tutti gli elementi rilevanti [...] la legittimità del decreto di scioglimento, sotto il profilo della logicità e rispondenza agli elementi di fatto raccolti nel procedimento sottostante, deve essere valutata sulla base degli elementi disponibili in quel momento"* (così Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 4285 dell'11 settembre 2017).

È stato, altresì, ribadito che "è la semplice presenza di "elementi" su "collegamenti" o "forme di condizionamento" che consentano di individuare la sussistenza di un rapporto fra gli amministratori e la criminalità organizzata, a giustificare lo scioglimento, anche laddove non vi sia una puntuale dimostrazione della volontà degli amministratori



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*di assecondare gli interessi della criminalità organizzata, o non sussistano ipotesi di responsabilità personali, anche penali, degli amministratori o dei funzionari” (v. Consiglio di Stato n. 4285/2017 cit.).*

Ancora, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di confermare anche che, in caso di scioglimento conseguente a fenomeni di infiltrazione e/o condizionamento di tipo mafioso, **non occorre la comunicazione di avvio del procedimento**, in quanto la stessa natura dell’atto di scioglimento dà contezza dell’esistenza, oltre che della gravità, dell’urgenza di provvedere, alle quali si aggiungono evidenti ragioni di ordine e sicurezza pubblica sottese all’adozione del provvedimento dissolutorio.

Con specifico riguardo, invece, alla **legittimazione ad agire**, i giudici di Palazzo Spada, nel corso del 2017, hanno avuto modo di ribadire che inconferente appare il richiamo all’articolo 9 del decreto legislativo n. 267 del 2000, a mente del quale ciascun elettore può far valere in giudizio le azioni ed i ricorsi spettanti al comune o alla provincia *“in quanto la misura dissolutoria di cui all’art. 143, mentre incide sulle situazioni soggettive dei componenti degli organi elettivi, i quali, per effetto di essa, vengono a subire una perdita di status, non altrettanto incide su quella dell’ente locale, titolare di posizioni autonome e distinte, che, anzi, nella misura vede uno strumento di tutela e di garanzia dell’Amministrazione. E, pertanto, l’azione popolare in questa sede proposta per impugnare lo scioglimento [...] e la nomina di una Commissione straordinaria per la provvisoria gestione del medesimo, risulta inammissibile per difetto di legittimazione, perché lo strumento offerto dall’art. 9 del TUEL non può essere articolato per far*



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*valere azioni che non sono di spettanza dell'ente locale nell'interesse del quale si dichiara di agire"* (cfr. Tar Lazio, sez. I, sentenza n. 12424 del 15 dicembre 2017).

Parimenti, è stato confermato l'orientamento giurisprudenziale per il quale è ammissibile **l'impugnazione** dei decreti di scioglimento di cui all'articolo 143 **proposta da ex amministratori locali**, ossia da soggetti già cessati dalle rispettive cariche a causa delle dimissioni del sindaco. *"In proposito, è sufficiente richiamare il costante indirizzo giurisprudenziale secondo il quale, in disparte la circostanza che la durata della gestione commissariale ex art. 143, d.lgs. n. 267 del 2000 è più ampia di quella prevista in caso di scioglimento per dimissioni, non può negarsi che le persone fisiche, già componenti o titolari degli organi disciolti, abbiano interesse, se non alla conservazione del pregresso assetto amministrativo (in quanto già disgregato per altra causa), all'esatta qualificazione della fattispecie di scioglimento, atteso il ben diverso presupposto fattuale rappresentato dal condizionamento ab externo da parte della criminalità organizzata (Tar Lazio, sez. I, 2 marzo 2015, n. 3428; 19 maggio 2008, n. 4463). Deve, quindi, riconoscersi un interesse concreto ed attuale dei ricorrenti a che il giudice adito affermi l'illegittimità del provvedimento impugnato per non essere legittime le affermazioni che legano la loro gestione e, ancora di più, le loro persone alla criminalità organizzata di stampo mafioso"* (così Tar Lazio, sez. I, sentenza n. 3749 del 22 marzo 2017).

Quanto all'ampiezza dei poteri spettanti al giudice amministrativo nell'esame dei provvedimenti di scioglimento in questione, è stato confermato che il sindacato di legittimità del giudice amministrativo è di tipo estrinseco, senza possibilità di valutazioni che, al di fuori del



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

travisamento dei fatti o della manifesta illogicità, possano muoversi sul piano del merito amministrativo (v. Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 5782 del 7 dicembre 2017).

Significativa risulta poi una pronuncia riguardante i **rapporti tra politica ed amministrazione**, lì dove è stato espressamente enunciato il principio generale per *“la conclamata irregolarità amministrativa, sintomo e talora prova della colpevole trascuratezza nella difesa dell’interesse pubblico, quasi come un vero e proprio abbandono della funzione amministrativa, sia oggettivo elemento che, in un contesto territoriale ove i sodalizi mafiosi operano, renda più facilmente permeabili a questi ultimi l’amministrazione della cosa pubblica, e la mancata attivazione di misure per il ripristino della legalità costituisca - a parte la responsabilità dei funzionari - elemento costitutivo della responsabilità “istituzionale” degli organi politici dell’ente locale, rilevante ai fini dell’art.143 T.U.E.L.”* (in questi termini Consiglio di Stato, sezione III, ordinanza n. 3978 del 21 settembre 2017).

Inoltre, il Consiglio di Stato, con riguardo **all’apparato burocratico** dei comuni ed al cattivo funzionamento dello stesso, al quale può associarsi un difetto di controllo da parte dell’apparato politico, ha osservato che *“l’art. 143 consente l’adozione della misura dissolutoria di cui al comma 1 anche in presenza della permeabilità e del condizionamento dei soli apparati burocratici dell’Ente [...] Peraltro, è stato ritenuto in giurisprudenza che sebbene l’assetto organizzativo dell’ente locale assegni ai dirigenti compiti di amministrazione attiva, decisionali e di responsabilità, da esercitarsi in autonomia rispetto agli organi elettivi, nondimeno non rende tali ultimi organi estranei al ripetersi di irregolarità ed illeciti di gestione. Restano, invero, fermi, ai*



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*sensi dell'art. 107 del d.lgs. n. 267 del 2000, i compiti di indirizzo e, segnatamente, di controllo "politico-amministrativo", che se non va esercitato partitamente per ogni singola determinazione provvedimentale, deve investire trasversalmente l'operato dei funzionari con qualifiche dirigenziali (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 25 gennaio 2016, n. 256). Infatti, l'esatta distinzione tra attività di gestione ed attività di indirizzo e di controllo politico-amministrativo non esclude che il non corretto funzionamento degli apparati dell'amministrazione sia addebitabile all'organo politico quando non risultano le attività di indirizzo e di controllo dirette a contrastare tale cattivo funzionamento" (cfr. Consiglio di Stato n. 4578/2017 cit.).*

*1.3 La declaratoria di incandidabilità ai sensi dell'articolo 143, comma 11, del TUOEL*

Per quanto concerne i procedimenti finalizzati alla declaratoria di incandidabilità ex articolo 143, comma 11, del decreto legislativo n. 267 del 2000, nell'anno 2017 sono intervenute **17** pronunce, di cui **10** di **primo grado**, **1** di **secondo grado** e **6** della **Corte di Cassazione**.

In particolare, per quanto riguarda i **giudizi di primo grado**, tutti e **10** si sono conclusi con la declaratoria di **incandidabilità** di taluni degli ex amministratori locali indicati nella proposta ministeriale; il riferimento è ad ex amministratori dei comuni di Nardodipace (CZ), Lavagna (GE), Castelvetrano (TR), Brescello (RE), Casavatore (NA),



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Palazzo Adriano (PA), Scafati (SA), Canolo (RC), Marano di Napoli (NA), Municipio X di Roma Capitale (RM).

Quanto, poi, all'unico **giudizio di secondo grado**, va segnalato che si è concluso in senso favorevole al Ministero dell'Interno, con la declaratoria di incandidabilità di amministratori comunali del comune di Borgia (CZ).

Con riferimento, invece, alle pronunce rese dalla **Suprema Corte di Cassazione, 3** si sono concluse con la conferma della incandidabilità e **3**, invece, si sono concluse in senso opposto.

Vanno rimarcati gli **orientamenti assunti dalla Suprema Corte di Cassazione** proprio con riferimento alla misura della incandidabilità prevista dal comma 11 dell'articolo 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000.

La Corte, infatti, ha avuto modo, di recente, di sottolineare che *“l'incandidabilità temporanea e territorialmente delimitata rappresenta una misura interdittiva volta a rimediare al rischio che quanti abbiano cagionato il grave dissesto possano aspirare a ricoprire cariche identiche o simili a quelle rivestite e, in tal modo, potenzialmente perpetuare l'ingerenza inquinante nella vita delle amministrazioni democratiche locali [...] non solo il procedimento giurisdizionale volto alla dichiarazione di incandidabilità è autonomo rispetto a quello penale, ma anche diversi ne sono i presupposti, perché la misura interdittiva di cui all'art. 143, comma 11, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali non richiede che la condotta dell'amministratore integri gli estremi dell'illecito penale di (partecipazione ad associazione mafiosa o di concorso esterno nella stessa) perché scatti l'incandidabilità alle elezioni, rileva la responsabilità dell'amministratore nel grave stato di*





# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*degrado amministrativo causa di scioglimento del consiglio comunale, e quindi è sufficiente che sussista, per colpa dello stesso amministratore, una situazione di cattiva gestione della cosa pubblica, aperta alle ingerenze esterne e asservita alle pressioni inquinanti delle associazioni criminali operanti sul territorio”; ma, soprattutto, la stessa Corte ha statuito che “la misura interdittiva della incandidabilità dell’amministratore responsabile delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento del consiglio comunale conseguente a fenomeni di infiltrazione di tipo mafioso o simile nel tessuto istituzionale locale, privando temporaneamente il predetto soggetto della possibilità di candidarsi nell’ambito di competizioni elettorali destinate a svolgersi nello stesso territorio regionale, rappresenta un rimedio di extrema ratio volto ad evitare il ricrearsi delle situazioni che la misura dissolutiva ha inteso ovviare, e a salvaguardare così beni primari dell’intera collettività nazionale - accanto alla sicurezza pubblica, la trasparenza e il buon andamento delle amministrazioni comunali nonché il regolare funzionamento dei servizi loro affidati, capaci di alimentare la “credibilità” delle amministrazioni locali presso il pubblico e il rapporto di fiducia dei cittadini verso le istituzioni - beni compromessi o messi in pericolo, non solo dalla collusione tra amministratori locali e criminalità organizzata, ma anche dal condizionamento comunque subito dai primi, non fronteggiabile, secondo la scelta non irragionevolmente compiuta dal legislatore, con altri apparati preventivi o sanzionatori dell’ordinamento” (così Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, n. 1747 del 30 gennaio 2015).*

Sulla scorta dell’orientamento reso dalle Sezioni Unite, la giurisprudenza successiva, formatasi nel corso dell’anno 2017, ha



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

ulteriormente specificato che *“È ben vero che il provvedimento di declaratoria dell’incandidabilità è collegato a quello di scioglimento previsto dal richiamato art. 143, ma è altrettanto vero che l’incandidabilità dei singoli amministratori non è automatica, imponendosi, soprattutto perché viene interessato un fondamentale aspetto di notevole rilevanza costituzionale, quale il diritto correlato all’elettorato passivo, che siano automaticamente e distintamente valutate le posizioni dei singoli soggetti interessati, allo scopo di evidenziare collusioni o condizionamenti, che, secondo l’insegnamento delle Sezioni unite di questa Corte, abbiano determinato, per colpa dell’amministratore “una situazione di cattiva gestione della cosa pubblica, aperta alle ingerenze esterne e asservita alle pressioni inquinanti delle associazioni criminali operanti sul territorio” [...] Deve pertanto confermarsi che, ai fini della pronuncia di incandidabilità non si richiede necessariamente la prova di comportamenti idonei a determinare la responsabilità personale, anche penale, degli amministratori o ad evidenziare il loro specifico intento di assecondare gli interessi della criminalità organizzata, risultando invece sufficiente l’acquisizione di elementi idonei a far presumere l’esistenza di collegamenti con quest’ultima o di forme di condizionamento tali da alterare il procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi o amministrativi del comune o della provincia, da compromettere il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione o il regolare funzionamento dei servizi pubblici, o da arrecare pregiudizio alla sicurezza pubblica”* (così Corte di Cassazione, sez. I, sentenze nn. 19407 e 19408 del 3 agosto 2017).



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Quanto alla struttura burocratica, anche la giurisprudenza civile, in linea con quella amministrativa (sulla quale v. *supra*, par. 1.2), ha avuto modo di rimarcare la valenza del **principio di separazione tra politica e gestione**, onde all'organo politico spettano compiti di indirizzo e di controllo sui risultati conseguiti, mentre all'organo burocratico, con autonomia e piena assunzione di responsabilità, spetta la concreta gestione amministrativa, mediante l'organizzazione delle risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, in vista del conseguimento delle finalità e degli obiettivi indicati dagli organi di direzione politica. *“Questo assetto organizzativo comporta che non si possa, automaticamente e acriticamente, imputare all'organo politico (in specie, sindaco e assessori) qualsiasi violazione di norme sanzionate penalmente o in via amministrativa, verificatasi nell'ambito dell'attività dell'ente, qualora sussista un apposita articolazione burocratica preposta allo svolgimento dell'attività medesima, con relativo dirigente dotato di autonomia decisionale e di spesa; e che, per contro, debba farsi carico all'organo politico di responsabilità solo in presenza di specifiche condizioni, correlate alle attribuzioni proprie di tale organo e, cioè, quando sussistano violazioni dipendenti da carenze di ordine strutturale riconducibili all'esercizio dei poteri di indirizzo e di programmazione o quando l'organo politico sia stato specificamente sollecitato ad intervenire ovvero sia stato a conoscenza della situazione antiggiuridica derivante dalle inadempienze dell'apparato competente e abbia omesso di attivarsi, con i suoi poteri autonomi, per porvi rimedio”* (in questi termini Corte di Appello Catanzaro, sez. I, sentenza n. 1068 del 7 giugno 2017).



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

La prima sezione del Tribunale Civile di Roma, con sentenza n. 20179 del 20 ottobre 2017 resa nel procedimento, ex articolo 143, comma 11, del decreto legislativo n. 267/2000, riguardante gli amministratori del Municipio X di Roma Capitale, ha osservato *“Che la condotta degli organi di vertice politico-amministrativi [assume] rilievo [...] anche se caratterizzata, in via omissiva, dalla mancata attivazione dei poteri di vigilanza, controllo e verifica attribuiti dalla legge, rappresenta una conclusione giurisprudenziale ormai pacifica”*.

Per quel che concerne aspetti più propriamente procedurali, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la sopra citata pronuncia n. 1747/2015, hanno esaminato la questione, spesso affrontata dalla giurisprudenza di merito, dell'**esatta individuazione dell'atto introduttivo del procedimento finalizzato alla declaratoria di incandidabilità**, affermando quanto segue: *“Dal tenore letterale della disciplina legislativa emerge che lo speciale procedimento camerale destinato a valutare la responsabilità degli amministratori e i loro collegamenti inquinanti e ad amputare cautelativamente, con la dichiarazione di incandidabilità, i rischi di proiezioni criminali nel primo turno elettorale successivo allo scioglimento che si svolge nel perimetro regionale di riferimento dell'ente disciolto, inizia con l'invio, da parte del Ministro dell'interno, della proposta di scioglimento al tribunale competente per territorio. È esatto che il procedimento giurisdizionale in questione si svolge - per espresso richiamo normativo - secondo la procedura camerale ex art. 737 c.p.c. e ss., e che proprio l'art. 737 c.p.c. [...] prevede che “i provvedimenti, che debbono essere pronunciati in camera di consiglio, si chiedono con ricorso al giudice competente”, e quindi richiede che la domanda assuma la forma del*



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*ricorso contenente i requisiti menzionati nell'art. 125 c.p.c.. Ma il legislatore - pur disponendo l'applicazione, "in quanto compatibili", delle "procedure di cui al libro 4<sup>o</sup>, titolo 2<sup>o</sup>, capo 6<sup>o</sup>, del codice di procedura civile" - ha dettato, espressamente, una diversa forma di introduzione del procedimento de quo. Prevedendo che "ai fini della dichiarazione d'incandidabilità il Ministro dell'interno invia senza ritardo la proposta di scioglimento di cui al comma 4, al tribunale competente per territorio", il citato art. 143, comma 11, non solo affida al Ministro dell'interno la legittimazione attiva, ma anche individua nella trasmissione della proposta di scioglimento avanzata dallo stesso Ministro l'atto introduttivo del procedimento. Si è quindi di fronte ad una forma speciale di instaurazione del giudizio, destinato poi a svolgersi - una volta appunto introdotto secondo le prescrizioni dettate dalla norma - nelle forme del rito in camera di consiglio. Si tratta di una scelta legislativa coerente con la natura e il contenuto della proposta ministeriale e, al contempo, con le finalità del rimedio della incandidabilità. Per un verso, infatti, la proposta di scioglimento del Ministro dell'interno non solo indica le anomalie riscontrate e i provvedimenti necessari per rimuovere tempestivamente gli effetti più gravi e pregiudizievoli per l'interesse pubblico, ma contiene anche la menzione degli amministratori ritenuti responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento: di qui l'idoneità di detta proposta del Ministro, in quanto recante i nominativi degli amministratori responsabili e le ragioni della loro dedotta responsabilità, a fungere, una volta inviata al tribunale competente ai fini della dichiarazione d'incandidabilità di detti amministratori, da atto di impulso del relativo procedimento giurisdizionale".*



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Negli stessi termini, nell'anno 2017, si è espressa la prima sezione della Corte di Cassazione con la sentenza n. 516 dell'11 gennaio 2017, nella quale è dato leggere che *"Come [...] risulta dall'inequivoco tenore letterale dell'11° comma del menzionato art. 143 T.U., lo speciale giudizio per l'applicazione della misura preventiva nei confronti degli amministratori locali che con le loro condotte abbiano determinato lo scioglimento del consiglio dell'ente locale [...] deve necessariamente iniziare con la trasmissione da parte del Ministero dell'Interno "senza ritardo della proposta di scioglimento di cui al comma 4 al tribunale competente per territorio", il quale è tenuto a valutare esclusivamente la sussistenza degli elementi di cui al comma 1° con riferimento agli amministratori indicati "nella proposta stessa": perciò costituente [...] il solo atto introduttivo dello speciale giudizio voluto dal legislatore che di conseguenza, con tale specifica previsione, per un verso ha derogato (oltretché all'ordinario giudizio elettorale per l'accertamento delle ineleggibilità/incompatibilità), al disposto dell'art. 737 cod. proc. civ. sulla edictio actionis onde conseguire il provvedimento cautelare. E dall'altro, non ne ha consentito la sostituzione con atti equipollenti – siano antecedenti che successivi – men che mai con contenuto modificativo o semplicemente integrativo di quello della proposta ministeriale in questione [...] La configurazione di un procedimento (in tali limiti) speciale ed officioso trova del resto conferma nell'ultima parte della norma che dispone l'applicazione ad esso "delle procedure di cui al libro IV, titolo II, capo VI del codice di procedura civile" non nella loro totalità, ma soltanto "in quanto compatibili", in tal modo giustificando l'esclusione della parte in cui lo stesso legislatore ha dettato una disciplina particolare e con essa incompatibile: quale proprio quella*



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*relativa alla proposta del Ministero come atto necessario e nel contempo sufficiente per l'attivazione del procedimento giurisdizionale".*

Sempre con riferimento agli aspetti procedurali, interessante è la pronuncia n. 1333 del 19 gennaio 2017 resa dalla prima sezione della Corte di Cassazione, che ha confermato l'orientamento giurisprudenziale consolidato per cui *"al giudizio di cassazione avente ad oggetto l'incandidabilità degli amministratori comunali nell'ipotesi prevista dall'art. 143, comma 11, del d.lgs. n. 267 del 2000, non si applicano i termini dimidiati previsti dall'art. 22, commi 1 e 11, del d.lgs. n. 150 del 2001 - che rinvia al rito sommario di cognizione di cui agli artt. 702 bis ss. c.p.c. - in ragione del richiamo contenuto nell'ultima parte del medesimo comma 11 dell'art. 143 al rito camerale contenzioso previsto dagli artt. 737 e segg. c.p.c."*

Nel corso dell'anno 2017 la giurisprudenza di merito ha avuto anche modo di affrontare la problematica relativa alla **sospensione del giudizio ex articolo 295 c.p.c.** nella ipotesi di pendenza del giudizio amministrativo avente ad oggetto l'impugnazione del provvedimento di scioglimento del consiglio comunale ex articolo 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000, rimarcando che *"in ossequio all'orientamento consolidato tra i giudici di legittimità, non [ricorrono] i presupposti per sospendere [...] in attesa dell'esito definitivo del giudizio amministrativo instaurato da soggetti diversi [...] avverso il provvedimento di scioglimento del comune [...] Ed invero sul tema della sospensione necessaria ex art. 295 cod. proc. civ., i giudizi di legittimità sono intervenuti più volte sostenendo che "Il rapporto di pregiudizialità-dipendenza che, a norma dell'art. 295 cod. proc. civ., legittima la sospensione del processo, va apprezzato in modo oggettivo e, quindi,*



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*con riferimento ad entrambi gli esiti possibili del giudizio pregiudicante [...]” Nel caso in esame, è evidente che lo scioglimento del consiglio comunale impugnato dinanzi al TAR rappresenta un mero presupposto fattuale dell’incandidabilità oggetto del presente giudizio e non integra gli estremi di una questione di carattere pregiudiziale rispetto alla decisione richiesta a questo collegio” (così il Tribunale civile di Napoli Nord, sez. I, ordinanza n. 7920 del 18 luglio 2017; Id., ordinanza n. 8235 del 24 agosto 2017).*

Negli stessi termini si è espresso il Tribunale ordinario di Reggio Emilia che, con sentenza n. 2442 del 26 giugno 2017, ha sottolineato che *“Nel caso di specie non sussiste la fattispecie della pregiudizialità tecnica suscettibile di determinare un conflitto di giudicati, bensì un’ipotesi di mera pregiudizialità logica tra i due giudizi che non giustifica, quindi, la sospensione ex articolo 295 c.p.c., giacché i giudizi hanno ad oggetto accertamenti diversi (cfr. Cass. 13222/2006) e connotandosi quello ex articolo 143 comma 11 come misura di prevenzione diretta ad evitare – mediante una restrizione temporalmente e spazialmente limitata del diritto di elettorato passivo – che soggetti collusi con la criminalità organizzata o da questa condizionabili possono ricoprire nell’immediato un ruolo politico identico o simile a quello già rivestito (Cass. 11994/2016)”.*





# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

## **2. Lo scioglimento dell'Azienda Ospedaliera Sant'Anna e San Sebastiano**

Come anticipato nel paragrafo introduttivo, nell'anno 2017 si è conclusa la gestione commissariale dell'Azienda Ospedaliera Sant'Anna e San Sebastiano di Caserta, sciolta, ai sensi dell'articolo 143 del D.Lgs. n. 267/2000, con D.P.R. del 23 aprile 2015, a seguito di vicende giudiziarie che hanno visto coinvolti i vertici amministrativi e sanitari del nosocomio.

La Commissione straordinaria incaricata della gestione dell'Azienda ospedaliera ha avviato e concluso una operazione di risanamento della stessa, al fine di ripristinare la legalità, migliorare la qualità dei servizi e contenere i tempi di erogazione degli stessi, nonché semplificare le procedure amministrative.

Tant'è che i primi provvedimenti dell'organo straordinario hanno comportato il ricambio del vertice amministrativo e sanitario, mediante la risoluzione degli incarichi in essere e la nomina di un nuovo Direttore Amministrativo e Sanitario.

La commissione, inoltre, si è occupata della attuazione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione (PTPC), curando, altresì, la formazione del personale dipendente sui temi della legalità e della trasparenza.

Quanto alla gestione delle liste d'attesa, la commissione straordinaria, come detto, si è adoperata per l'abbattimento dei tempi di risposta nei tempi di erogazione agli utenti, attraverso l'ammodernamento della dotazione tecnologica, l'acquisto di nuove apparecchiature, l'approvazione di un "Piano di vetustà delle



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

apparecchiature” e la programmazione di agende informatizzate delle prestazioni istituzionali. Tale ultimo intervento permetterà di evitare forme di evasione e consentirà di imporre tempi certi di esecuzione delle prestazioni, sia nelle attività istituzionali che in quelle intramoenia. Sul punto, infatti, la commissione ha dato impulso alla realizzazione di idonei spazi aziendali per l’esercizio delle attività intramoenia esclusivamente all’interno delle mura aziendali, anche allo scopo di permettere un puntuale controllo ed evitare forme di evasione sia della fiscalità generale che della quota aziendale.

La nuova organizzazione degli uffici attuata dalla commissione ha prodotto una maggiore efficienza dello strumento di controllo e gestione con il dispiego dell’attività di informatizzazione ed archiviazione dei procedimenti, l’inventario delle attrezzature presenti in magazzino, l’inventario dei costi di gestione ed il monitoraggio e la valutazione delle spese preventive e consuntive.

Con riguardo all’assetto organizzativo, la commissione straordinaria si è prontamente attivata per l’adozione di un nuovo Piano attuativo dell’Azienda – quello vigente, infatti, risale al 2010 – in collaborazione con l’Azienda Sanitaria Locale di Caserta, al fine della ristrutturazione della rete di emergenza: oltre le reti assistenziali, anche le problematiche legate al piano diagnostico terapeutico assistenziale ed all’abbattimento dei tempi di attesa.

Relativamente al personale ed al costante depauperamento dello stesso, causato, negli ultimi anni, dal blocco delle assunzioni, la commissione ha dovuto ricorrere al lavoro flessibile ed ad altre forme di reclutamento a tempo determinato, sostenendo, altresì, i costi connessi all’eccessivo utilizzo di lavoro straordinario del personale dipendente. Al



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

fine di garantire i livelli essenziali di assistenza, la commissione ha dovuto rinnovare contratti di somministrazione di lavoro e, contestualmente, d'intesa con la Regione Campania, ha richiesto le autorizzazioni necessarie per l'assunzione di un congruo numero di dipendenti a tempo indeterminato, attraverso pubblici concorsi, nonché mediante lo scorrimento di graduatorie esistenti presso altre strutture sanitarie.

Quanto alla gestione finanziaria, la commissione ha segnalato un mal funzionamento del servizio di tesoreria dell'Azienda, il cui rapporto contrattuale è stato oggetto di numerose proroghe negli anni, comportante eccessivi oneri di gestione ed inefficienze dovute, altresì, alla mancata liquidazione nei tempi del *quantum* dovuto ai fornitori. Tant'è che sono state emanate precise direttive che impongono il rispetto dei tempi di pagamento ai fornitori e la conseguente denuncia per danno erariale a carico di quanti disattendono le disposizioni.

E' stata richiamata l'attenzione degli uffici circa il rispetto della tempistica di liquidazione, in ossequio al principio cronologico di acquisizione delle fatture, misure, queste, che hanno comportato la riduzione dei tempi di pagamento a meno di 50 giorni. La commissione ha, più volte, indetto apposite gare per l'affidamento del servizio di tesoreria, che, tuttavia, sono sempre andate deserte.

Un'altra problematica riscontrata è stata quella relativa ai versamenti effettuati da parte della società incaricata del ritiro del contante, con il riscontro di sfasature ingiustificate per somme non depositate. La commissione, pertanto, ha provveduto a diffidare e mettere in mora l'istituto cassiere per la restituzione del dovuto, procedendo, altresì, ad una riconciliazione dei dati contabili, aziendali e



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

bancari. Ha, inoltre, provveduto all'implementazione della contabilità analitica, finalizzata alla redazione dei futuri bilanci di previsione.

Con riguardo alle procedure di gara, la commissione straordinaria ha effettuato una verifica della loro correttezza ed ha scelto di avvalersi, per il tramite di un'apposita convenzione, della Stazione Unica Appaltante operante presso il Provveditorato Interregionale alle Opere Pubbliche di Campania, Molise, Puglia e Basilicata. Ha, inoltre, condotto un'azione mirata al ripristino della legalità attraverso uno *screening* degli "appalti sensibili", le cui risultanze sono state trasmesse alle competenti autorità giudiziarie (Procura della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere e Procura Regionale della Corte dei Conti). Nell'ambito di tale attività, gli atti amministrativi risultati illegittimi sono stati oggetto di provvedimenti assunti in autotutela.

Inoltre, riscontrata la non corretta applicazione della normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari, con particolare riferimento all'utilizzo del Codice identificativo gara (CIG), già oggetto di segnalazione all'Autorità Nazionale Anticorruzione, la commissione ha compulsato gli uffici alla attuazione della normativa, rafforzando, nel contempo, le attività di controllo.

### **3. Lo scioglimento del Municipio X di Roma Capitale**

Merita approfondimento anche l'attività compiuta dalla commissione straordinaria incaricata della gestione del Municipio X di Roma Capitale.



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Come già segnalato nella parte introduttiva, lo scioglimento del predetto Municipio ha rappresentato il primo caso di scioglimento di una circoscrizione di decentramento comunale – di 229.642 abitanti - ex articolo 146 del decreto legislativo n. 267/2000.

Marcatamente compromessa si era rivelata la situazione del Municipio X ove erano emersi interessi della criminalità organizzata nel tessuto economico del territorio e, soprattutto, nella gestione delle aree demaniali marittime. A tal riguardo, la commissione di indagine aveva, infatti, esaminato talune procedure di affidamento di appalti e di concessioni di beni demaniali, rilevando come le stesse fossero state concluse in favore di ditte riconducibili direttamente o indirettamente ad esponenti di "Mafia Capitale". Le medesime modalità di attribuzione degli appalti erano state riscontrate per gli affidamenti concernenti i lavori di potatura delle alberature municipali, i lavori di pulizia, i lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria ed il presidio di alcuni arenili relativamente all'anno 2014. Comportamenti, quindi, sia della struttura burocratica che del vertice politico del Municipio X, caratterizzati da evidente favore nei confronti dei soggetti e delle società legate alla consorteria criminale, a cui erano stati garantiti affidamenti attraverso l'inosservanza delle norme di settore e la mancanza di controlli sulla regolarità degli atti e sul possesso dei prescritti requisiti da parte dei soggetti affidatari.

Perciò, con decreto del Presidente della Repubblica del 27 agosto 2015 l'amministrazione del Municipio X, già sciolto con ordinanza del sindaco di Roma Capitale a seguito delle dimissioni rassegnate dal presidente, veniva affidata ad una commissione straordinaria, ex art.



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

143 del decreto legislativo n. 267 del 2000, per la durata di diciotto mesi.

A seguito dell'adozione del provvedimento dissolutorio, la commissione, insediatasi il 9 settembre 2015, ha anzitutto proceduto ad una ricognizione dello stato dell'ente.

Per quel che concerne la struttura organizzativa e la dotazione organica del Municipio, la commissione ha riscontrato la disfunzionalità derivante dalla eccessiva parcellizzazione sul territorio degli uffici, l'esiguo numero di figure dirigenziali apicali e la carenza di organico del corpo di Polizia Municipale, con conseguenze negative sull'organizzazione dei servizi e sullo svolgimento delle attività di controllo. Ha ritenuto, pertanto, necessario procedere ad un avvicendamento negli incarichi dei dipendenti, tenendo anche conto degli accertamenti compiuti dalla commissione di indagine.

La commissione si è inoltre potuta avvalere di professionisti esperti assegnati ai sensi dell'art. 145 del T.U.O.E.L..

Con riferimento alla gestione finanziaria, atteso il ricorso continuo a procedure d'urgenza in assenza di copertura finanziaria, si è reso necessario effettuare una ricognizione dei debiti fuori bilancio, per i quali sono state avviate le attività di riconoscimento e finanziamento.

Ancora, la commissione ha intrapreso iniziative finalizzate a migliorare la qualità dei servizi resi alla collettività, tra le quali si segnalano la messa in atto di un sistema di raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani, la realizzazione di un'isola ecologica e la ristrutturazione degli impianti sportivi.

La commissione straordinaria ha inoltre disposto la verifica degli atti amministrativi concernenti le procedure di gara per l'affidamento



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

dei servizi connessi alla balneazione per i trienni 2014-2016 e 2015-2017, relativamente ai tratti di arenile destinati alla pubblica fruizione.

A seguito della citata verifica nonché dei rilievi formulati dall'Autorità nazionale anticorruzione l'organo di gestione straordinaria ha provveduto a comunicare ai soggetti interessati l'avvio del procedimento di annullamento di tutti gli atti di gara che avevano portato alla stipula delle convenzioni per la gestione dei menzionati arenili con effetti caducatori *ex tunc*.

Il Municipio ha in ogni caso assicurato tutti i servizi essenziali per la fruibilità delle strutture balneari.

Ulteriore iniziativa disposta dall'organo straordinario è quella che ha interessato la spiaggia di Capocotta ove sono stati rilevati ingenti abusi edilizi su manufatti presenti sul tratto dunale situato alle spalle della spiaggia di proprietà capitolina.

Dopo anni di inerzia amministrativa, grazie all'azione della commissione straordinaria, gli abusi edilizi sono stati spontaneamente ridotti in pristino dai responsabili che si sono inoltre impegnati, per la sola stagione balneare del 2017, all'erogazione a titolo gratuito dei servizi connessi alla balneazione sulla spiaggia ed al versamento dell'indennizzo per occupazione dei beni di proprietà pubblica in favore dell'amministrazione capitolina.

Sono inoltre state promosse iniziative volte alla rivalutazione turistica e paesaggistica, attraverso la predisposizione di un piano di riqualificazione complessiva del litorale romano per l'adozione del piano d'utilizzazione degli arenili.



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

La commissione straordinaria, inoltre, ha adottato il piano di priorità degli interventi previsto dall'articolo 145, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 2000, ed ha avviato forme di collaborazione e consultazione sia con le altre Amministrazioni territoriali sia con esponenti della società civile e della comunità locale.

#### **4. L'attività regolamentare**

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

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

Nel periodo di gestione straordinaria, la maggior parte delle commissioni ha adottato disposizioni regolamentari per colmare lacune e/o porre rimedio a criticità esistenti in settori fondamentali dell'amministrazione o per modificare i regolamenti al fine di renderli conformi alle vigenti disposizioni di legge.





# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Va sottolineato che la maggior parte delle commissioni straordinarie ha provveduto alla approvazione e/o alla modifica dei regolamenti in materia di personale, con specifico riferimento alla disciplina dell'orario di lavoro, alla applicazione delle sanzioni disciplinari, alla mobilità interna ed esterna, alla valutazione della performance, al funzionamento del nucleo interno di valutazione.

Nel comune di Crispano (NA) la commissione ha istituito l'ufficio procedimenti disciplinari, considerata la obbligatorietà dello stesso.

In alcuni comuni, quali, ad esempio, quelli di Giardinello (PA) e Nardodipace (VV), la disciplina regolamentare ha riguardato più "materie" di competenza dell'amministrazione: sanzioni amministrative, patrocinio legale, servizio idrico, igiene ambientale, diritto di accesso civico, disciplina del funzionamento dell'ufficio del piano di zona, disciplina della esecuzione di interventi di scavo e tombinamento, servizio economato e di cassa.

Presso il comune di Bagnara Calabria (RC) si segnala l'approvazione del regolamento per la assegnazione e l'utilizzo delle palestre scolastiche comunali.

Nel comune di Bovalino (RC) si evidenzia l'approvazione del regolamento cimiteriale e di gestione dei beni immobili comunali.

Presso i comuni di Bova Marina (RC) e Brancaleone (RC) si registra l'approvazione del regolamento di disciplina della raccolta dei rifiuti solidi urbani, così come presso il Comune di Casavatore (NA) si registra l'approvazione del regolamento sulla protezione civile.

Anche il comune di Lavagna si è distinto per l'approvazione di diversi regolamenti tra i quali il regolamento imposta di soggiorno e



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

sulla disciplina delle prestazioni a pagamento del personale della polizia municipale a favore di iniziative di carattere privato.

Ancora, nel comune di Monte Sant'Angelo (FG) si è provveduto alla approvazione del regolamento di costituzione della consulta per il turismo ed il commercio.

Quanto all'aspetto finanziario e tributario, si segnala la approvazione e la modifica di regolamenti in materia di contabilità (comuni di Arzano, Monte Sant'Angelo, Giardinello), di bilancio partecipato (comune di Palazzo Adriano), di entrate tributarie (Bagnara Calabria) e di singole entrate (Brescello).

Nel comune di Castelvetro (TP) sono stati approvati i regolamenti per l'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie derivanti da abusi edilizi, per la rateizzazione e compensazione delle entrate comunali e per la definizione agevolata delle entrate comunali non riscosse mediante ingiunzione fiscale. Anche nel comune di Giardinello (PA) la commissione ha approvato il regolamento per la rateizzazione delle entrate comunali.

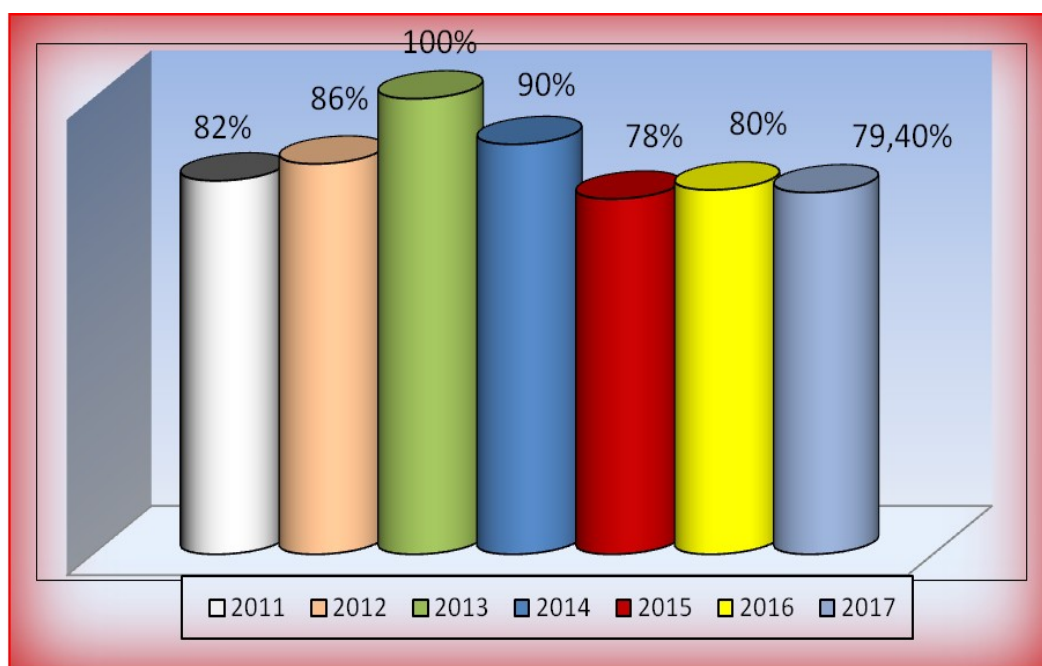
La commissione incaricata della gestione del comune di Parabita (LE) ha approvato il regolamento di disciplina del cosiddetto "baratto amministrativo".



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

## COMUNI CHE HANNO APPROVATO REGOLAMENTI



### **5. Iniziative dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie dell'ente**

Come rimarcato nella parte introduttiva della presente relazione, nei comuni sciolti per infiltrazioni e condizionamento di tipo mafioso, accanto al disordine amministrativo si registra, spesso, anche una cattiva gestione del servizio di riscossione tributi, con tutte le conseguenze in termini di difficoltà finanziaria.

A ben vedere, l'obiettivo del risanamento finanziario, con particolare riguardo alla messa in campo di iniziative volte ad incrementare, lì dove possibile e consentito dalla legge, le entrate proprie e ad accertare e/o



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

ridurre fenomeni di evasione e/o elusione di tributi e tasse, è stato perseguito dalla quasi totalità delle gestioni straordinarie, facendo ricorso a diversi interventi, tra i quali si evidenziano le attività di accertamento e di recupero tributario.

All'attività di accertamento e recupero si sono affiancate anche iniziative dirette a razionalizzare ed ottimizzare i costi, revisionando i contenuti dei contratti in essere di affidamento del servizio riscossione tributi, effettuando una seria attività di accertamento dei debiti e dei crediti degli enti, procedendo all'aggiornamento degli inventari dei beni con particolare riguardo a quelli immobili, razionalizzando i costi cc.dd. fissi, relativi, ad esempio, all'energia elettrica.

La commissione straordinaria del comune di San Felice a Canello (CE) ha deliberato di reinternalizzare il servizio di riscossione delle entrate comunali, avvalendosi degli uffici interni all'ente anche per la costruzione di una banca dati dei contribuenti del comune. La stessa commissione ha segnalato che tale operazione ha consentito un consistente risparmio di spesa, utile a fronteggiare la massa debitoria.

Verso la reinternalizzazione del servizio riscossione tributi ed entrate comunali si è indirizzata anche la commissione straordinaria del comune di Casavatore (NA), che ha risolto il contratto con l'operatore economico precedentemente incaricato, segnalando risparmi di spesa e maggiore efficienza. Più nel dettaglio, la commissione ha scelto di mantenere la esternalizzazione solo relativamente alla riscossione dei tributi minori (ICP, COSAP, pubbliche affissioni) ed alla riscossione coattiva.

La stessa commissione del comune di Casavatore (NA), al fine di migliorare le condizioni finanziarie dell'ente, ha richiesto al Ministero dell'Economia e delle Finanze il riaccreditamento di risorse non utilizzate



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

derivanti da ribassi d'asta ed economie di gara per eseguire ulteriori e diversi interventi.

Nel senso della esternalizzazione del servizio di riscossione ordinaria e coattiva delle entrate comunali si segnala, invece, l'operato della commissione incaricata della gestione del comune di Crispano (NA), la quale ha individuato una società cui affidare detto servizio e promosso azione legale contro la società precedentemente incaricata della riscossione e successivamente fallita.

Talune commissioni straordinarie hanno proceduto al riconoscimento di debiti fuori bilancio, i quali rappresentano una delle cause principali delle situazioni di deficit dei comuni.

Altre ancora hanno implementato gli acquisti mediante il ricorso ai mercati elettronici - è il caso dei comuni di Monte Sant'Angelo (FG) e Nardodipace (VV) - oppure hanno provveduto alla eliminazione di contribuzioni generiche (come nel caso dei comuni di Bova Marina (RC) e Castelvetro (TP) o alla eliminazione di contributi in favore delle associazioni (come nel comune di Monte Sant'Angelo).

La commissione straordinaria incaricata della gestione del comune di Rizziconi (RC) ha deciso la interruzione di ogni forma di contribuzione economica da parte dei privati per la organizzazione di feste e manifestazioni locali.

Nel comune di Castelvetro (TP) la commissione ha scelto di ridurre drasticamente i contributi versati alle associazioni e gli esborsi per manifestazioni ludico-ricreative, nonché di revisionare le precedenti politiche assistenzialistiche, fondate sulla indiscriminata erogazione di sussidi economici ed ausili finanziari di varia natura.



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Nel comune di Canolo (RC), invece, la commissione straordinaria ha approvato un nuovo regolamento per la concessione di contributi, sussidi, vantaggi economici e patrocini alle associazioni.

Con riferimento alle singole esperienze, può notarsi che nei comuni di Gioiosa Ionica (RC), Valenzano (BA), Corleone (PA) e Bovalino (RC), a fronte di una bassa percentuale di riscossione dei tributi, si è provveduto al recupero dell'evasione tributaria per il tramite del controllo incrociato di diversi dati (anagrafe, catasto, energia elettrica, gas, canoni di locazione, ecc.).

La commissione straordinaria del comune di Bovalino (RC), al fine di porre rimedio alla situazione di deficit di cassa, ha fatto ricorso alla contrazione dei mutui cc.dd. "di liquidità" ai sensi del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, in legge n. 64 del 6 giugno 2013. Al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo n. 231/2002, la medesima commissione ha fatto istanza ed ottenuto la concessione di liquidità per gli enti sciolti ex articolo 143 del TUOEL ai sensi dell'articolo 6 del decreto legge n. 78 del 19 giugno 2015, convertito, con modificazioni, in legge n. 125 del 6 agosto 2015.

La commissione incaricata della provvisoria gestione del comune di Trentola Ducenta (CE) ha fatto ricorso con parsimonia all'istituto dell'anticipazione di tesoreria, che, come ben noto, insieme ad una consistente massa di debiti fuori bilancio, rappresenta uno degli indicatori di cattiva gestione finanziaria degli enti locali, spesso preludio degli stati di dissesto e pre-dissesto.

La commissione straordinaria del comune di Tropea (VV), mediante l'incremento delle sanzioni amministrative derivanti dalla violazione del



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

codice della strada, è riuscita ad assumere otto vigili urbani a tempo determinato per far fronte alle esigenze di incremento del servizio polizia municipale nel periodo estivo.

Anche la commissione del comune di Trentola Ducenta (CE) ha condotto una serrata attività di recupero delle sanzioni amministrative per violazione del codice della strada e delle altre sanzioni.

Nel comune di Castelvetro (TP) è stata prevista l'installazione di un portale telematico per il contribuente, al fine di consentire ai soggetti passivi di imposta di monitorare telematicamente la propria posizione tributaria.

Tra le iniziative disposte per il miglioramento delle condizioni finanziarie dell'ente la commissione straordinaria del comune di Lavagna segnala l'incremento al massimo dell'addizionale comunale all'IRPEF, l'aumento dell'aliquota IMU nonché l'istituzione dell'imposta di soggiorno.

Inoltre è stata richiesta un'anticipazione di cassa ex articolo 243-quater del T.U.O.E.L., erogata in data 25.1.2018, che consentirà di ridurre l'esposizione finanziaria presso il soggetto tesoriere.

Tra le cause di deficit finanziario dei comuni si segnalano le spese legali che, dove non previamente "pattuite", possono, in taluni casi, produrre debiti fuori bilancio, con tutte le conseguenze negative per le casse dell'ente. Ebbene, molte commissioni straordinarie hanno effettuato un serio monitoraggio del contenzioso in essere e, dunque, uno "screening" degli incarichi legali conferiti e delle spese pattuite con gli avvocati incaricati, anche giungendo a transazioni sui corrispettivi dovuti.

Nel comune di Parabita (LE), ad esempio, la commissione straordinaria ha "regimentato" le spese legali, da contenere entro i



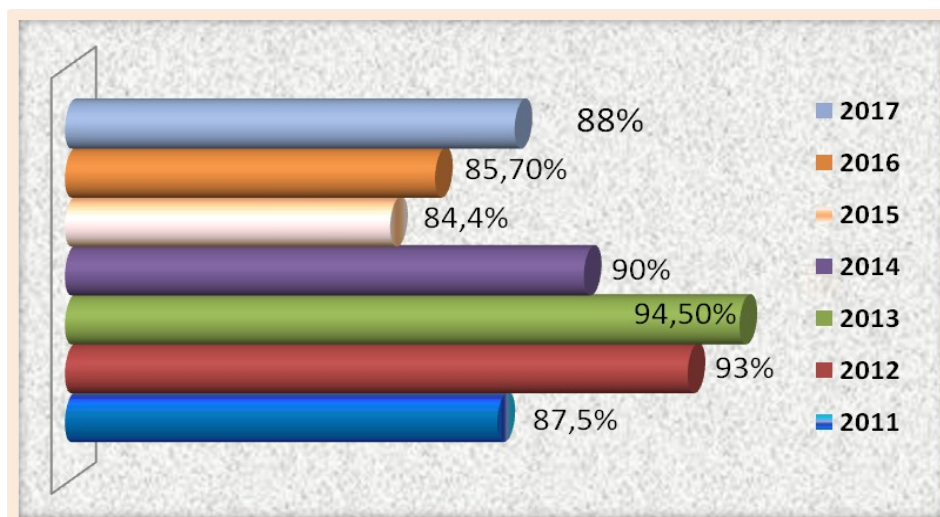
# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

minimi stabiliti e da ridurre del dieci per cento in caso di soccombenza in giudizio dell'ente. Nel comune di Giardinello (PA) la commissione ha approvato un regolamento *ad hoc* per il conferimento degli incarichi legali ed istituito apposito albo da cui attingere i nominativi degli avvocati incaricati. Anche la commissione del comune di Palazzo Adriano (PA) ha dotato l'ente di un regolamento per l'affidamento dei servizi legali.

In tale contesto va segnalato, inoltre, lo stato di dissesto dei comuni di Cropani (CZ), San Felice a Cancellò (CE), Mazzarrà Sant'Andrea (ME), Cassano all'Ionio (CS), Crispano (NA), Borgetto (PA), Bova Marina (RC), Gioia Tauro (RC) ed il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale da parte dei comuni di Bovalino (RC), Lamezia Terme (CZ), Scafati (SA) e Lavagna (GE).

*Percentuale comuni che hanno adottato iniziative atte ad incrementare le proprie entrate*



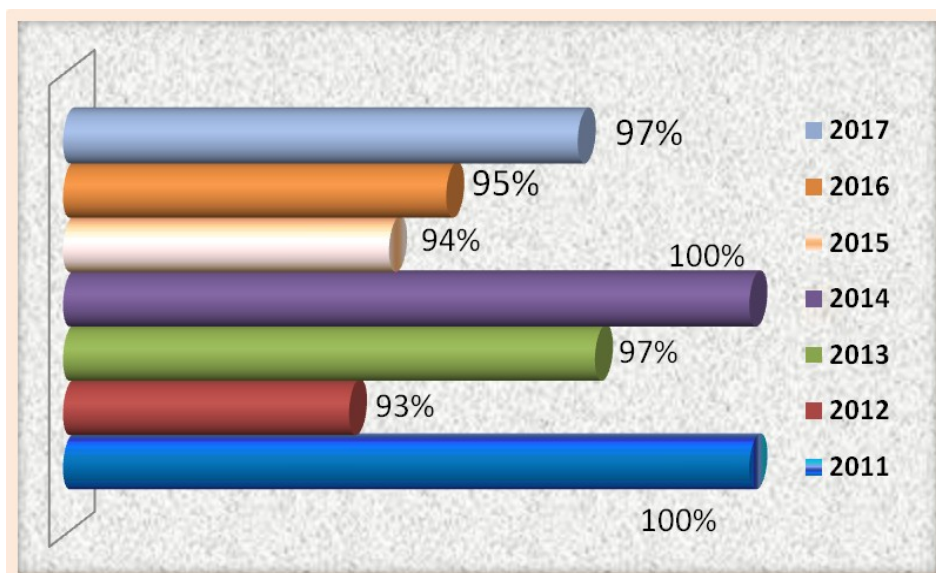
*Percentuale comuni che hanno adottato iniziative atte a ridurre eventuali fenomeni di evasione fiscale*



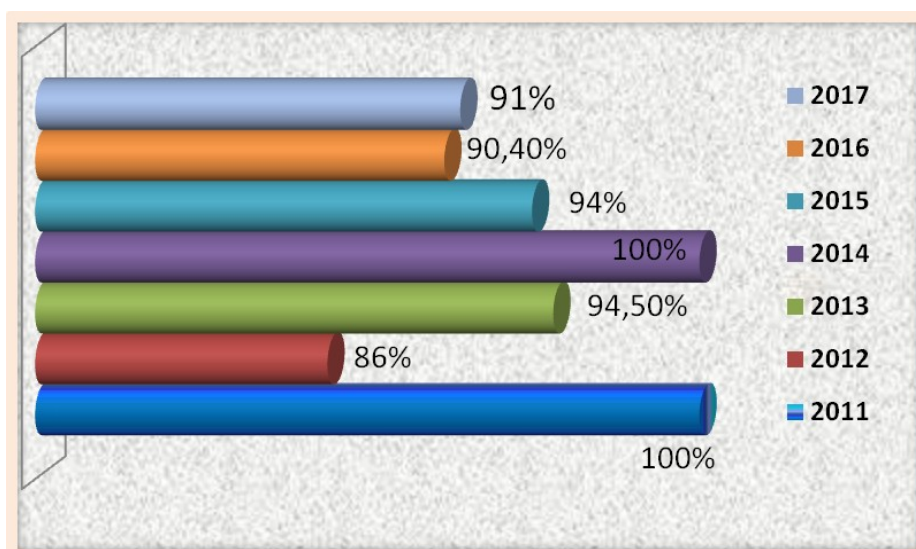


# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI



*Percentuale comuni che hanno adottato iniziative dirette a razionalizzare la spesa, ottimizzare i costi e salvaguardare gli equilibri di bilancio*





# Ministero dell'Interno

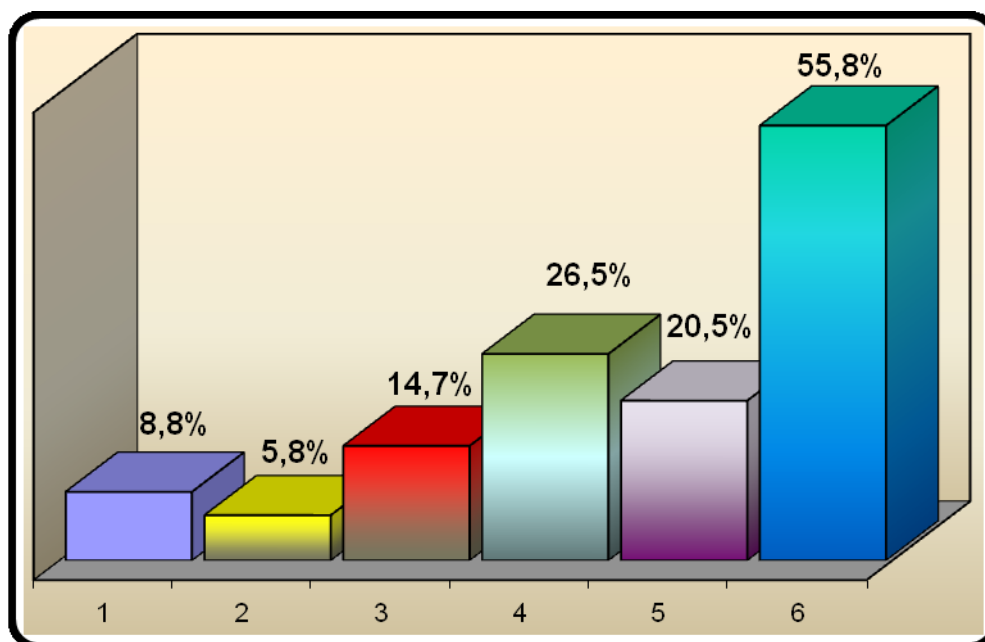
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

## 6. Attività di gestione

### 6.1 Riorganizzazione dell'apparato burocratico

Quanto all'apparato burocratico occorre rimarcare che la quasi totalità delle commissioni straordinarie, al momento dell'insediamento, ha potuto registrare atteggiamenti collaborativi di parte del personale dipendente a fronte di diffusi atteggiamenti ostruzionistici ed indifferenti di altra parte dei dipendenti.

Dalle relazioni delle commissioni straordinarie emerge che nonostante contesti ampiamente "degradati", i rapporti con il personale dipendente sono stati improntati al dialogo, mediante continui colloqui sia in forma singola che collettiva.

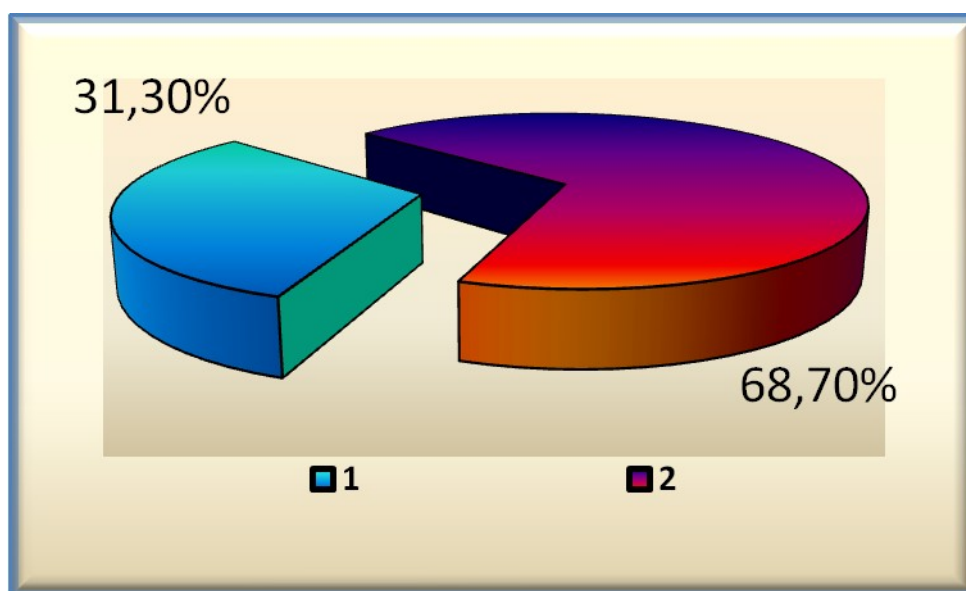




# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

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



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

Molte delle commissioni - tra le quali, a titolo esemplificativo, quelle incaricate della gestione dei comuni di Laureana di Borrello (RC) e di Isola di Capo Rizzuto (KR) - hanno disposto una riorganizzazione dell'apparato burocratico, tesa soprattutto ad una migliore e più funzionale allocazione delle risorse umane disponibili.



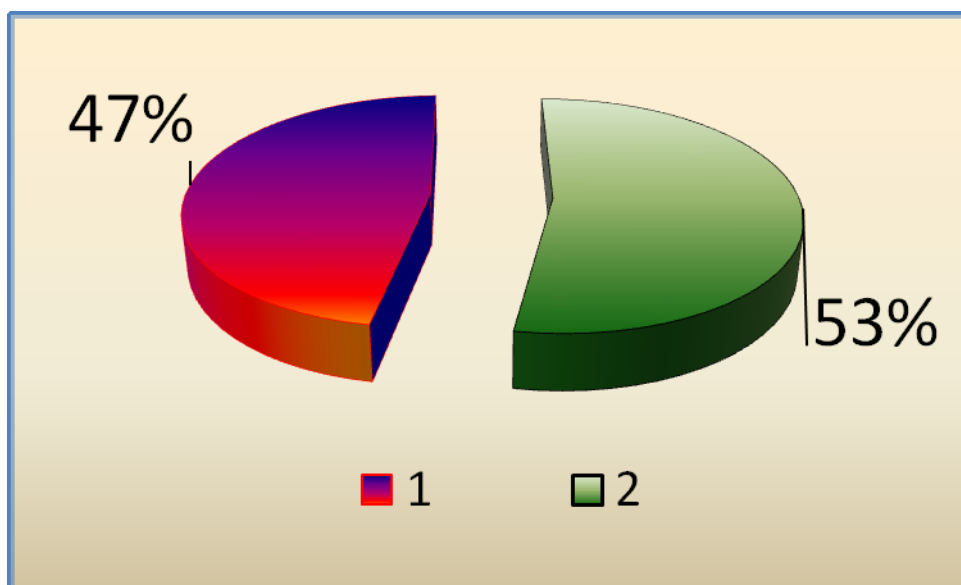
# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

In molti casi gli organi straordinari hanno proceduto alla revoca degli incarichi dirigenziali, con particolare riferimento ai settori economico-finanziario, urbanistico-edilizio e della polizia municipale.

La revoca dell'incarico, in taluni casi, ha interessato anche la figura del segretario comunale.

Va poi segnalato che, secondo un costante orientamento della giurisprudenza amministrativa, la nomina dei rappresentanti del comune e della provincia presso enti, aziende ed istituzioni ex articolo 50, comma 8, del decreto legislativo n. 267 del 2000, è connotata da fiduciarità, onde le commissioni straordinarie possono legittimamente procedere alla revoca delle nomine avvenute sulla scorta della predetta disposizione del TUOEL. In tal senso ha operato, ad esempio, la commissione straordinaria del comune di Lamezia Terme (CZ), che ha provveduto alla revoca di tutti gli atti di nomina dei rappresentanti comunali in senso alle società partecipate dall'ente.





# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

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

Nell'attività di riorganizzazione dell'apparato burocratico degli enti locali poche commissioni straordinarie hanno fatto ricorso alle disposizioni dell'articolo 110, comma 6, del decreto legislativo n. 267 del 2000 TUOEL, il quale prevede la possibilità, qualora contenuta nel regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e dei servizi, di avvalersi di collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità per obiettivi specifici e con convenzioni a termine.

Più nel dettaglio, hanno fatto ricorso a collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità soltanto le commissioni straordinarie dei comuni di Bovalino (RC), Corleone (PA) e Monte Sant'Angelo (FG).

Del resto, vale la pena sottolineare che la disciplina normativa succedutasi nel tempo ha fortemente compresso la capacità di avvalersi di collaboratori esterni.

L'analisi delle relazioni effettuate dai diversi organi di gestione straordinaria ha, altresì, messo in rilievo che la totalità delle commissioni straordinarie ha richiesto al Prefetto, ai sensi dell'articolo 145 del decreto legislativo n. 267/2000, l'assegnazione temporanea, in posizione di comando o di sovraordinazione, di personale amministrativo e tecnico.



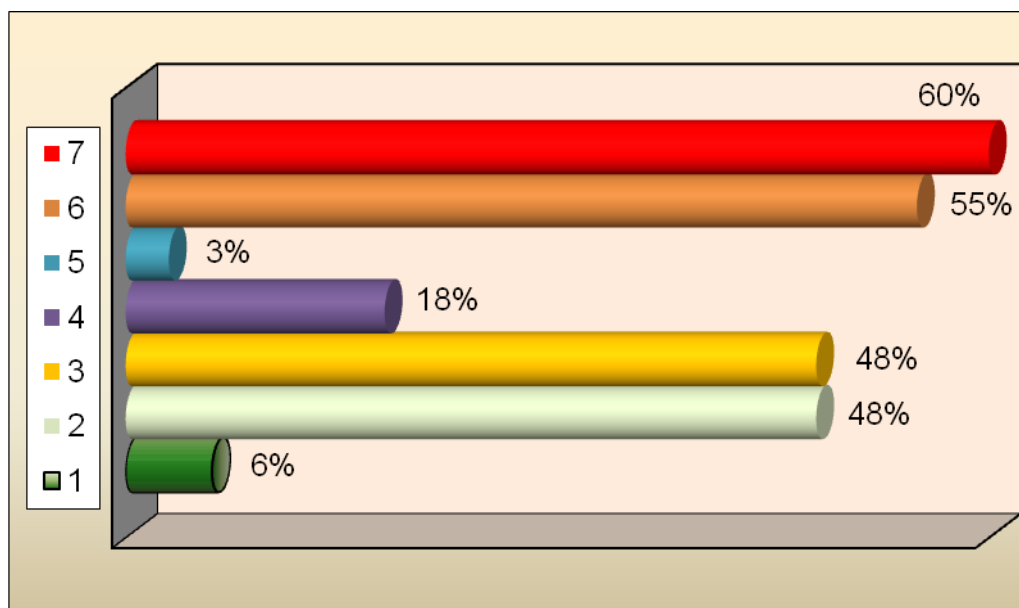
# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Le principali ragioni per cui le commissioni hanno fatto ricorso all'istituto di cui al citato articolo 145 sono riconducibili:

- a) nella maggior parte dei casi, alla presenza di personale interno poco qualificato ed alla assenza di figure specializzate;
- b) alla registrata carenza di organico;
- c) alla necessità di riorganizzare gli uffici comunali;
- d) alla esigenza di avvicendare funzionari collusi con la criminalità organizzata.

## MOTIVI DELLA RICHIESTA DI PERSONALE SOVRAORDINATO



- 1) esigenza di avvicendamento funzionari collusi
- 2) carenza di organico
- 3) personale poco qualificato
- 4) mancanza di figure dirigenziali
- 5) mancato rinnovo contratti da esterno
- 6) mancanza figure specializzate nel settore
- 7) necessità di riorganizzazione uffici



# Ministero dell'Interno

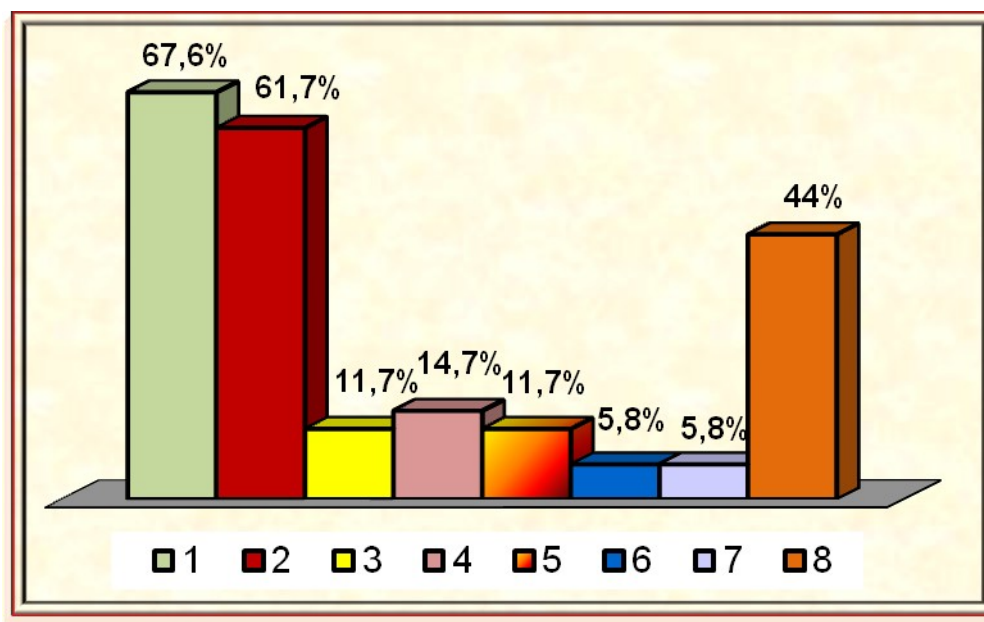
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Il personale assegnato ai sensi del citato articolo 145 è stato prevalentemente destinato al settore urbanistico ed edilizio, nonché a quello economico-finanziario e, talvolta, anche al servizio di polizia municipale.

Si tratta di settori "sensibili", nei quali è maggiormente avvertita la necessità di un recupero della legalità e di ripristino di adeguati livelli di efficienza amministrativa.

Va pure evidenziato come questi stessi settori sono quelli in cui si è registrato il maggiore numero di revocche di incarichi dirigenziali.

## SETTORI NEI QUALI OPERA IL PERSONALE IN COMANDO



- 1) urbanistico/edilizia/lavori pubblici
- 2) economico finanziario
- 3) affari legali
- 4) commercio
- 5) contabile e tesoreria
- 6) segretario generale



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

- 7) ufficio di staff del sindaco
- 8) altro (polizia municipale, vigilanza, protezione civile, affari generali, personale, amministrativo)

In linea più generale, può rilevarsi come molti enti locali presentano carenze di organico, alle quali non riescono a porre rimedio prevalentemente per motivi finanziari, oltre che ai limiti in materia di spesa del personale, con conseguenti riflessi negativi sul funzionamento dei servizi.

Tant'è che dalle relazioni rese dalle commissioni straordinarie si rileva che solo in sporadici casi si è potuto procedere a nuove assunzioni.

Le gestioni commissariali, dunque, tendono a fronteggiare il problema delle carenze di organico, soprattutto negli enti economicamente più deboli, con il temporaneo ricorso allo strumento previsto dal citato articolo 145 del TUOEL.

Del resto, la *ratio* dell'articolo 145, comma 1, del TUOEL è proprio quella di offrire alle gestioni straordinarie la possibilità di avvalersi di personale in possesso di particolari professionalità cui affidare compiti fiduciari o anche la riorganizzazione di singoli settori, con l'obiettivo finale di restituire all'ente un assetto organizzativo funzionante ed efficiente.





# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

## *6.2 Iniziative dirette al miglioramento dei servizi, con particolare riguardo alla materia ambientale*

Tutte le commissioni straordinarie incaricate della provvisoria gestione dell'ente hanno verificato lo stato dei servizi, nell'intento di predisporre le consequenziali iniziative per il loro miglioramento.

Stante la limitata disponibilità di risorse economiche, spesso gli organi di gestione straordinaria hanno formulato richieste di contributi comunitari, statali, o regionali al fine di ottenere le risorse economiche necessarie per svariati interventi.

Molte richieste di contributi hanno riguardato la realizzazione di lavori pubblici, da interventi sulle reti idriche e fognarie ad interventi su edifici scolastici e municipali, compresi quelli di efficientamento energetico, fino alla riqualificazione di aree urbane.

Quanto alle reti idriche e fognarie la commissione straordinaria di Bovalino (RC) ha sottoscritto un accordo di programma con la Regione Calabria e con altri tre comuni proprio per intervenire sul sistema depurativo-fognario.

Nel comune di Corleone (PA) la commissione, attraverso diversi interventi manutentivi sugli impianti di distribuzione, è riuscita a superare il problema della carenza idrica che attanagliava la cittadinanza, priva addirittura delle risorse idriche minime.

Nel comune di Arzano (NA), nell'ambito di una più ampia attività volta al ripristino della legalità all'interno del territorio comunale, sono stati intensificati i controlli, mediante pattugliamenti della polizia municipale anche in orario serale, che hanno



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

comportato la redazione di 32 verbali di comminazione di sanzioni amministrative per abbandono di rifiuti e l'inoltro alle competenti autorità di 9 denunce per reati ambientali.

La commissione straordinaria del comune di Corleone (PA) ha dato avvio alle procedure di ricognizione della presenza di amianto attraverso la approvazione di un "piano amianto", unitamente al monitoraggio di aree comunali interessate dall'indebito abbandono di rifiuti ed al finanziamento del relativo piano di smaltimento.

Un altro settore per il quale è stato fatto ricorso alla richiesta di sovvenzioni economiche è quello dei servizi sociali.

Sempre nell'ottica di un miglioramento dei servizi, oltreché per promuovere l'immagine del comune, in alcuni enti locali a particolare vocazione naturalistica, è stata curata la promozione di progetti finalizzati alla rivalutazione paesaggistica e turistica del territorio.

La commissione straordinaria presso il comune di Brescello (RE), con riferimento alla promozione del turismo locale, è intervenuta con modifiche di carattere amministrativo e gestionale al fine di rendere più efficiente la fondazione "Paese di Don Camillo e Peppone", che gestisce proprio il sistema turistico locale, con l'istituzione della figura del revisore dei conti, la sostituzione dei consulenti esterni e la introduzione del bilancio di previsione. Al fine di favorire la promozione del territorio, la commissione straordinaria ha coinvolto il comune in taluni progetti dell'Unione Bassa Reggiana legati al *marketing* pubblico, avviando importanti relazioni di scambio con fiere e manifestazioni.



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Anche la commissione straordinaria incaricata della gestione del comune di Canolo (RC), attesa la collocazione geografica all'interno del Parco Nazionale d'Aspromonte, ha concordato con l'Ente parco una serie di misure volte alla salvaguardia ed alla conservazione del patrimonio ambientale canolese ed alla valorizzazione delle aziende agricole presenti.

Nel comune di Parabita (LE) la commissione straordinaria ha messo a disposizione un piccolo stabile di proprietà comunale, ubicato nel Parco all'entrata della città, per adibirlo a punto di informazione turistica.

Nel comune di Crispano (NA), al fine di promuovere la conoscenza dei centri storici dei comuni di corona all'interno della città metropolitana di Napoli, tra i quali il centro storico dello stesso comune di Crispano, la commissione straordinaria si è era promotrice di un apposito studio da parte centro interdipartimentale – Laboratorio di urbanistica e pianificazione territoriale "Raffaele D'Ambrosio" (LUPT) dell'Università degli studi di Napoli Federico II.

Azioni volte alla valorizzazione della vocazione turistica del territorio, con riguardo alla promozione del patrimonio archeologico, paesaggistico e naturalistico, sono state messe in campo anche dalla commissione incaricata della gestione del comune di Castelvetrano (TP).

Si segnala l'azione condotta dalla commissione straordinaria del comune di Nardodipace (VV) che, di fronte alla paventata soppressione del presidio medico nella frazione posta nella parte bassa del paese, è riuscita ad ottenerne il mantenimento



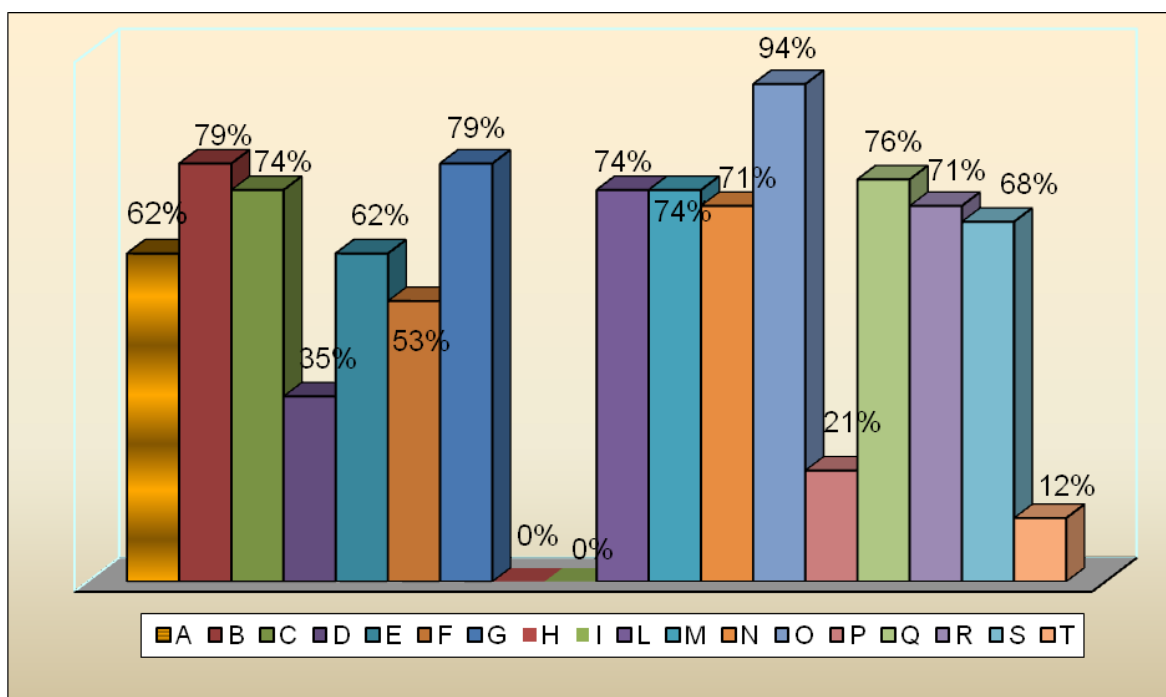
# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

unitamente all'attivazione da parte dell'ASP di Vibo Valentia di un centro ematologico per due giorni a settimana.

Nel comune di Corleone (PA) la commissione straordinaria ha attivato lo sportello unico per le attività produttive (SUAP), il cui funzionamento è imposto *ex lege*.

## MIGLIORAMENTO DEI SERVIZI



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

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



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Inoltre, l'attività della quasi totalità delle commissioni straordinarie si è concentrata sulla messa in atto di iniziative volte a migliorare l'informatizzazione nella gestione amministrativa.

Più nel dettaglio, nei comuni di Arzano (NA), Bagnara Calabria (RC), Borgetto (PA), Bovalino (RC), Bova Marina (RC), Brancaleone (RC), Brescello (RE), Corleone (PA), Giardinello (PA), Laureana di Borrello (RC), Monte Sant'Angelo (FG), Palazzo Adriano (PA), le commissioni straordinarie hanno provveduto al potenziamento della rete informatica.

Ancora, nei comuni di Arzano (NA), Bovalino (RC), Bova Marina (RC), Brescello (RE), Laureana di Borrello (RC), Monte Sant'Angelo (FG), Nardodipace (VV), Palazzo Adriano (PA), si è reso necessario provvedere all'acquisto di nuovi computers.

Interessante appare l'esperienza nel comune di Corleone (PA), per il quale, nell'ambito di un progetto di potenziamento delle rete informativa, è stato creato un profilo facebook dedicato al governo dell'ente ed attivato un apposito link sul sito istituzionale dedicato ai comunicati stampa.

Nei comuni di Borgetto (PA), Brancaleone (RC), Corleone (PA), Palazzo Adriano (PA), Trentola Ducenta (CE), si è proceduto alla attivazione del protocollo informatico, in linea con le vigenti disposizioni di legge in materia.

Nei comuni di Bagnara Calabria (RC), Bovalino (RC), Bova Marina (RC), Corleone (PA), Monte Sant'Angelo (FG), Nardodipace (VV), Borgetto (PA), Valenzano (BA) e Brescello (RE) è stato rinnovato il sito internet istituzionale, mentre nel comune di Palazzo Adriano (PA) i procedimenti amministrativi sono stati informatizzati.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Nel comune di Corleone (PA) si segnala la realizzazione di una *wifi zone*, con grande soddisfazione da parte della popolazione residente che, dunque, può usufruire gratuitamente di un servizio di connessione alla rete internet, altrimenti a pagamento.

Sempre con riferimento ai servizi offerti dagli enti commissariati, svariate altre iniziative volte al miglioramento ed alla maggiore fruizione da parte degli utenti sono state messe in campo dalle commissioni incaricate della provvisoria gestione.

Può notarsi come la maggior parte delle commissioni straordinarie abbia attuato iniziative tese al miglioramento dei servizi scolastici quali il trasporto scolastico, anche con riguardo agli alunni diversamente abili, e la mensa scolastica: è il caso dei comuni di Bagnara Calabria (RC), Bovalino (RC), Bova Marina (RC), Brancaleone (RC), Corleone (PA), Laureana di Borrello (RC), Monte Sant'Angelo (FG), Nardodipace (VV) e del Municipio X Roma Capitale.

Talune iniziative nei comuni di Lavagna (GE), Bagnara Calabria (RC), Borgetto (PA), Bovalino (RC), Bova Marina (RC), Brancaleone (RC), Corleone (PA), Giardinello (PA), Laureana di Borrello (RC), Lavagna (GE), Monte Sant'Angelo (FG), San Felice a Cancelli (CE) e Nardodipace (VV) hanno riguardato anche la raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani, che rappresenta un altro settore sensibile.

E con riferimento a tale settore, nei comuni di Borgetto (PA), Bovalino (RC), Brancaleone (RC), Canolo (RC), Corleone (PA), Giardinello (PA), Lavagna (GE), Monte Sant'Angelo (FG), Nardodipace (VV) e nel Municipio X Roma Capitale, sono state realizzate isole ecologiche.



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Sempre con riguardo al servizio di raccolta rifiuti si segnala l'iniziativa della commissione straordinaria del comune di Petronà (CZ) che ha attivato un numero telefonico dedicato per le segnalazioni da parte dei cittadini su disfunzioni nei servizi di raccolta e pulizia delle strade.

Nei comuni di Lavagna (GE) e di Sorbo San Basile (CZ) le commissioni straordinarie hanno predisposto un incremento del servizio di raccolta rifiuti porta a porta, mediante l'interessamento di nuove aree del territorio. In particolare la commissione straordinaria incaricata della gestione del comune di Lavagna è intervenuta riorganizzando il servizio la cui attività ha costituito uno dei motivi di scioglimento dell'ente, disponendo alcune iniziative che comporteranno oltre ad un miglior servizio per l'utenza anche un consistente risparmio di spesa a beneficio della collettività.

Inoltre, nel comune di Bovalino (RC) si è proceduto all'avvio di una gara europea per l'affidamento del servizio di raccolta rifiuti per il tramite della Stazione Unica Appaltante (SUA) operante presso la Provincia di Reggio Calabria. Per il tramite della medesima Stazione Unica Appaltante nel comune di Bagnara Calabria (RC) è stato affidato il servizio di nettezza urbana.

Anche le commissioni straordinarie dei comuni di Casavatore (NA) e Marano di Napoli (NA) hanno scelto di avvalersi della Stazione Unica Appaltante (SUA) del provveditorato Opere Pubbliche del Comune di Napoli per affidare il servizio di gestione integrata dei rifiuti solidi urbani. Nel comune di Marano di Napoli (NA) la commissione ha stipulato un accordo con la Regione Campania per l'avvio del programma straordinario di rifiuti che consentirà



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

l'assegnazione di 26 unità di personale addette al servizio e di compostiere di comunità.

Nel comune di Trentola Ducenta (CE) la commissione straordinaria ha avviato una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti, mentre nel comune di Arzano (NA) la commissione ha segnalato l'avvio delle attività propedeutiche alla stipula del contratto triennale per il servizio di igiene urbana affidato a seguito di procedura ad evidenza pubblica.

Nel comune di San Felice a Cancelli (CE) è stato sviluppato ed incentivato il compostaggio di comunità per il trattamento della frazione organica dei rifiuti.

La commissione straordinaria presso il comune di Parabita (LE), attraverso lo strumento dell'ordinanza contingibile ed urgente, atteso l'insoddisfacente servizio svolto dal gestore incaricato, ha affidato ad un nuovo operatore economico la gestione del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Nel comune di Giardinello (PA), al fine di rendere operativo l'ARO Montelepre-Giardinello, con apposita convenzione stipulata ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 267 del 2000, è stata costituita l'Associazione per il coordinamento, l'attuazione e lo svolgimento associato dei compiti e delle attività connesse all'organizzazione e all'affidamento del servizio di spazzamento, raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani e assimilati e servizi annessi. Oltre ad aver consentito il superamento della fase emergenziale, l'attività della commissione ha garantito il raggiungimento di una apprezzabile percentuale di raccolta differenziata che, in pochi mesi, è passata dallo zero ad oltre il 36%,





# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

scongiurando l'applicazione delle sanzioni pecuniarie previste dalla legge e dall'ordinanza del Presidente della Regione Siciliana n. 20/2015.

Anche il settore dell'ambiente è stato attenzionato dalle iniziative delle commissioni straordinarie.

Nel comune di Brancaleone (RC), ad esempio, sono state poste in essere attività preventive, quali la pulizia di fiumare, tombini e canali di scolo.

La commissione straordinaria di Mazzarrà Sant'Andrea (ME), attesa la situazione di illiquidità della società che gestisce la discarica presente sul territorio comunale con seri rischi di comprometterne il regolare funzionamento e, dunque, l'ambiente circostante, con conseguenti problemi per la salute pubblica, ha svolto un'azione tesa a sensibilizzare gli enti competenti per l'adozione dei provvedimenti necessari, anche attraverso la costituzione di un apposito tavolo tecnico.

Nel comune di Bagnara Calabria (VV), a seguito di controlli effettuati dall'Agenzia regionale ambiente, è emersa la presenza di fanghi non regolarmente smaltiti dal depuratore comunale; al fine di evitare danni all'ambiente, la commissione ha affidato il servizio di smaltimento a ditta specializzata.

L'attenzione di alcune commissioni straordinarie ha interessato anche la protezione civile.

Nel comune di Petronà (CZ), ad esempio, sono stati approvati il piano di protezione civile ed il piano neve.

Anche le commissioni straordinarie dei comuni di Casavatore (NA) e Nardodipace (VV) hanno provveduto alla approvazione del



# Ministero dell'Interno

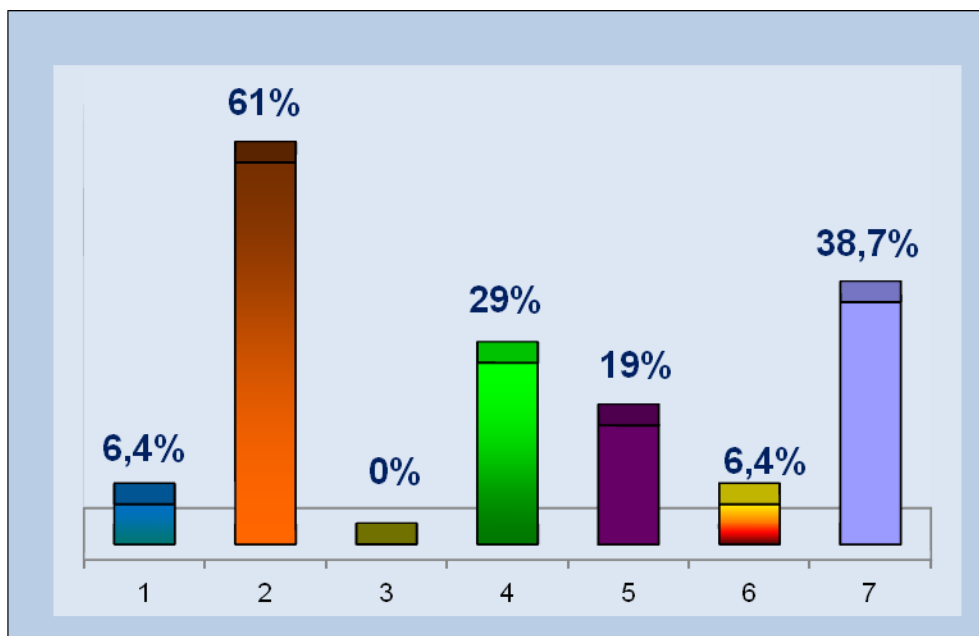
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

piano di protezione civile, mentre nel comune di Crispano (NA) è stato approvato il piano di emergenza comunale.

## 6.3 Rapporti con la cittadinanza

Nei comuni i cui consigli sono stati sciolti per fenomeni di infiltrazione e/o condizionamento di tipo mafioso la popolazione residente, spesso, ha dimostrato scetticismo e generalizzata sfiducia nelle istituzioni.

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



- 1) percepita come un complotto politico
- 2) percepita con indifferenza
- 3) percepita con paura (nessuno o pochi ne hanno parlato)
- 4) percepita con rassegnazione



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

- 5) percepita come una perdita di tempo
- 6) percepita con stupore, come errore delle istituzioni
- 7) percepita con indignazione

In tale contesto, dunque, uno dei principali compiti che le commissioni straordinarie hanno dovuto svolgere – oltre a quello di riaffermare i principi di legalità dell'azione amministrativa – ha riguardato il recupero del senso di credibilità nello Stato e più in generale nelle istituzioni, anche attraverso iniziative atte a migliorare la comunicazione con la cittadinanza e con le organizzazioni presenti sui territori.

La maggior parte di tali iniziative hanno riguardato la "trasparenza" amministrativa, ovvero la riorganizzazione dei siti internet istituzionali degli enti e la diffusione di comunicati stampa.

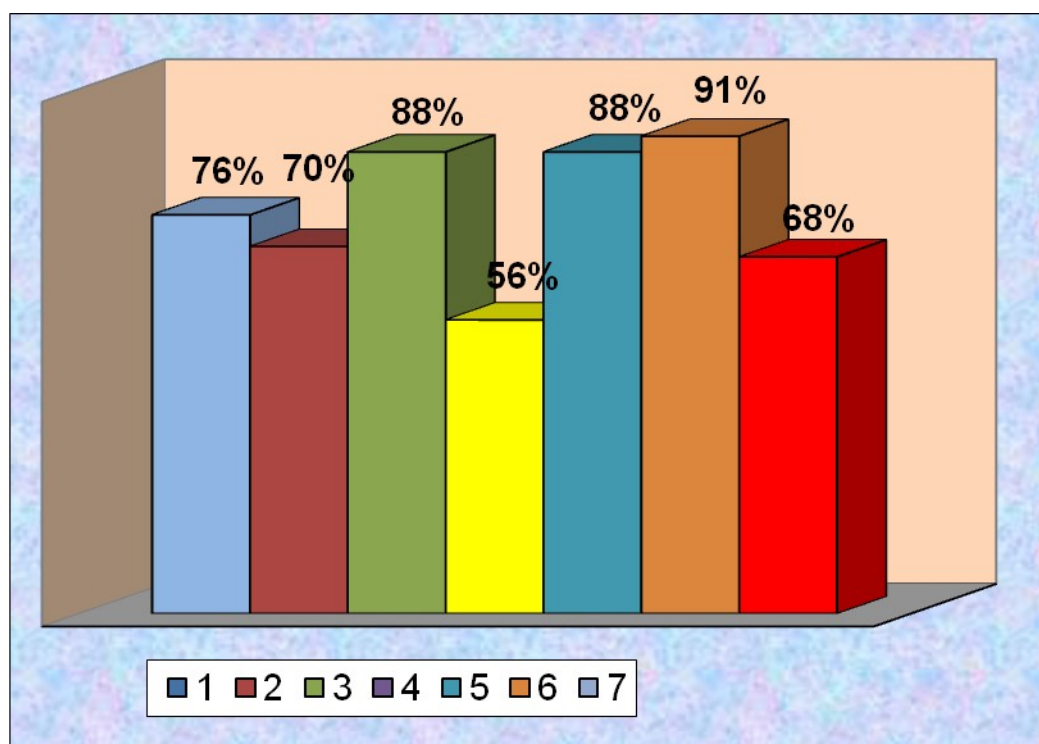
Presso i comuni di Bagnara Calabria (RC), Bovalino (RC), Bova Marina (RC), Corleone (PA), Laureana di Borrello (RC), Palazzo Adriano (PA), nonché presso il Municipio X di Roma Capitale, sono stati creati sportelli di comunicazione per i cittadini.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

## INCONTRI CON I RAPPRESENTANTI LOCALI



- |   |  |
|---|--|
| 1) rappresentanti sindacali                 | 5) parroci                             |
| 2) rappresentanti associazioni giovanili    | 6) dirigenti scolastici                |
| 3) rappresentanti associazioni volontariato | 7) rappresentanti categorie produttive |
| 4) rappresentanti forze politiche           |  |

Talune commissioni straordinarie hanno implementato gli incontri con i rappresentanti delle associazioni di volontariato e delle associazioni giovanili, con i rappresentanti delle forze politiche e delle categorie produttive, con i dirigenti scolastici, con i rappresentanti della chiesa, al fine di avvicinare la cittadinanza e condividere le problematiche da affrontare per riaffermare i principi



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

di legalità e recuperare il senso di credibilità nello Stato e nelle istituzioni. In tal senso si segnala l'operato della commissione straordinaria del comune di Lamezia Terme (CZ).

Nell'ambito del settore delle politiche sociali, nel comune di Bovalino (RC) si segnala l'avvio delle procedure per la gestione di un centro polifunzionale, ubicato in un immobile di proprietà comunale ristrutturato grazie al finanziamento del PON sicurezza-Obiettivo convergenza 2007-2013, al fine di favorire l'integrazione e l'inclusione di immigrati extracomunitari regolari.

Con il finanziamento ottenuto nell'ambito del PON sicurezza 2007-2016, nel comune di Monte Sant'Angelo (FG) è stato realizzato un centro sportivo polivalente.

Nel comune di Canolo (RC) si segnala la realizzazione di un centro di aggregazione grazie a finanziamenti ottenuti dalla Regione Calabria e precedentemente non utilizzati; tale centro è stato reso fruibile da parte di tutta la comunità e delle associazioni locali per eventi ludici e manifestazioni di carattere sociale. Nello stesso comune la commissione straordinaria ha destinato un immobile in disuso, in precedenza adibito a scuola primaria, a biblioteca comunale.

La commissione incaricata della gestione del comune di Crispano (NA), oltre ad approvare un nuovo regolamento di disciplina della "Festa dei Gigli" – rispetto alla quale, dalla relazione conclusiva della commissione di accesso, era emerso, negli anni 2016 e 2017, un rilevante rapporto collusivo riconducibile all'organizzazione criminale egemone, oltre che una situazione di pericolo per la pubblica incolumità, una assenza di controllo sulle



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

istanze di partecipazione dei rappresentanti dei comitati locali e sulle autodichiarazioni rese dagli stessi attestanti l'insussistenza di procedimenti penali. In relazione a tale evento la commissione ha inteso assicurare il coinvolgimento della cittadinanza e delle istituzioni scolastiche, nella consapevolezza che la partecipazione degli studenti sia uno strumento fondamentale per veicolare il recupero dei valori della tradizione e dei principi di legalità e trasparenza.

## *6.4 Interventi nel settore edilizio*

Tra i settori più colpiti dalla criminalità organizzata si annovera il settore edile. Il mercato immobiliare, infatti, consente facilmente di investire e riciclare ingenti somme di danaro, permettendo contestualmente il controllo del territorio e degli ambienti imprenditoriali, con indubbi vantaggi che si spingono al di là dell'interesse al singolo affidamento, se si considera anche l'indotto dei lavori appaltati, come la fornitura del calcestruzzo, del gasolio, dei mezzi, del servizio mensa per gli operai, e di quant'altro possa occorrere per lo svolgimento dei lavori.

Da ciò consegue l'importanza di adottare mirate azioni di risanamento del settore che, nell'operato delle commissioni straordinarie, hanno riguardato anche la pianificazione urbanistico-territoriale.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Non a caso, infatti, la maggior parte delle revoche degli incarichi dirigenziali da parte delle commissioni straordinarie ha riguardato figure operanti nel settore urbanistico.

Quanto alla pianificazione urbanistica, particolare attenzione è stata posta anche all'analisi dei piani regolatori generali.

Nel comune di Bovalino (RC), ad esempio, la commissione straordinaria ha provveduto ad affidare un incarico tecnico ex articolo 110 del decreto legislativo n. 267 del 2000 al fine di svolgere una attenta analisi del piano regolatore generale, anche alla luce della normativa vigente. Anche presso il comune di Sorbo San Basile (CZ) la commissione ha affidato un incarico *ad hoc* ad un tecnico per fare il punto sullo stato della procedura di approvazione del nuovo piano strutturale comunale.

La commissione incaricata della gestione del comune di Valenzano (BA) ha avviato l'iter istruttorio per l'aggiornamento dello strumento urbanistico generale. Anche presso il comune di Arzano (NA) la commissione ha disposto l'avvio delle attività preliminari e propedeutiche alla approvazione del piano urbanistico comunale.

Nello stesso comune di Arzano (NA), inoltre, sono stati approvati la carta pedologica, la carta agricola dei suoli ed il piano di zonizzazione acustica.

Presso il comune di Crispano (NA) la commissione ha redatto sia il piano urbanistico comunale che il relativo regolamento attuativo, avviando con la città metropolitana di Napoli un tavolo di co-pianificazione per lo strumento pianificatorio generale. La stessa commissione, inoltre, ha realizzato il piano degli insediamenti produttivi (PIP) al fine di incentivare lo sviluppo delle attività



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

economiche e produttive del territorio. Con particolare riferimento alla assegnazione dei lotti dell'area PIP, la medesima commissione ha, altresì, avviato una attività di controllo, dalla quale sono emerse irregolarità sulle assegnazioni su cui si è intervenuti in autotutela, procedendo all'annullamento di quelle irregolari.

Nel comune di Casavatore (NA) la commissione ha constatato la presenza di un piano regolatore generale vetusto e di un "discutibile" piano casa da cui sono scaturite iniziative di edilizia residenziale atte ad aumentare i volumi edificabili con conseguente riduzione delle aree da riservare ad uso pubblico.

Anche la commissione straordinaria incaricata della gestione del comune di Giardinello (PA) ha segnalato la vetustà dello strumento pianificatorio, attesa la assenza di un piano regolatore generale e l'utilizzo di un programma di fabbricazione risalente agli anni Settanta. La commissione, dunque, ha avviato il complesso iter di approvazione del piano regolatore generale, provvedendo alla approvazione di uno schema di massima di p.r.g.

Presso il comune di lavagna è stato predisposto il piano delle priorità previsto dall'art, 145, comma 2, del TuoeI con l'indicazione delle opere pubbliche indifferibili che si ritengono prioritarie ed è stata avviata l'approvazione del nuovo piano aree demaniali marittime.

Nel comune di Crispano (NA) la commissione ha approvato il regolamento urbanistico edilizio comunale (RUEC).

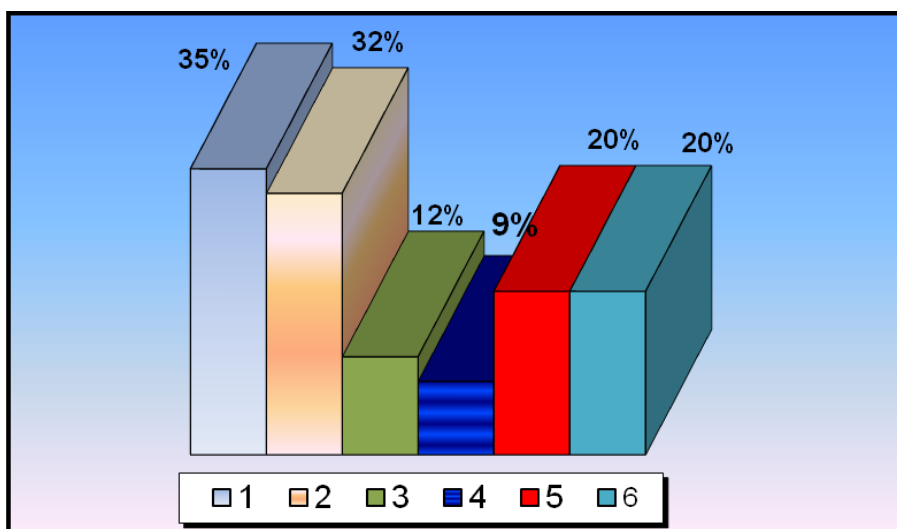




# Ministero dell'Interno

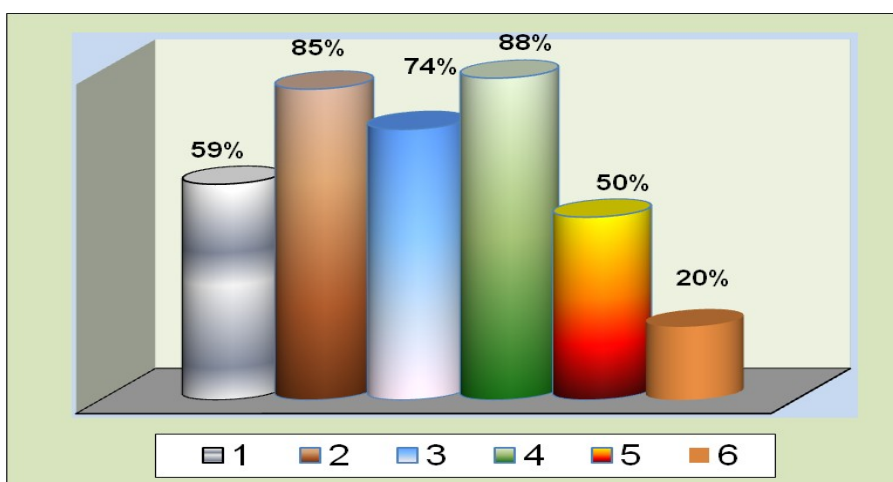
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

## STRUMENTI URBANISTICI ADOTTATI O IN CORSO DI ADOZIONE



- 1) piano regolatore generale
- 2) piano strutturale associato
- 3) piano di spiaggia
- 4) piano strutturale comunale
- 5) piano urbanistico comunale
- 6) altre pianificazioni

## INIZIATIVE PER CONTRASTARE IL FENOMENO DELL'ABUSIVISMO



- 1) accertamento crediti condoni edilizi
- 2) verifica immobili che presentano profili di abusivismo
- 3) accertamento occupazione *sine titulo* di alloggi residenziali pubblici
- 4) emissione ed esecuzione di ordinanze di demolizione
- 5) accesso presso i cantieri
- 6) protocollo d'intesa per il contrasto all'abusivismo
- 7) altro



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

## *6.5 Utilizzazione dei beni confiscati alla mafia e ripristino della legalità*

Molte delle commissioni straordinarie operanti all'interno del territorio nazionale sono riuscite a portare a compimento le procedure di destinazione ed utilizzo dei beni sequestrati e confiscati alle organizzazioni criminali, nonostante ostacoli e resistenze, assicurando la concreta fruizione a fini sociali dei beni sottratti alla criminalità organizzata, dando, così, un visibile segnale del cambiamento in atto.

Più nel dettaglio, l'utilizzo a fini sociali dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata è avvenuto nei comuni di Arzano (NA), Bagnara Calabria (RC), Scafati (SA), Borgetto (PA), Bovalino (RC), Bova Marina (RC), Brancaleone (RC), Brescello (RE), Corleone (OA), Giardinello (PA), Laureana di Borrello (RC), Scafati (SA), Parabita (LE), Valenzano (BA), Castelvetro (TP), Gioiosa Ionica (RC), Marano di Napoli (NA).

Quanto alle esperienze concrete, si segnala l'operato della commissione straordinaria presso il comune di Bovalino (RC), la quale ha destinato quattro immobili confiscati alla criminalità organizzata per ospitare il centro per l'impiego, una sede della proloco e di una associazione territoriale. La medesima commissione, inoltre, ha richiesto ed ottenuto l'autorizzazione dell'Agenzia nazionale per i beni sequestrati e confiscati per l'assegnazione in uso di un mezzo furgonato adibito al servizio tecnico comunale.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Nel comune di Scafati (SA) si segnala l'iniziativa della commissione straordinaria che ha condotto all'affidamento a cooperative sociali, mediante avviso pubblico, di un terreno di circa dieci ettari confiscato alla criminalità organizzata.

Nel comune di Parabita (LE) la commissione ha accertato la presenza di due beni confiscati alla criminalità organizzata: un appartamento ubicato in pieno centro ed una vasta area posta al di fuori del centro abitato denominata "Parco Angelica". Grazie ad un finanziamento regionale, una cooperativa di giovani è stata autorizzata ad utilizzare una porzione di detto Parco per costruire una scuola circense.

La commissione straordinaria del comune di Valenzano (BA) ha proceduto ad una ricognizione dei beni confiscati ed assegnati all'ente accertandone la corretta destinazione e il loro corretto utilizzo.

Nel comune di Castelvetro (TP) la commissione ha disciplinato, mediante l'approvazione di un regolamento comunale *ad hoc*, la destinazione e l'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Nel comune di Arzano (NA), invece, è stato approvato un regolamento di disciplina dell'affidamento dei beni confiscati ed è stata effettuata una puntuale ricognizione di tali beni in sinergia con la sede decentrata di Napoli dell'Agenzia nazionale dei beni confiscati. Nello stesso comune tre immobili confiscati alla criminalità organizzata sono stati assegnati, tramite gara, in comodato d'uso gratuito per la realizzazione di una casa-famiglia e per lo svolgimento di altre attività a sfondo sociale, mentre un



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

immobile è stato messo a disposizione della Prefettura di Napoli per attività connesse all'accoglienza dei migranti.

Nel comune di Marano di Napoli (NA) è stata disposta la valorizzazione di sei unità immobiliari confiscate alla criminalità organizzata, mediante l'assegnazione, a seguito di procedura ad evidenza pubblica, ad una associazione di volontariato, senza finalità di lucro, per svolgere attività di accoglienza di soggetti con disagio sociale e di giovani e/o donne vittime di violenza. Nello stesso ente, inoltre, è stato autorizzato l'utilizzo di un terreno da parte di un'associazione di volontariato per realizzare una fattoria didattica rivolta agli alunni delle scuole del territorio.

La commissione del comune di Borgetto (PA), con riguardo ai terreni agricoli confiscati, ha avanzato richiesta di adesione al Consorzio sviluppo e legalità, allo scopo di promuoverne la valorizzazione e la fruizione a fini sociali.

La commissione del comune di Corleone (PA), invece, entrata in possesso di un immobile confiscato, ne ha disposto l'utilizzo per fini istituzionali, in parte destinandolo ad uffici comunali, in parte a sede amministrativa del suddetto Consorzio sviluppo e legalità cui l'ente aderisce.

Presso il comune di Gioiosa Ionica (RC) la commissione straordinaria ha ritenuto di rendere partecipe la cittadinanza sul concreto impiego dei beni sequestrati o confiscati alla criminalità organizzata, mediante appositi incontri preliminari con i rappresentanti delle varie organizzazioni presenti sul territorio, allo scopo di acquisire utili elementi di valutazione per la redazione dei bandi finalizzati alla loro assegnazione e utilizzo.