

Marina di Gioiosa Ionica, 16 giugno 2020

**AUDIZIONE COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI,  
DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI  
CAMERA DEI DEPUTATI  
16 GIUGNO 2020**

**MEMORIA SCRITTA**

Signor Presidente, On.li Deputati,  
mi chiamo Domenico Vestito, sono Avvocato e nel novembre 2013 sono stato eletto Sindaco del Comune di Marina di Gioiosa Ionica, in provincia di Reggio Calabria. La mia esperienza di governo si è conclusa il 22 novembre 2017, allorquando, dopo una indagine ispettiva condotta dalla Prefettura di Reggio Calabria, il Consiglio dei Ministri ha deliberato lo scioglimento del Consiglio Comunale, ai sensi dell'art. 143 TUEL, per presunte infiltrazioni mafiose.

La stessa Commissione d'accesso, delegata ad indagare sulla mia Amministrazione, nelle proprie conclusioni, dopo avere rilevato la mancanza di qualsiasi precedente, parentela, frequentazione, controindicazione, ha definito l'attività della Giunta e del Consiglio Comunale "*dinamica e propulsiva*".

Il Tribunale di Locri, con Decreto n. 847/2018, ha rigettato l'incandidabilità richiesta nei miei confronti, definendo le accuse mosse "*generiche ed evanescenti*". Tale provvedimento non è stato mai impugnato dall'Avvocatura dello Stato. Quindi, chi scrive è sempre stato ed è candidabile.

Il TAR del Lazio-Roma, chiamato a giudicare sulla fondatezza dei provvedimenti di scioglimento, accoglieva il nostro Ricorso e con Sentenza n. 2388/2019 stabiliva che le censure contenute negli atti impugnati erano caratterizzati da "*ricostruzioni parziali*" e "*travisamento dei fatti*". Proprio per effetto di tale decisione, l'Amministrazione da me guidata, è ritornata in carica nel febbraio del 2019.

Il 22 marzo dello stesso anno, a soli due mesi dalla scadenza naturale del proprio mandato, l'Amministrazione, democraticamente eletta, decadeva definitivamente, per effetto di un provvedimento di sospensione della decisione del TAR, adottato dal presidente della Terza Sezione del Consiglio di Stato, che in pochi minuti e senza contraddittorio, giudicava fondato l'appello proposto dall'Avvocatura dello Stato.

Nel corso del mio mandato elettivo sono stato designato Vicepresidente nazionale di Avviso Pubblico-Enti Locali e Regioni per la formazione civile contro le mafie.

Pur nella difficoltà emotiva di avvicinarmi a questa audizione con il necessario distacco dalla vicenda politica e umana, che come Amministrazione abbiamo subito, si cercherà di evitare ogni riferimento autoreferenziale a quanto abbiamo vissuto. Se qualche richiamo avverrà sarà solo come necessità argomentativa per offrire un costruttivo contributo in direzione di una radicale riscrittura di una norma che, per i motivi che di qui a breve si esporranno, sta indebolendo, anziché rafforzare, la lotta alle mafie.

**1. PER UN EFFICACE CONTRASTO ALLE MAFIE.**

Il contrasto alle mafie è la priorità. Lo è stato per la mia Amministrazione, lo è per me da tutta la vita, lo è per buona parte di quel movimento che si sta battendo per la riforma della disciplina sullo scioglimento dei consigli comunali.

Nessun campo libero al malaffare, anzi. La lotta alle cosche è un impegno così alto, serio e responsabilizzante, che richiede strumenti giuridici realmente efficaci, saldamente ancorati ai più rilevanti principi costituzionali, capaci di produrre provvedimenti solidi, riconosciuti e bene accolti dalle comunità interessate. Oggi, occorre prenderne atto con amarezza, onestà intellettuale e lucidità, ciò non accade. Gli atti dissolutori delle amministrazioni comunali sono vissuti dalla cittadinanza, per un verso come un atto dovuto, per il fatto stesso di trovarsi in determinati contesti territoriali e, per altro verso, alla luce dei risultati delle gestioni commissariali, come un autentico castigo. Si sta ingenerando un pericoloso effetto boomerang. Un istituto giuridico, pensato per limitare l'invasività delle mafie, paradossalmente rischia di favorirle, allontanando dall'impegno politico nei nostri comuni le migliori energie e risorse.

Tutto quello che da qui a breve verrà sostenuto, quindi, è finalizzato a generare un approccio al tema in questione basato sui valori della più moderna civiltà giuridica occidentale, in stretta coerenza con quanto, a più riprese, ha sostenuto la Corte Costituzionale, secondo la quale quella dello scioglimento dei consigli comunali è <<***misura di carattere sanzionatorio, che ha come diretti destinatari gli organi elettivi [...] lo straordinario potere di scioglimento può essere adottato solo in presenza di situazioni di fatto evidenti e quindi necessariamente suffragate da obiettive risultanze [...] in questo particolare tipo di atti si deve adeguatamente dar conto della sussistenza dei presupposti di fatto, del nesso logico fra questi e le determinazioni che, muovendo da essi, vengono adottate, della congruità dei sacrifici operati in relazione alle finalità da perseguire [...] Tale qualificazione, collegando la misura ad una emergenza straordinaria, attribuisce a quell'emergenza il valore di limite e di misura del potere, esercitabile perciò solo nei luoghi e fino a quando si manifesti tale straordinario fenomeno eversivo***>> (Corte Costituzionale, 19.03.1993, n. 103; 20.06.2019, n. 195). Tutto ciò consapevole che il trauma dello scioglimento del Consiglio Comunale investe non solo e non tanto gli amministratori diretti destinatari, quanto, piuttosto, intere comunità civiche, con tutto ciò che questo comporta in termini di tutela di garanzie costituzionali quali quelle alla rappresentanza elettiva e all'autonomia degli enti territoriali.

## 2. ACCOMPAGNAMENTO DEGLI ENTI LOCALI.

Lo scioglimento dei Consigli Comunali dovrebbe rappresentare l'*extrema ratio*, sia, come anticipato, per le profonde implicazioni sulla vita delle comunità interessate e sia per i principi, di rango costituzionale, che coinvolge (elettorato attivo e passivo, rappresentanza elettiva, autonomia dei Comuni, principio di sussidiarietà).

In quest'ottica, quindi, chi scrive, già nel 2014 aveva formulato al Ministero dell'Interno una proposta per l'attivazione, su tutto il territorio nazionale, di percorsi di accompagnamento/affiancamento per le Amministrazioni territoriali.

Tale impostazione trae spunto dal rilievo, che assai di frequente, anche le Amministrazioni comunali dotate delle migliori intenzioni dal punto di vista politico si trovano a operare in un contesto burocratico caratterizzato, in alcuni casi, da inefficienza e scarsa competenza. Ciò costituisce terreno fertile per condizionamenti e infiltrazioni.

La mia Amministrazione, all'epoca, si era candidata a fare da apri pista. Tuttavia, dopo alcuni momenti di iniziale confronto il progetto svanì. E' utile riprenderlo e rilanciarlo.

Non si tratterebbe, è bene puntualizzarlo, di una forma surrettizia di controllo, bensì di una modalità operativa per attuare, concretamente, il principio di leale collaborazione tra organi costituzionali.

Sarebbe necessario costituire, a livello provinciale o regionale, magari utilizzando i Consigli per le Autonomie Locali o altre forme simili di partecipazione e rappresentanza, dei gruppi di esperti, in ambito amministrativo, della contabilità, tributario, tecnico e urbanistico, con i migliori esperti a livello regionale, delle prefetture, coinvolgendo il FORMEZ e le università, con il compito di sostenere gli organi di governo locale. Ciascun ente territoriale, prima della predisposizione/approvazione degli atti più rilevanti (piani urbanistici, affidamenti, gestione dei

servizi più significativi), potrebbe rivolgere a questo organismo richieste di supporto, esclusivamente dal punto di vista tecnico-giuridico, al fine di valutare se i provvedimenti che si stanno per adottare sono in linea con la normativa/giurisprudenza di settore. Tale impostazione, oltre che aiutare a prevenire forme di condizionamento, avvierebbe un serio percorso di qualificazione/formazione del personale degli enti locali.

Ancora, sempre in una logica preventiva, preliminarmente all'invio della Commissione di indagine, il Prefetto, ricevuta una segnalazione dalle forze di Polizia o dalla magistratura o per sua stessa iniziativa, qualora emergano concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata, relativamente ad uno o più atti del Comune, potrebbe inviare una diffida all'Ente interessato, con l'invito a presentare memorie difensive ed eventualmente rimuovere l'atto/gli atti valutati negativamente. Nell'ipotesi in cui, nel termine stabilito, l'Amministrazione non provveda o lo faccia in modo non giudicato positivamente, allora si attiverebbe il procedimento di accesso, mediante nomina della Commissione d'indagine.

### **3. CONTRADDITTORIO, DIRITTO ALLA DIFESA E RESPONSABILITA' SOGGETTIVA.**

Il Sindaco e l'Amministrazione sottoposti ad indagine, fin dalla telefonata che annuncia la nomina della Commissione di accesso, che di solito arriva dalla prefettura pochi minuti prima che si presentino in comune i commissari, vivono per tre mesi o sei (in caso di proroga), più la lunga fase successiva fino alla deliberazione del Consiglio dei Ministri, nel disagio psicologico ed emotivo di essere trattati come degli autentici fantasmi. Un organo costituzionale e chi lo guida viene praticamente ignorato da altri organismi dello Stato. E' innegabile: il solo invio della commissione d'indagine, per chi lo effettua, costituisce già valutazione di sicura colpevolezza. Chi scrive, nei mesi dell'accesso che hanno interessato la sua Amministrazione, ha indirizzato una nota alla commissione di indagine, chiedendo di essere ascoltato e non ha avuto nessun cenno di riscontro. E' stata inoltrata una memoria difensiva di venti pagine all'allora Ministro dell'Interno. Anche quella ignorata. Queste situazioni le vive qualunque amministratore locale sottoposto a questo tipo di procedimento.

La norma, allora, dovrebbe prevedere un'applicazione seria, concreta, efficace dei principi del contraddittorio endoprocedimentale e del diritto di difesa.

Non si tratta di riconoscere ai soggetti interessati un qualche privilegio, ma di salvaguardare, nel vigente assetto costituzionale, il sistema delle autonomie locali, che, allo stato attuale, risulta sostanzialmente mortificato. Il Sindaco e il Consiglio Comunale sono espressione della volontà popolare, che si manifesta attraverso il voto, come tali si innestano in un paradigma costituzionale che va tutelato.

Il contraddittorio, allora, dovrebbe essere totale. Specie nel contesto endoprocedimentale. Non è possibile rinviare l'attuazione del diritto di difesa esclusivamente alla fase giurisdizionale, che è successiva e puramente eventuale, lasciata alla libera volontà degli amministratori destinatari del provvedimento dissolutivo. Occorrerebbe applicare a questa materia tutte le garanzie, a partire da quello del giusto processo, che in questa fase si potrebbe definire del "giusto procedimento", tipici del giudizio penale. Sarebbe necessario che le censure mosse siano qualificate dall'inizio, quanto meno per capitoli. Su ciascuna accusa mossa e sull'insieme dell'impianto dovrebbero essere riconosciuti termini precisi di partecipazione al procedimento e a difesa, a partire dalla composizione della Commissione d'accesso, della quale dovrebbe fare parte anche il Sindaco o un suo delegato (Assessore, Consigliere Comunale o Segretario Comunale).

A conclusione dell'attività di indagine, il Prefetto dovrebbe inviare la relazione della Commissione di accesso alla Giunta Comunale, alla quale verrebbe assegnato un termine di trenta giorni per offrire repliche, attraverso argomentazioni difensive e documentazione. Solo dopo avere ottenuto tali difese, l'intero pacchetto dovrebbe essere sottoposto al Comitato Provinciale per l'Ordine e al Sicurezza, al

quale far partecipare, obbligatoriamente, con il diritto ad essere sentito, il Sindaco del Comune interessato, il quale potrebbe farsi assistere dal Segretario comunale o altro funzionario dell'Ente.

Nelle situazioni più gravi (coinvolgimento diretto in inchieste penali), il Prefetto sospende, temporaneamente, il soggetto interessato, fino a conclusione del procedimento di accesso ispettivo. Qualora tale evenienza coinvolga il Sindaco, l'Ente verrebbe retto dal Vicesindaco.

Un tema troppo spesso sottaciuto, per chiudere sul punto, è quello della responsabilità soggettiva. Non è tollerabile, giuridicamente, che per le colpe di alcuni, paghi un'intera compagine e, quindi, una comunità. In questo senso, quindi, sarebbe auspicabile che si proceda a rimuovere, mediante sospensione/decadenza, solo i soggetti giudicati responsabili delle censure mosse, compreso l'apparato burocratico. Nel caso del Sindaco, ben potrebbero applicarsi le disposizioni su decadenza e sospensione già fissate dal TUEL.

#### **4. TERZIETA' DI CHI DISPONE LO SCIoglIMENTO.**

Tutto il procedimento previsto dall'art. 143 TUEL si sviluppa, essenzialmente, all'interno dell'Amministrazione del Ministero dell'Interno. Il Prefetto nomina dei commissari, che da lui dipendono e, a sua volta, riferisce al Ministro, che è il suo unico superiore gerarchico, il quale, successivamente, porta la proposta nel Consiglio dei Ministri, organo di rappresentanza politica, del quale è esponente di primo piano.

La proposta, allora, è quella di affidare la decisione finale ad un Organo terzo, quale potrebbe essere una Commissione parlamentare *ad hoc*, allargata con la partecipazione dei rappresentanti dell'ANCI.

Per quanto attiene, poi, alla valutazione giurisdizionale sulla fondatezza del provvedimento dissolutorio, si potrebbe assegnare la competenza per materia al Tribunale Misura di Prevenzione, che in alcuni contesti territoriali è, di fatto, magistrato specializzato in materia di criminalità organizzata, o, in alternativa, al TAR territorialmente competente. Ciò anche con riguardo alla disciplina dell'incandidabilità.

#### **5. GESTIONE COMMISSARIALE.**

E' necessario rivedere composizione, funzionamento e strumenti delle Commissioni straordinarie, delegate ad amministrare gli Enti sciolti *ex art.* 143 TUEL.

E' irrazionale che, a prescindere dalla densità demografica del Comune sciolto, l'Ente venga affidato a una terna commissariale. Più utile, allora, sarebbe prevedere l'istituzione di fasce di abitanti: un commissario per comuni fino a 3.000 abitanti, tre per quelli con popolazione da 3.001 a 50.000, cinque da 50.001 a 200.000 e sette oltre i 200.001.

I Comuni, specie quelli giudicati permeabili o condizionati dalla criminalità, devono essere amministrati con una presenza effettiva, costante e competente. Attualmente così non è. Le terne commissariali devono conciliare le loro funzioni nelle prefetture di provenienza, spesso lontane dal comune sciolto, con l'attività amministrativa. Occorrerebbe, allora, prevedere una presenza a tempo pieno, con domicilio presso il Comune assegnato, per almeno trentasei ore settimanali. Tale soluzione, oltre a garantire efficienza ed efficacia, favorirebbe un consistente risparmio di spesa. Infatti, ai commissari verrebbe riconosciuta solo la retribuzione per l'attività svolta presso il comune e non, come avviene oggi, sommando indennità di carica allo stipendio tabellare.

I commissari andrebbero scelti in un specifico albo, costituito presso il Ministero dell'Interno, nel quale inserire soggetti altamente specializzati nella gestione degli enti locali. Tale passaggio è fondamentale se si intende effettivamente incidere nella vita di un Ente complesso quale è il Comune.

I commissari, poi, dovrebbero essere dotati di effettivi poteri e strumenti. Sarebbe utile pensare a misure di sostegno alla attività amministrativa dell'ente e alla vita sociale del Comune interessato, quali: 1) potenziamento degli uffici e dei settori amministrativi in cui si registrino maggiori deficit e ritardi, riconoscendo (con criterio progressivo) maggiori diritti ai comuni che hanno subito il suddetto

provvedimento più volte negli ultimi 15 anni; 2) realizzazione di infrastrutture e servizi primari (fogne, strade, illuminazione, etc.) e secondarie (scuole, giardini, impianti sportivi, etc) finanziate con fondi del Ministero dell'Interno e/o governativi; 3) dotazioni essenziali per il funzionamento delle strutture amministrative (personal computer, rete internet, automezzi per la polizia locale, scuolabus, video sorveglianza, etc. etc) finanziate con fondi del Ministero dell'Interno e/o governativi.

Infine, ma non per ultimo, la partecipazione dei cittadini. Una circostanza si verifica assai di frequente all'avvio della gestione commissariale del Comune sciolto ex art. 143 TUEL: le terne di commissari, infatti, tra i loro primissimi atti, emanano nuove disposizioni per l'accesso del pubblico agli uffici comunali, adottando misure che limitano, considerevolmente, la possibilità dei cittadini di entrare in contatto con l'Ente. Si avverte evidente la sensazione del bastione che si copre. Tale prassi è la dimostrazione concreta di un atteggiamento di chiusura, che, sia pure con le dovute eccezioni, caratterizza, negativamente, l'avvio della gestione straordinaria del Comune.

Al contrario, invece, l'approccio, non solo iniziale, dovrebbe contraddistinguersi per trasparenza, partecipazione effettiva dei cittadini, massima corresponsabilità. Occorre che le disposizioni in materia limitino un diffuso pregiudizio da parte dei commissari nei confronti delle comunità che sono chiamate a gestire, sia pure in modalità e contesti eccezionali.

In questo senso, allora, la normativa di riforma dovrebbe prevedere l'obbligatorietà della costituzione di una consulta delle associazioni presenti sul territorio, nonché il dovere, per i commissari, di organizzare, ogni tre mesi, delle assemblee cittadine, nel corso delle quali esporre l'attività svolta e raccogliere idee, iniziative e proposte.

## **6. CONCLUSIONI.**

Quelle esposte sono solo alcune indicazioni di massima, frutto non solo e non tanto dello studio della materia, quanto, piuttosto, dell'esperienza vissuta.

La mafie, nei nostri contesti, si sconfiggono non piegando le comunità, fin quasi a farle sentire inermi, ma suscitando partecipazione, fiducia e speranza, che rappresentano l'antidoto migliore per un riscatto dal condizionamento malavitoso.

*Domenico Vestito*  
