



***Oggetto: proposta di modifica testo normativo in materia di scioglimento dei comuni per infiltrazioni mafiose ( art. 143 TUEL).***

Attualmente lo scioglimento di un ente comunale o provinciale è posto in essere in modo quasi automatico, appena vengano segnalate anomalie o irregolarità nella vita amministrativa, sintomatiche di un condizionamento c.d. mafioso, ovvero vengano avviate indagini penali sull'operato di singoli amministratori o dipendenti di un ente territoriale.

Le modifiche/integrazioni di seguito indicate mirano ad effettuare da parte degli organi preposti un accertamento quanto più esaustivo possibile, contenendo gli smisurati poteri di Prefetto e Commissioni di Accesso nella valutazione degli elementi sintomatici di un possibile condizionamento mafioso della vita amministrativa di un ente comunale o provinciale.

Lo scioglimento di un ente dovrebbe essere extrema ratio, cioè avvenire in via eccezionale e residuale, solo laddove ogni altro intervento venga ritenuto, in presenza delle situazioni più gravi e di rilevanza penale, inidoneo a ristabilire la regolarità e legalità della vita amministrativa e ad assicurare il buon andamento e imparzialità dell'amministrazione comunale o provinciale.

Si deve cercare di rendere lo scioglimento di un ente comunale o provinciale uno strumento eccezionale, avente carattere residuale rispetto a tutta un'altra serie di interventi che devono essere indicati e che le amministrazioni devono provare a porre in essere con tempi ragionevoli e risorse finanziarie anche di natura statale.

Lo scioglimento di un ente comunale o provinciale deve avvenire sulla base di gravi evidenze di anomalie ed irregolarità, aventi assunto anche carattere penale, dovendo in tutti gli altri casi dare la possibilità all'amministrazione di restare in essere sia pur con gli interventi ed i correttivi necessari a ristabilire la piena legalità.

Si ritiene che le modifiche indicate di seguito possano essere apportate al testo normativo vigente al fine di assicurare una istruttoria completa e nella quale siano offerte irrinunciabili garanzie agli enti oggetto di valutazione da parte delle Commissioni di Accesso.

Allo stato si ritiene che tali Commissioni godano di poteri sproporzionati;

Si auspica l'instaurazione di un contraddittorio effettivo fra quanto emergente o ipotizzato nelle inchieste giudiziarie e quanto effettivamente posto in essere all'interno delle amministrazioni comunali e provinciali.

Secondo costante orientamento giurisprudenziale in relazione agli elementi sulla base dei quali può essere disposto il provvedimento di scioglimento ex art. 143 TUEL, le vicende che ne costituiscono il presupposto devono essere considerate *“nel loro insieme”*, non atomisticamente e devono risultare idonee a delineare, con una ragionevole ricostruzione, il quadro complessivo del condizionamento mafioso ( *Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 10.3.11, n. 1547*).

Ne consegue che assumono rilievo situazioni non traducibili in episodici addebiti personali ma tali da rendere plausibile l'ipotesi di una soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata e ciò pur quando il valore indiziario degli elementi raccolti non sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione.

Gli elementi raccolti devono caratterizzarsi per *“concretezza”* ed essere assistiti da un obiettivo e documentato accertamento della 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. La definizione di questi precisi parametri costituisce un vincolo con il quale il legislatore ha voluto controbilanciare la

discrezionalità dell'apprezzamento dell'amministrazione statale 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 ( *Cfr. Cons. Stato sez. III, 20.1.16, n. 197 e 19.10.15 n. 4792*).

A ben vedere il prevalente indirizzo giurisprudenziale in materia amministrativa evidenzia la necessità non già di elidere la discrezionalità degli organi accertatori nell'iter di possibile scioglimento di un ente ex art. 143 TUEL, bensì di controbilanciarla attraverso strumenti a garanzia di fondamentali diritti di natura costituzionale.

Le modifiche proposte si pongono nel solco di tale indirizzo giurisprudenziale al fine di rendere effettivi i principi enunciati.

La previsione di tale integrazione si rende assolutamente necessaria sempre nel solco di un accertamento completo ed esaustivo attraverso verifiche condotte non a senso unico ma anche a tutela degli enti che rischiano lo scioglimento.

Si è voluto individuare, infine, una sanzione di natura processuale a tutela delle garanzie che devono essere assicurate alle amministrazioni durante l'accesso delle commissioni prefettizie.

Si potrebbe altresì pensare di individuare uno specifico motivo di ricorso amministrativo: oltre al travisamento dei fatti ed alla manifesta illogicità della relazione prefettizia allegata al decreto di scioglimento, altresì, la mancata osservanza di quanto disposto nei commi precedenti da parte degli organi preposti.

**Art. 143. Scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso. Responsabilità dei dirigenti e dipendenti**  
*(articolo così sostituito dall'art. 2, comma 30, legge n. 94 del 2009)*

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

2. Al fine di verificare la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 anche con riferimento al

segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti ed ai dipendenti dell'ente locale, il prefetto competente per territorio dispone ogni opportuno accertamento, di norma promuovendo l'accesso presso l'ente interessato. In tal caso, il prefetto nomina una commissione d'indagine, composta da tre funzionari della pubblica amministrazione, attraverso la quale esercita i poteri di accesso e di accertamento di cui è titolare per delega del Ministro dell'interno ai sensi dell'articolo 2, comma 2-quater, del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410. Entro tre mesi dalla data di accesso, rinnovabili una volta per un ulteriore periodo massimo di tre mesi, la commissione termina gli accertamenti e rassegna al prefetto le proprie conclusioni.

**Dopo il comma 2 dell'art. 143 TUEL è inserito il comma 2 bis: la commissione di accesso, di cui al comma precedente, laddove, nell'attività di raccolta e verifica documentale cui è preposta presso l'ente comunale o provinciale interessato, abbia riscontrato presunte anomalie rispetto alle procedure utilizzate in tema di appalti ovvero di affidamento di servizi ed incarichi ovvero di nomina, deve indirizzare specifica comunicazione agli uffici ovvero ai soggetti coinvolti affinché, nel termine di dieci giorni dal ricevimento della stessa, provvedano a depositare memorie ovvero richiesta di audizione per controdedurre in ordine ai rilievi evidenziati.**

**Laddove in ordine ai medesimi fatti emerga altresì la pendenza di eventuali procedimenti penali, specie nel caso in cui sia stata emessa ordinanza di applicazione di misure cautelari ovvero avvisi di garanzia, devono essere acquisiti, oltre alla documentazione contenente gli elementi a carico, altresì la documentazione difensiva a discarico ovvero eventuali interrogatori degli indagati, con i limiti di segretezza di cui al codice di procedura penale.**

3. Entro il termine di quarantacinque giorni dal deposito delle conclusioni della commissione d'indagine, ovvero quando abbia comunque diversamente acquisito gli elementi di cui al comma 1 ovvero in ordine alla sussistenza di forme di condizionamento degli organi amministrativi ed elettivi, il prefetto, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica integrato con la partecipazione del procuratore della Repubblica competente per territorio, invia al Ministro dell'interno una relazione nella quale si dà conto della eventuale sussistenza degli elementi di cui al comma 1 anche con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti e ai dipendenti dell'ente locale. Nella relazione sono, altresì, indicati gli appalti, i contratti e i servizi interessati dai fenomeni di compromissione o interferenza con la criminalità organizzata o comunque connotati da condizionamenti o da una condotta antiggiuridica. Nei casi in cui per i fatti oggetto degli accertamenti di cui al presente articolo o per eventi connessi sia pendente procedimento penale, il prefetto può richiedere preventivamente informazioni al procuratore della Repubblica competente, il quale, in deroga all'[articolo 329 del codice di procedura penale](#), comunica tutte le informazioni che non ritiene debbano rimanere segrete per le esigenze del procedimento.

**Dopo il comma 3 dell'art. 143 TUEL è inserito il comma 3 bis : Il Prefetto, prima di inoltrare la propria relazione al Ministro dell'Interno, deve - oltre che sentire il Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica che può essere integrato con la partecipazione del Procuratore della Repubblica competente per territorio - altresì attivare le procedure di garanzia di cui al comma precedente se non vi abbia provveduto la commissione di accesso ovvero ritenga necessario**

approfondire talune delle vicende/procedure segnalate dalla medesima commissione, sempre che siano emersi plurimi e concreti elementi di possibile condizionamento mafioso dell'attività amministrativa.

A tal fine viene emesso specifico decreto da parte del Prefetto e decorre il termine non superiore a giorni venti entro il quale la commissione di accesso provvede all'integrazione dell'accesso presso l'ente interessato, ovvero provveda direttamente il Prefetto all'acquisizione degli elementi a discarico enunciati al comma 2 .

4. Lo scioglimento di cui al comma 1 è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri entro tre mesi dalla trasmissione della relazione di cui al comma 3, ed è immediatamente trasmesso alle Camere. Nella proposta di scioglimento sono indicati in modo analitico le anomalie riscontrate ed i provvedimenti necessari per rimuovere tempestivamente gli effetti più gravi e pregiudizievoli per l'interesse pubblico; la proposta indica, altresì, gli amministratori ritenuti responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento. Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della provincia, di componente delle rispettive giunte e di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte, anche se diversamente disposto dalle leggi vigenti in materia di ordinamento e funzionamento degli organi predetti.

5. Anche nei casi in cui non sia disposto lo scioglimento, qualora la relazione prefettizia rilevi la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti o ai dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale, con decreto del Ministro dell'interno, su proposta del prefetto, e` adottato ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente, ivi inclusa la sospensione dall'impiego del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio o altra mansione con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'autorità competente.

**Comma 5 TUEL ( di seguito ovvero prevedere comma 5 bis): lo scioglimento deve essere disposto in modo residuale e solo laddove gli elementi raccolti presentino un grado di significatività e di concludenza grave ed evidente, dovendo, diversamente essere adottate tutte le misure - revoca dell'incarico, del servizio o della nomina, decadenza dell'amministratore, sospensione del dipendente - comunque idonee a far cessare il pregiudizio in atto e ricondurre alla piena normalità la vita amministrativa dell'ente.**

**Non può costituire unico motivo di scioglimento dell'ente comunale l'accertata sussistenza di relazioni di parentela, affinità o frequentazione fra esponenti della compagine di governo dell'ente e soggetti indicati come elementi di primo piano dei presunti sodalizi localmente dominanti.**

**Dopo il comma 5, è inserito il comma 5 bis TUEL**

**La mancata osservanza di quanto disposto ai commi 2,3,4,5 del TUEL determina nullità della procedura di scioglimento, rilevabile dall'ente interessato con ricorso da esperirsi in sede giurisdizionale amministrativa.**

6. A decorrere dalla data di pubblicazione del decreto di scioglimento sono risolti di diritto gli incarichi di cui all'articolo 110, nonché gli incarichi di revisore dei conti e i rapporti di consulenza e di collaborazione

coordinata e continuativa che non siano stati rinnovati dalla commissione straordinaria di cui all'articolo 144 entro quarantacinque giorni dal suo insediamento.

7. Nel caso in cui non sussistano i presupposti per lo scioglimento o l'adozione di altri provvedimenti di cui al comma 5, il Ministro dell'interno, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione di cui al comma 3, emana comunque un decreto di conclusione del procedimento in cui dà conto degli esiti dell'attività di accertamento. Le modalità di pubblicazione dei provvedimenti emessi in caso di insussistenza dei presupposti per la proposta di scioglimento sono disciplinate dal Ministro dell'interno con proprio decreto.

8. Se dalla relazione prefettizia emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti tra singoli amministratori e la criminalità organizzata di tipo mafioso, il Ministro dell'interno trasmette la relazione di cui al comma 3 all'autorità giudiziaria competente per territorio, ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione previste nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575.

9. Il decreto di scioglimento è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. Al decreto sono allegata la proposta del Ministro dell'interno e la relazione del prefetto, salvo che il Consiglio dei ministri disponga di mantenere la riservatezza su parti della proposta o della relazione nei casi in cui lo ritenga strettamente necessario.

10. Il decreto di scioglimento conserva i suoi effetti per un periodo da dodici mesi a diciotto mesi prorogabili fino ad un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali, dandone comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti, al fine di assicurare il regolare funzionamento dei servizi affidati alle amministrazioni, nel rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa. Le elezioni degli organi sciolti ai sensi del presente articolo si svolgono in occasione del turno annuale ordinario di cui all'articolo 1 della legge 7 giugno 1991, n. 182, e successive modificazioni. Nel caso in cui la scadenza della durata dello scioglimento cada nel secondo semestre dell'anno, le elezioni si svolgono in un turno straordinario da tenersi in una domenica compresa tra il 15 ottobre e il 15 dicembre. La data delle elezioni è fissata ai sensi dell'articolo 3 della citata legge n. 182 del 1991, e successive modificazioni. L'eventuale provvedimento di proroga della durata dello scioglimento è adottato non oltre il cinquantesimo giorno antecedente alla data di scadenza della durata dello scioglimento stesso, osservando le procedure e le modalità stabilite nel comma 4.

11. Fatta salva ogni altra misura interdittiva ed accessoria eventualmente prevista, gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento di cui al presente articolo non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, che si svolgono nella regione nel cui territorio si trova l'ente interessato dallo scioglimento, limitatamente al primo turno elettorale successivo allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo. Ai fini della dichiarazione d'incandidabilità il Ministro dell'interno invia senza ritardo la proposta di scioglimento di cui al comma 4 al tribunale competente per territorio, che valuta la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento agli amministratori indicati nella proposta stessa. Si applicano, in quanto compatibili, le procedure di cui al libro IV, titolo II, capo VI, del codice di procedura civile.

12. Quando ricorrono motivi di urgente necessità, il prefetto, in attesa del decreto di scioglimento, sospende gli organi dalla carica ricoperta, nonché da ogni altro incarico ad essa connesso, assicurando la provvisoria amministrazione dell'ente mediante invio di commissari. La sospensione non può eccedere la durata di sessanta giorni e il termine del decreto di cui al comma 10 decorre dalla data del provvedimento di sospensione.

13. Si fa luogo comunque allo scioglimento degli organi, a norma del presente articolo, quando sussistono le condizioni indicate nel comma 1, ancorché ricorrano le situazioni previste dall'[articolo 141](#).

