



**Alla c.a. On. le Giuseppe Brescia
Presidente I Commissione Affari Costituzionali
Camera dei Deputati**

Oggetto: Memoria in riferimento all'audizione del 24.10.19 in riferimento alle proposte di legge C. 474 Nesci; C. 1512 Bruno Bossio; C. 1630 Santelli recanti modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di scioglimento dei consigli degli enti locali conseguenti a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

Le proposte di legge in esame mirano a modificare la normativa vigente in materia di scioglimento dei consigli degli enti locali nel caso in cui vengano ritenuti sussistenti fenomeni di infiltrazioni e di condizionamenti da parte di organizzazioni criminali di tipo mafioso o similari.

Le proposte di modifica di iniziativa dell'on. Nesci e degli altri deputati di cui al documento 474 non riguardano la fase del procedimento amministrativo che porta all'emanazione del decreto di scioglimento, che dunque rimane scandito nelle fasi di cui all'attuale formulazione dell'art. 143, commi 1-5, TUEL.

A ben vedere le modifiche richieste riguardano la fase successiva all'emanazione del decreto di scioglimento, la cui finalità, secondo le intenzioni dei deputati presentatori, è quella di rendere più efficaci e trasparenti le scelte intraprese nella lotta al crimine.

Si mira a rendere effettiva l'incandidabilità, estesa a qualsiasi tipo di elezione, anche al di fuori del territorio interessato e anche nel caso in cui il provvedimento di scioglimento non sia ancora definitivo.

Si auspica l'ampliamento dei soggetti a cui si applicherebbe la normativa in esame con estensione anche alle società, agli enti ed ai consorzi partecipati dagli enti locali; si prevedono incentivi economici; la pubblicazione della relazione prefettizia anche nel caso di mancato scioglimento; l'istituzione di un consiglio dei cittadini con funzioni consultive e propositive rispetto alla commissione straordinaria; istituzione di una commissione ad hoc e di un comitato di monitoraggio con funzioni di vigilanza sull'ente locale sciolto nei cinque anni successivi al commissariamento.

Quanto alla proposta di legge n. 1512 dell'on. Bruno Bossio le modifiche riguardano anche la fase del procedimento amministrativo, benché nella fase successiva all'accertamento compiuto presso l'ente interessato dalla commissione di accesso.

Ed invero, la proposta prevede al comma 3 dell'art. 143 TUEL l'obbligo per il prefetto di comunicare al rappresentante legale dell'ente locale interessato le risultanze dell'attività svolta dalla commissione di cui al comma 2, che nei venti giorni successivi ha facoltà di inviare al prefetto una memoria scritta contenente eventuali controdeduzioni. Tale memoria, se presentata, viene inviata anch'essa al Ministro dell'Interno unitamente alla relazione della commissione di accesso.

Altra modifica riguarda, in ossequio ai principi di separazione dei poteri, la possibile nomina da parte del Prefetto, nel caso in cui le forme di condizionamento di cui al comma 1 non investano gli

Unione Camere Penali Italiane

Via del Banco di S. Spirito, 42 00186 Roma

Tel +39 06 32500588 - segreteria@camerepenali.it - www.camerepenali.it

C.F. 05386821002 - P.I. 08989681005



organi politici, di un direttore generale dell'ente che dovrebbe occuparsi della riorganizzazione burocratica amministrativa ed adottare tutti i provvedimenti necessari a contrastare ogni forma di condizionamento mafioso.

Da ultimo la proposta a firma dell'on. Santelli e degli altri deputati di cui al documento n. 1630 che riguarda un singolo aspetto, derivante dalla necessità di rendere effettive alcune conseguenze dello scioglimento solo una volta divenuto definitivo il decreto che lo ha disposto.

Ed infatti, è inserita la previsione di un art. 143 bis TUEL che prevede in caso di impugnazione del decreto di scioglimento la sospensione dei termini della consiliatura fino alla definizione del giudizio ed il non computo ai fini della durata della consiliatura del periodo compreso fra la pubblicazione del provvedimento di annullamento e la reintegrazione degli organi elettivi.

L'introduzione di tale nuovo articolo si renderebbe necessario, secondo i firmatari della proposta di legge, per meglio bilanciare le esigenze di legalità con la volontà espressa dagli elettori.

Lo scioglimento di un ente locale è un evento grave e fortemente traumatico per la comunità territoriale interessata.

Oggi è strumento sanzionatorio ma soprattutto di prevenzione nella lotta al crimine, 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 locale.

La normativa in vigore si mostra priva di garanzie a favore dell'ente locale interessato dall'accertamento della commissione di accesso. Le modifiche ovvero le integrazioni alla normativa vigente dovrebbero mirare ad assicurare un accertamento quanto più esaustivo possibile, contenendo gli smisurati poteri di Commissioni di Accesso e Prefetto nella valutazione degli elementi sintomatici di un possibile condizionamento mafioso della vita amministrativa di un ente locale.

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 ed a restaurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione attenzionata dall'accertamento prefettizio.

Lo scioglimento di un ente locale deve essere uno strumento eccezionale, avente carattere residuale rispetto a tutta un'altra serie di interventi che possono essere ipotizzati 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 deve essere previsto solo in presenza di gravi evidenze di anomalie ed irregolarità, aventi assunto anche carattere penale, dovendo in tutti gli altri casi consentire all'amministrazione interessata la possibilità di restare in essere sia pur con gli interventi ed i correttivi necessari a ristabilire la piena legalità.

E' necessario assicurare una istruttoria completa e nella quale siano offerte irrinunciabili garanzie agli enti locali oggetto di valutazione da parte delle Commissioni di Accesso che esplicano i propri



poteri, in assenza di un effettivo contraddittorio e senza apprestare all'ente interessato dall'accertamento le necessarie ed ineludibili garanzie difensive.

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.

Ed allora, qualsiasi modifica deve porsi nel solco di tale indirizzo giurisprudenziale al fine di rendere effettivi i principi enunciati.

L'obiettivo da perseguire deve essere quello di un accertamento completo ed esaustivo che si realizza attraverso verifiche condotte non a senso unico ma anche a tutela degli enti che rischiano lo scioglimento, anche con la previsione di sanzioni di natura processuale a tutela delle garanzie che devono essere assicurate alle amministrazioni durante l'accesso delle commissioni prefettizie.

Si ritiene che adeguata modifica all'art. 143 TUEL possa essere la seguente:

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 similare 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 carico 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, è 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.

Prevedere un comma 5 bis TUEL: *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.

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 allegate 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.

Roma, 24.10.19

Avv. Marcello Manna
Componente Giunta UCPI