



Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo

I Commissione Affari Costituzionali Camera dei Deputati

AUDIZIONE

DEL PROCURATORE NAZIONALE ANTIMAFIA E ANTITERRORISMO

Federico Cafiero de Raho

Roma 7 novembre 2019

OGGETTO: proposte di legge recanti modifiche al T.U. di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, in materia di scioglimento dei Consigli degli enti locali per infiltrazioni o condizionamenti di tipo mafioso:

- proposta di legge n. 474 di iniziativa della deputata Nesci e altri
- proposta di legge n.1512 di iniziativa della deputata Bruno Bossio
- proposta di legge n. 1630 di iniziativa della deputata Santelli e altri

La Direzione nazionale porge alla Commissione Giustizia della Camera alcune brevi considerazioni sulle proposte di legge recanti modifiche al T.U. di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, in materia di scioglimento dei Consigli di enti locali per infiltrazioni o condizionamenti di tipo mafioso:

- la proposta di legge n. 474 di iniziativa della deputata Nesci e altri
- la proposta di legge n.1512 di iniziativa della deputata Bruno Bossio
- la proposta di legge n. 1630 di iniziativa della deputata Santelli e altri

A) MODIFICHE ALL'ART. 143 TUEL

COMMA 1 Inserimento del riferimento espresso alle città metropolitane (AC 1512)

L'estensione può ritenersi di completamento e specificazione, e quindi aggiornamento, degli enti cui si applica la disciplina.

Quanto alle **città metropolitane**, peraltro, l'**art. 2 comma 1 del TUEL** prevede: *"Ai fini del presente testo unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni"*.

L'**art. 146 TUEL** (norma finale) stabilisce che le disposizioni di cui agli artt. 143-144 e 145 si applicano anche agli **altri enti locali di cui all'art. 2 comma 1 TUEL**, tra cui sono comprese le **città metropolitane**.

ANCORA COMMA 1: riferimento, ai fini dello scioglimento, anche agli **accertamenti effettuati ai sensi dell'art. 11 comma 8 d. l.vo 235/12** (previsto sia dalla **proposta n. 474** sia dalla **1512**)

Appare opportuno il riferimento all'art. 11 comma 8 del d. lgs. 31.12.2012 *"Incandidabilità e divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi"* che collega i poteri di accesso agli enti del Prefetto ai casi di trasmissione – da parte dell'AG - dei provvedimenti che comportano la sospensione o la decadenza di pubblici ufficiali del medesimo ente.

D'altra parte, il riferimento all'art. 59 comma 7 del testo vigente dell'art. 143, non ha più ragione d'essere trattandosi di norma abrogata dal d. lgs. 31.12.2012 n.235 in forza del quale *"Dalla data di cui al comma 1, i richiami agli articoli 58 e 59 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ovunque presenti, si intendono riferiti, rispettivamente, agli articoli 10 e 11 del presente testo unico"*. A tal proposito, e con riferimento al d. lgs. **31.12.2012 n.235** *"Incandidabilità e divieto di ricoprire cariche elettive e di governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi"* si

rileva che **gli artt. 10 e 11 non sono stati ad oggi aggiornati con le modifiche introdotte dalla legge 17.10.2017 n.161 al sistema delle misure di prevenzione.**

Infatti, l'art. 10 lett. f) inserisce, tra le cause di incandidabilità, *“coloro nei cui confronti il tribunale ha applicato, con provvedimento definitivo, una misura di prevenzione in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'art. 4 comma 1 lett. a) e lett. b) del d. lgs. 6.09.2011 n.159”*

Restano fuori dalle cause di incandidabilità le ipotesi di misure di prevenzione ai soggetti indiziati di uno dei delitti previsti dall'art. 51 comma 3 *quater* c.p.p. e ai soggetti indiziati del reato di cui all'art. 640 bis c.p. o del reato di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di delitti contro la PA.(art. 4 comma 1 lett. d) e i-bis)

Analogamente l'art. 11 del decreto, nel prevedere le cause di sospensione e decadenza degli amministratori locali alla lett. c) individua *“coloro nei cui confronti l'autorità giudiziaria ha applicato, con provvedimento non definitivo, una misura di prevenzione in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'art. 4 comma 1 lett. a) e lett. b) del d. lgs. 6.09.2011 n.159”* con irragionevole esclusione dei casi sopra indicati.

Anche su questi aspetti si richiama l'attenzione della Commissione, per quanto il riferimento è all'art. 10 lett. F e all'art.11 lett. C del D.- Lgs. 31.12.2012 n.235 , che andranno aggiornati inserendo l'inciso *“coloro nei cui confronti l'autorità giudiziaria ha applicato, con provvedimento non definitivo, una misura di prevenzione in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'art. 4 comma 1 lett. a); lett. b) ; lett. d) e lett. i-bis) del d. lgs. 6.09.2011 n.159”*

COMMA 2 (Continua: Modifiche all'art. 143 TUEL)

Si disciplina (in entrambe le proposte) in modo più puntuale la norma dei tre componenti la commissione d'indagine, stabilendo che:

- vanno scelti da un apposito albo tenuto presso il Ministero dell'Interno, istituito con il nuovo comma 1 bis dell'art. 144;
- non esercitano le loro funzioni nel territorio della provincia dell'ente interessato.

La valutazione è sicuramente positiva

COMMA 3 (Continua: Modifiche all'art. 143 TUEL)

Entrambe le proposte prevedono la riduzione del termine entro cui il Prefetto deve proporre lo scioglimento da 45 a 30 giorni.

La proposta 1512 introduce, inoltre, due nuove previsioni:

- un **termine massimo dalla data di accesso – tre mesi prorogabili di altri tre – entro cui la commissione deve concludere gli accertamenti e inviare al prefetto la relazione** (attualmente è previsto solo un termine di 45 giorni entro cui il prefetto, ricevuta la relazione, deve investire il Ministro dell'Interno);
- l'instaurazione di un **contraddittorio preventivo all'invio della relazione al Ministro, tra Prefetto ed Ente** (*sindaco o rappresentante legale dell'ente*), e la eventuale memoria dell'Ente andrà inviata al Ministro unitamente alla relazione.

Con riferimento a tale proposta va osservato:

- in primo luogo, che la previsione del termine massimo di sei mesi (3+3) andrebbe integrata con la possibilità, nei casi più complessi (dimensioni dell'Ente, particolare difficoltà degli accertamenti) di una ulteriore proroga;
- il contraddittorio appare opportuno per integrare le valutazioni del prefetto e precedere la decisione definitiva del ministro dell'Interno, così dandosi possibilità all'Ente di rappresentare circostanze che oggi divengono motivo di ricorso alla giustizia amministrativa.

COMMA 4 (Continua: Modifiche all'art. 143 TUEL)

L'AC 474 specifica che la proposta di scioglimento deve **individuare**, accanto agli amministratori, **il personale dell'Ente** responsabile delle condotte causa dello scioglimento.

Anche su tale integrazione la valutazione è positiva, tenendo conto di quanto già previsto dal comma 5, vale a dire la possibilità di adozione di provvedimenti – utili all'ente – anche di natura cautelare nei confronti del personale amministrativo (sospensione dall'impiego del dipendente e alla sua destinazione ad altro ufficio o mansione), con obbligo di avvio del procedimento disciplinare.

COMMA 5 (Continua: Modifiche all'art. 143 TUEL)

L'AC 474 prevede che l'accertamento della responsabilità in capo agli amministrativi **costituisce giusta causa di licenziamento.**

La valutazione è, anche in relazione a tale modifica, certamente positiva. Probabilmente potrebbe andarsi oltre e, **coordinando gli articoli 143 comma 5 e 145** (che non viene modificato da nessuna delle due proposte di legge), prevedere in caso di avvenuto accertamento degli elementi di cui al comma 1, con riferimento al segretario comunale/provinciale, direttore generale, dirigenti o dipendenti a qualunque titolo – la mobilità obbligatoria presso altro ente o, nei casi più gravi, il

licenziamento. Invero, non è raro che la responsabilità sia da ricondurre alle condotte degli apicali amministrativi e non dei *politici*, atteso che il *potere reale* dagli stessi gestito, in uno alla stabilità della loro presenza nell'apparato amministrativo, li pone nelle condizioni di costituire gli *effettivi terminali* dell'azione di condizionamento dell'ente posta in essere dalle organizzazioni mafiose. Dunque la sospensione o la destinazione ad altro ufficio sono spesso rimedi inefficaci, mentre lo sarebbero lo **spostamento in altro ente o, nei casi più gravi, il licenziamento.**

COMMA 6 (Continua: Modifiche all'art. 143 TUEL)

L'AC n. 1512 propone l'introduzione del *Commissariamento dell'ente locale limitato all'area gestionale amministrativa e finanziaria: art. 143 comma 6.*

La nuova norma propone una forma di commissariamento limitato dell'ente locale che ricorre quando gli accertamenti della Commissione straordinaria hanno escluso dai condizionamenti il coinvolgimento del livello di responsabilità politica degli amministratori dell'ente.

Ricorrendo tale eventualità non si procederebbe allo scioglimento dell'ente, ma il Prefetto potrebbe proporre al Ministro dell'Interno la nomina di un Commissario straordinario che esercita anche le funzioni di direttore generale dell'ente con poteri di avocazione delle funzioni gestionali, amministrative e finanziarie dei servizi interessati.

Tale figura rimarrebbe in carica per diciotto mesi e adotterebbe i provvedimenti idonei a contrastare ogni possibile forma di condizionamento di tipo mafioso.

La valutazione è certamente positiva **in quanto rispondente** alle situazioni *border line* in cui lo scioglimento dell'ente può sembrare misura eccessiva, essendosi accertato il condizionamento di tipo mafioso nei confronti dei soli funzionari tecnici e amministrativi.

In tali casi si eviterebbe di penalizzare la componente politica, che, essendo risultata estranea ai condizionamenti, ben potrebbe continuare ad amministrare l'ente, seppur affiancata da un Commissario.

Certamente non sarà semplice distinguere i casi di esclusiva responsabilità della componente amministrativa da quelli di corresponsabilità politica, laddove forme di tolleranza possono aver consentito il condizionamento mafioso con *culpa in vigilando*.

Una ulteriore riflessione dovrebbe riguardare i comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti, dove non è prevista la figura del direttore generale.

COMMA 8 (Continua: Modifiche all'art. 143 TUEL)

Tale modifica è di aggiornamento, richiamando le disposizioni vigenti in materia di misure di prevenzione anziché l'ormai superato art. 1 della legge 31 maggio 1965 n. 575, come riportato nel testo attuale.

In particolare la proposta di modifica dell'art. 143 comma 8 (comma 12 nella proposta 474) prevede che *“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'art. 4 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al d. lgs. 6.09.2011 n.159”*

Il riferimento all'art. 4 del citato decreto legislativo è corretto perché include tutti i destinatari delle misure di prevenzione anche i soggetti indicati alle **lett. d) e i-bis**), vale a dire i soggetti indiziati del reato di cui all'art. 640 bis c.p. o del reato di associazione per delinquere finalizzata alla commissione di delitti contro la PA..

Sul punto la proposta n.1512 nella modifica dell'art. 143 comma 8 (comma 10 nella proposta 1512) fa invece riferimento ai soggetti di cui all'art. 1 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione di cui al d. lgs. 6.09.2011 n.159 cioè a destinatari di misure di prevenzione disposte dal Questore per casi di c.d. pericolosità generica e non, quindi, ai casi di pericolosità qualificata di cui all'art. 4.

La proposta della AC 474 contempla tutti i soggetti portatori di pericolosità qualificata e, quindi, si fa apprezzare sia per il riferimento alla normativa di prevenzione attualmente vigente sia per l'estensione a tutti i soggetti portatori di pericolosità qualificata e, quindi, a tutti i destinatari di misura di prevenzione per qualunque delle ipotesi previste dall'art. 4 d. lgs 159/2011 .

COMMA 11 (Continua: Modifiche all'art. 143 TUEL)

La disciplina vigente prevede per gli amministratori che sono stati causa dello scioglimento dell'ente l'**incandidabilità** per due turni elettorali successivi allo scioglimento e solo a seguito di un provvedimento decisorio definitivo (civile) che accerta l'**incandidabilità**.

La proposta di modifica (AC 474), oltre a prevedere l'**incandidabilità** per tutte le competizioni elettorali che si svolgono sul territorio nazionale (attualmente la norma elenca nominativamente le competizioni elettorali, anche se sembra che siano menzionate tutte), estende l'**incandidabilità anche ai casi di provvedimenti non definitivi**.

La proposta estende poi la durata del periodo di incandidabilità portandolo a venti anni rispetto ai dieci massimi attuali (due turni elettorali successivi).

Le modifiche proposte tendono a superare i più recenti assunti giurisprudenziali secondo cui il diritto all'elettorato passivo (di rilevanza costituzionale) può essere limitato non in modo automatico, ma solo in presenza di una pronuncia del giudice competente.

B) MODIFICHE ALL'ART. 144 TUEL (AC 474)

La proposta AC 474 introduce i commi 1 bis, 1 ter e 1 quater riguardanti, rispettivamente, lo speciale elenco per la scelta dei commissari componenti delle commissioni di indagine, dei comitati di sostegno e monitoraggio e dei componenti della commissioni straordinarie e l'esclusività dell'incarico dei commissari straordinari che assicureranno sempre la presenza, anche a rotazione, per l'intero orario lavorativo e la reperibilità, in caso di urgenza, fuori di tale orario.

Su tali integrazioni si esprime una valutazione certamente positiva.

Introduce, inoltre, **il comma 2**, secondo cui il Comitato di sostegno e monitoraggio, già presente nella normativa attuale, potrà avere compiti di verifica anche per i cinque anni successivi alla gestione straordinaria, così esplicitando il periodo complessivo delle proprie attività.

L'innovazione è, pienamente, condivisibile in quanto indica un termine, prima assente, alle attività del Comitato che ha come obiettivo di sostenere l'ente anche dopo l'elezione della nuova amministrazione a seguito dello scioglimento.

C) MODIFICHE ALL'ART. 144 BIS TUEL (AC 474)

La proposta prevede l'istituzione del **Consiglio dei Cittadini**. In particolare prevede che la Commissione straordinaria di nomina prefettizia sia coadiuvata da tale Consiglio, composto da sette soggetti estratti a sorte fra i cittadini residenti, che hanno i requisiti per essere nominati giudice popolare della Corte d'assise d'appello, estranei ai fatti e agli elementi che hanno comportato lo scioglimento dell'ente e non legati da rapporto di parentela né di affinità con gli amministratori e il personale dell'ente. **Il Consiglio ha funzioni consultive sia nei confronti della Commissione straordinaria sia nei confronti del Comitato di sostegno e monitoraggio di cui all'art. 144 e ha facoltà di presentare proposte alla commissione straordinaria.**

Il Consiglio rimarrebbe in carica per ulteriori tre anni al termine del commissariamento dell'ente, mantenendo le stesse funzioni nei confronti dei nuovi organi eletti.

L'istituzione di un Consiglio dei cittadini è condivisibile nell'ottica dei criteri di trasparenza delle attività dei pubblici ufficiali ed è portatrice delle riconosciute esigenze di consultazione popolare da parte degli amministratori degli enti locali; inoltre, la permanenza in carica anche nei successivi tre anni consentirebbe di fornire adeguato supporto e stimolo alle attività dei nuovi organi eletti.

Potrebbe essere opportuna l'introduzione di una norma che disciplini i rapporti fra l'istituendo Consiglio dei cittadini e il Comitato previsto dall'art.144 in quanto compiti e funzioni sono in parte sovrapponibili.

D) MODIFICHE ALL'ART. 146 COMMA 1 TUEL (AC 474)

La proposta di modifica dell'art. 146 (AC 474) prevede l'**estensione della disciplina** *“ai consigli circoscrizionali e alle società, consorzi o enti, comunque denominati, partecipati dai comuni, dalle province e dagli altri enti di cui al presente comma, anche unitamente a soggetti privati in quanto compatibili con i relativi ordinamenti. Sono escluse le società con azioni quotate in mercati regolamentati”*.

Inoltre, l'art. 146 vigente estende la disciplina anche ai *“consorzi di comuni e province, agli organi comunque denominati delle aziende sanitarie locali e ospedaliere, alle aziende speciali dei comuni e delle province e ai consigli circoscrizionali in quanto compatibili con i relativi ordinamenti”*

La novità legislativa attiene *alle società, consorzi o enti, comunque denominati, partecipati dai comuni, dalle province e dagli altri enti di cui al presente comma , anche unitamente a soggetti privati in quanto compatibili con i relativi ordinamenti.*

La modifica appare opportuna non tanto per la maggiore chiarezza in ordine alla inclusione delle città metropolitane e del consigli metropolitani quanto per l'inclusione delle società partecipate dagli enti locali anche se unitamente a soggetti privati.

Il rischio di infiltrazioni mafiose in tali strutture è elevato e non sono previsti strumenti di prevenzione amministrativa analoghi allo scioglimento. Invero le società c.d. in *house* - partecipate al 100% dall'ente locale – spesso non sfuggono alla disciplina degli artt. 143 e segg. se l'infiltrazione mafiosa investe e ricade anche sull'ente locale ma ne sono fuori sia i casi di partecipate anche da privati che di partecipate al 100% per le quali non si riscontri una estensione dell'infiltrazione e/o del condizionamento sull'ente.

Per quanto attiene agli effetti dello scioglimento sui soggetti privati, per questi ultimi la norma potrebbe rinviare al comma 12 dell'art. 143, come modificato nella proposta, che prevede la trasmissione della relazione all'AG competente per l'applicazione delle misure di prevenzione.

E) INTRODUZIONE DELL'ART. 143 BIS TUEL (AC 1630)

La proposta introduce l'art. 143 bis, dal titolo *“Computo dei termini di durata in carica degli enti locali in caso di annullamento del provvedimento di scioglimento”*.

La norma prende in considerazione il caso di annullamento del provvedimento di scioglimento, prevedendo la sospensione dei termini della consiliatura sino alla definizione del giudizio e il “recupero” del periodo di tempo di sospensione nel caso di annullamento del decreto di scioglimento.

L’innovazione è, certamente, condivisibile in quanto pone rimedio alla situazione di quegli amministratori che, avendo ottenuto l’annullamento del decreto di scioglimento del loro ente, si vedevano irrimediabilmente penalizzati dalla circostanza di dover far conto con termini temporali di consiliatura ridotti.

Con la norma che si intende introdurre, invece, tutto ciò non avverrebbe più in quanto i tempi sarebbero recuperati *ex lege*.

Il Procuratore nazionale
Fedèrico Cafiero de Raho

