



AUDIZIONE

Progetti di legge

C 1512 *“Modifica dell’articolo 143 del TUEL, di cui al d. lgs 267/2000, in materia di scioglimento dei consigli comunali, provinciali e delle città metropolitane conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile”*

C 474 *“Modifiche al TUEL di cui al d. lgs 267/2000, in materia di scioglimento dei consigli degli enti locali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso”*

C 1630 *“Introduzione dell’articolo 143-bis del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di computo dei termini di durata in carica dei consigli comunali e provinciali in caso di annullamento del provvedimento di scioglimento”*

CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI

Roma, 24 ottobre 2019

PREMESSA

Lo scioglimento dei consigli comunali in relazione al fenomeno delle infiltrazioni mafiose, introdotto nel nostro ordinamento nel 1991, è disciplinato negli articoli da 143 a 146 del TUEL.

Dall'entrata in vigore del TUEL ad oggi si registrano circa duecento Comuni sciolti per infiltrazioni mafiose. Analizzando poi i dati più recenti, 23 sono gli scioglimenti decisi nel 2018 e 13 nei primi nove mesi del 2019. Si evidenzia, altresì, che tale fenomeno non è più circoscritto solo alle regioni del Sud ma interessa anche alcuni Comuni situati nel Nord e nel Centro Italia.

Pertanto, lo scioglimento degli enti locali, in tali casi, non è più un fenomeno raro o poco frequente, ma assume una vera e propria connotazione strutturale che richiede necessariamente un miglioramento della normativa vigente al fine di trovare un punto di equilibrio tra la misura interdittiva, con i suoi gravi effetti sulla capacità decisionale dell'ente e il rischio di infiltrazioni e condizionamenti criminali per la stessa comunità rappresentata.

La misura prevista dall'art. 143 e ss. del TUEL non ha natura sanzionatoria ma preventiva di carattere straordinario e definisce una misura finalizzata a contrastare l'invasività del fenomeno mafioso, rappresentando una decisione delicatissima, **che incide sull'autonomia degli enti locali, sospendendo la normale dialettica democratica e interrompendo il rapporto tra corpo elettorale e consiglio comunale**

Condizione dello scioglimento è l'esistenza di elementi "concreti, univoci e rilevanti" su collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso degli amministratori locali e di forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare "un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi amministrativi e da compromettere l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali", incidendo negativamente sulla funzionalità degli organi elettivi. In tal senso si è più volte pronunciata la giurisprudenza, di cui si dirà in seguito.

Tutelare l'istituzione Comune e la sua vita democratica è, dunque, l'obiettivo a cui occorre fare riferimento. In tal senso appare opportuno che nel procedimento che porta allo scioglimento dell'amministrazione comunale, vi sia la **possibilità**, per i soggetti coinvolti, di far rilevare le proprie osservazioni attraverso la **presentazione di memorie** ovvero un **contraddittorio**.

OSSERVAZIONI

L'ANCI non può che essere favorevole, in via generale, ad una revisione organica e strutturale delle procedure di cui agli articoli 143 e seguenti del TUEL che nel tempo sono state oggetto di una serie di modifiche normative e di pronunce giurisprudenziali.

In particolare, le pronunce della giurisprudenza hanno reso evidente l'esigenza di intervenire su tali procedure in un'ottica di bilanciamento tra l'interesse pubblico

primario di una cessazione anticipata dell'attività amministrativa nel caso straordinario del condizionamento da parte della criminalità organizzata, con il diritto dell'istituzione Comune di poter partecipare al procedimento che porta allo scioglimento. Ciò al fine di evitare, in particolare, che amministratori in carica rispondano per fatti e situazioni di cui sono incolpevoli e che sono addebitabili ad amministratori precedenti o altri soggetti.

A tal proposito, la sezione III del Consiglio di Stato ha affermato che “*L'astratta previsione dell'art. 143 del T.U.E.L., in altri termini, deve misurarsi e fare i conti con la realtà del singolo ente comunale*” (Cons. St., sez. III, 20 gennaio 2016, n. 196).

Inoltre, la sentenza del TAR Lazio del 30 gennaio 2019 ha rilevato come “*gli atti gravati, non sono riusciti ad evidenziare, **per assenza di univocità e concretezza delle evidenze utilizzate**, la ricorrenza di un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi, **tale da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali in quanto tesa a favorire o a non contrastare la penetrazione della suddetta criminalità nell'apparato amministrativo.***”

La stessa ha stabilito altresì che “*l'art. 143 D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 cit. non ha natura di provvedimento di tipo "sanzionatorio" ma preventivo, con eminente finalità di salvaguardia dell'amministrazione pubblica di fronte alla pressione e all'influenza della criminalità organizzata e la possibilità di dare peso anche a situazioni non traducibili in addebiti personali, ma tali da rendere plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una possibile soggezione degli amministratori alla criminalità organizzata (C. Stato, III, 18.10.2018, n. 5970)*”. Pertanto, “***tale funzione "preventiva" non può concentrarsi in una mera operazione deduttiva e astratta, scollegata da elementi concreti, univoci e rilevanti idonei a evidenziare una forma diretta o indiretta di condizionamento da parte della malavita organizzata.***”.

Si segnala, altresì che la Corte Costituzionale, con sentenza 20 giugno - 24 luglio 2019, n. 195 (in G.U. 1^a s.s. 31/07/2019, n. 31), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del nuovo comma 7 bis dell'art. 143, introdotto dal D.L. 113/2018 che aveva introdotto un potere sostitutivo del Prefetto. Pertanto, la Corte ha invitato il legislatore a “*riformulare la norma in termini compatibili con il principio di legalità dell'azione amministrativa e con la garanzia di autonomia costituzionalmente garantita di cui godono gli enti locali territoriali.*”.

In occasione della fase di conversione in legge del DL 113/2018, l'ANCI aveva già avuto modo di osservare come la procedura sopra individuata necessitava di una riflessione. Se da una parte è positiva la previsione di un potere che ristabilisca il rispetto degli standard di legalità laddove non si proceda allo scioglimento del consiglio comunale, d'altra parte si ritiene necessaria una perimetrazione del potere del Prefetto. In tal senso, è necessario un potere sostitutivo “ad hoc” del prefetto ovvero un decreto che dà l'avvio del procedimento con poteri sostituivi per il quale sia previsto il passaggio in Conferenza Stato Città ed autonomie locali.

Si condivide, pertanto, l'obiettivo delle proposte di legge oggetto dell'audizione odierna di rendere più efficaci e incisivi, e pertanto garantisti per tutti, i provvedimenti adottati in materia di scioglimento dei consigli comunali a causa di infiltrazioni di tipo mafioso.

LE PROPOSTE DI LEGGE

La pdl C1512 interviene solo sull'art. 143 mentre la proposta C 474 estende modifiche ai successivi art. 144-146 e introduce nuove fattispecie. Infine, la proposta 1630 interviene in merito alla durata in carica dei consigli comunali e provinciali in caso di annullamento del provvedimento di scioglimento.

AC 1512

Per quanto concerne tale proposta di legge, si osserva come la stessa introduca al comma 3 del citato articolo 143 **un nuovo e condivisibile elemento nella parte in cui viene modificato l'avvio della procedura di scioglimento**. In particolare, si condivide pienamente **la facoltà attribuita al Sindaco di inviare al prefetto una memoria scritta contenente eventuali controdeduzioni** che saranno inserite dal Prefetto nella relazione trasmessa al Ministero dell'Interno.

In tal modo, dunque, la procedura di scioglimento non è più preceduta solo da un esame unilaterale ma prevede, in sede istruttoria, anche la trasmissione di osservazioni e valutazioni del Sindaco o del rappresentante legale dell'ente locale che diventano, pertanto, atto integrante della procedura stessa.

L'ANCI ritiene inoltre opportuno inserire oltre a tale norma anche la possibilità di un contraddittorio da parte del rappresentante legale dell'ente.

Inoltre, si condivide un ulteriore elemento di novità, introdotto al comma 6, con il quale si stabilisce che qualora a seguito degli accertamenti della commissione di indagine si registrino forme di condizionamento mafioso che escludono tuttavia il coinvolgimento degli amministratori, **il prefetto possa proporre la nomina di un commissario straordinario che eserciti anche le funzioni del direttore generale dell'ente, con poteri di avocazione delle funzioni gestionali, amministrative e finanziarie dei servizi interessati**. Il commissario straordinario esercita le funzioni per un periodo di diciotto mesi, indipendentemente dalle consultazioni elettorali e amministrative e provvede ad adottare i necessari provvedimenti di riorganizzazione burocratico-amministrativa finalizzati a contrastare ogni possibile forma di condizionamento di tipo mafioso o similare.

AC 474

Per quanto concerne la proposta di legge in oggetto, si evidenziano le modifiche introdotte in merito ai **lavoratori dipendenti dell'ente**. La norma introdotta integra quanto già previsto dal vigente comma 5 dell'articolo 143, stabilendo che, nel caso di accertamento delle condotte pregiudizievoli da parte di funzionari e dipendenti dell'ente, possa sussistere, oltre alla sospensione dall'impiego, alla destinazione ad altro

ufficio/mansione e all'avvio di un procedimento disciplinare, anche l'eventuale licenziamento per giusta causa.

Inoltre, al fine di evitare che le misure adottate nei confronti dei dipendenti possano inficiare il buon andamento e l'efficienza dell'ente, la nuova disposizione di cui al comma 6 prevede la possibilità, da parte della commissione straordinaria, di utilizzare le liste di mobilità o di graduatorie vigenti. Ove tale utilizzo non risulti sufficiente, il successivo comma 7 prevede il ricorso all'istituto del comando tra pubbliche amministrazioni.

Si esprime apprezzamento per tale modifica poiché la sua introduzione consente il prosieguo del buon funzionamento dell'attività amministrativa dell'ente non bloccando l'erogazione dei servizi ai cittadini. Si ritiene inoltre utile prevedere, oltre al ricorso alla mobilità e al comando, la possibilità di procedere, anche in deroga alle disposizioni di legge in materia, all'espletamento di procedure concorsuali che consentano un rinnovamento delle figure che lavorano nell'ente locale.

Inoltre, si ritiene utile la previsione della possibilità di procedere ad una sostituzione dei dirigenti. La suddivisione delle competenze politiche gestionali favorisce un legame tra la dirigenza e il territorio che, a volte, continua ad esercitare condizionamenti nonostante la presenza degli organi straordinari.

Infine, la proposta di legge in oggetto introduce norme aggiuntive all'art. 143 in materia di **incandidabilità inasprendo le sanzioni per gli amministratori responsabili dell'infiltrazione o del condizionamento di tipo mafioso all'interno dell'ente.**

La norma vigente prevede l'incandidabilità limitatamente a circoscrizioni, comuni, province e regione dell'ente sciolto e solo nel caso in cui l'incandidabilità sia stata dichiarata con provvedimento definitivo.

La modifica proposta invece **estende l'incandidabilità a qualsiasi tipo di elezione**, sia essa relativa alle circoscrizioni, ai comuni, alle province, alle regioni, alla Camera dei deputati, al Senato della Repubblica o ai membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, anche al di fuori del territorio dell'ente sciolto e anche se l'incandidabilità è dichiarata con provvedimento non definitivo e **ne fissa la durata in 20 anni.**

L'articolo 2 della proposta di legge reca modifiche all'articolo 144 TUEL con riferimento alla commissione straordinaria. Si ritiene positiva la previsione di uno specifico elenco da cui possono essere scelti i membri della commissione straordinaria nonché la previsione per la quale i tre commissari straordinari debbano dedicarsi in via esclusiva alla cura dell'ente locale in modo che possano così svolgere la loro funzione a tempo pieno.

Infine, l'articolo 5 modifica l'art. 146 del TUEL ampliando il numero dei soggetti ai quali si applica la normativa in materia di scioglimento.

La modifica introdotta include tutte le società, gli enti o i consorzi comunque denominati partecipati dagli enti locali, anche se unitamente a soggetti privati. Sono escluse le società con azioni quotate in mercati regolamentati, soggette a una disciplina speciale e a controlli di autorità pubbliche di vigilanza e, comunque, per la loro struttura e organizzazione, più difficilmente assoggettabili a infiltrazioni criminali locali.

Tuttavia, si rileva che la disciplina di tali organismi è contenuta nel Testo Unico delle Società partecipate (TUSP) e che così come formulata la norma di modifica non definisce in maniera chiara l'ambito oggettivo di applicazione, dovendo essere necessariamente coordinata sia con le disposizioni del TUSP che con il Codice civile.

AC 1630

Per quanto concerne la proposta 1630, se ne condivide pienamente la *ratio*. Infatti, fermo restando la necessità di contrastare con ogni mezzo i possibili condizionamenti di stampo mafioso, occorre rilevare che si sono verificati casi in cui gli esiti dei ricorsi promossi dagli enti sciolti, hanno smentito le decisioni assunte a seguito della procedura di scioglimento.

La proposta, pertanto, prevede di sanare la normativa vigente stabilendo che, in caso di annullamento del decreto di scioglimento, il periodo compreso fra la pubblicazione del medesimo e la reintegrazione degli organi elettivi non venga computato ai fini del termine della consiliatura.

Qualora, dunque, il provvedimento di annullamento sia revocato, è corretto che siano anche rimossi gli effetti dello stesso poiché, in tal caso, la consiliatura viene interrotta impedendo che sia portato avanti il mandato elettorale, espressione della volontà degli elettori.