Ministero dell'Interno

UFFICIO

Segreteria del Presidente
TRANSITO 21/07/2025

Roma, 16 LUG. 2025

Gentile Presidente,

Le trasmetto, ai sensi dell'art. 146, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, la relazione sull'attività svolta nel 2024 dalle Commissioni straordinarie negli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso.

Matteo Piantedosi

On.le Lorenzo Fontana
Presidente della Camera dei Deputati
Roma

Camera dei Deputati
ARRIVO 22 Luglio 2025
Prot: 2025/0001265/TN

MINISTERO
DELL'INTERNO

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

RELAZIONE DEL MINISTRO DELL'INTERNO

sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso

ANNO 2024





Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

INDICE

Introduzione 4

1 I provvedimenti di scioglimento 11

1.1 Provvedimenti ai sensi dell'art. 143, commi 5 e 7 del TUOEL 16

1.2 Il contenzioso e i principi giurisprudenziali.....18

1.3 L'incandidabilità e le misure nei confronti dei dipendenti 23

1.4 Attività delle commissioni straordinarie nei comuni di Caivano, Monteforte Irpino, Tropea, Randazzo e Calvi Risorta. 34

2 Attività normativa e regolamentare 50

3 Iniziative dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie degli enti 55

4 Attivita' di gestione 65

4.1 Riorganizzazione dell'apparato burocratico 65

4.2 Iniziative dirette al miglioramento dei servizi.....75

4.3 Rapporti con la cittadinanza e potenziamento dei servizi. 81

4.4 Opere pubbliche e interventi nel settore edilizio. 85

4.5 Utilizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. 92

Introduzione

La presente relazione, predisposta ai sensi dell'art. 146, comma 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, illustra le attività svolte nel corso dell'anno 2024 dalle 28 commissioni straordinarie che hanno amministrato altrettanti enti destinatari del provvedimento di scioglimento disposto ai sensi dell'art. 143 del citato decreto legislativo n. 267/2000.

I provvedimenti adottati nell'anno 2024 sono complessivamente 8 ed hanno coinvolto quattro consigli comunali della Campania, tre della Calabria e uno della Sicilia.

Per la quasi totalità degli enti locali in esame, la durata del periodo di scioglimento, inizialmente prevista in diciotto mesi, è stata prorogata di ulteriori sei mesi ai sensi dell'art. 143, comma 10, del menzionato D.Lgs. n. 267/2000, tenuto conto della necessità degli organi straordinari di portare a termine l'avviata attività di risanamento.

La gestione commissariale, come prevista dagli artt. 143 e 144 del T.U.O.E.L., si estende fino allo svolgimento del primo turno elettorale utile, che solitamente corrisponde a quello ordinario, annuale e primaverile, nel caso in cui la scadenza della durata dello scioglimento cada nel primo semestre, ovvero, sino a quello straordinariamente indetto nella finestra temporale compresa tra il 15 ottobre ed il 15 dicembre, qualora la durata dello scioglimento venga a cessare nel secondo semestre dell'anno.

Il compito principale delle commissioni straordinarie ha inizio con l'analisi delle criticità emerse all'esito dell'accesso all'ente poi commissariato.

A seguito di un'attenta ponderazione delle risultanze emerse in sede ispettiva, l'organo straordinario valuta, in concreto, le modalità operative più idonee a ripristinare la funzionalità dell'apparato amministrativo e, se necessario, provvede a riorganizzare gli uffici e a gestire diversamente il personale comunale per migliorare l'efficienza complessiva dell'ente amministrato.

Particolare attenzione viene dedicata agli aspetti finanziari, tenendo conto, altresì, di eventuali procedimenti in corso e dei termini in scadenza, al fine di predisporre, entro il termine di sessanta giorni dall'insediamento, il piano di priorità degli interventi per fronteggiare gravi disservizi ed avviare la sollecita realizzazione delle opere pubbliche indifferibili, come prescritto dal comma 2 dell'art. 145 del T.U.O.E.L.

Dall'analisi delle attività svolte emerge che le commissioni si sono dovute impegnare, innanzitutto, per ripristinare una sana gestione amministrativa e finanziaria degli enti amministrati, riscontrando una diretta correlazione tra le diffuse irregolarità politico-gestionali con il deficit di legalità, di trasparenza e di inefficienza dei servizi rivolti alla cittadinanza.

Appare evidente, infatti, che negli enti dissolti per infiltrazione o condizionamento della criminalità organizzata venga quasi sempre accertata indifferenza o vera e propria incuria nel tutelare l'interesse pubblico.

Tale *modus operandi* non è riconducibile solamente all'apparato burocratico, quanto piuttosto per la mancanza di un'efficiente direzione politico -amministrativa e per l'assenza del controllo di gestione.

Inoltre, in alcuni casi gli organi straordinari hanno segnalato di aver riscontrato forme di vera e propria connivenza tra gli organi politici e le organizzazioni criminali del territorio, alle quali hanno lasciato scientemente dei margini di operatività.

Condotte politico-amministrative che hanno talvolta determinato l'alterazione degli equilibri di bilancio degli enti, causando nei casi più gravi situazioni di squilibrio strutturali tali da determinare condizioni di pre-dissesto o di vero e proprio dissesto finanziario.

In questi casi, gli organi commissariali hanno prontamente modificato l'organizzazione degli uffici per garantire un miglioramento dei servizi alla cittadinanza e assicurare una più efficiente gestione delle finanze dell'ente, con l'intento di ripristinare la funzionalità dell'apparato amministrativo secondo i canoni di buon andamento, efficienza e legalità.

Spesso la gestione commissariale ha ritenuto di dover emanare specifiche direttive e d provvedere all'aggiornamento o alla redazione *ex novo* dei regolamenti comunali in numerose materie, specialmente con riferimento a quelle inerenti alla gestione dei contratti pubblici e alle procedure autorizzative di qualsivoglia natura, dettagliando i procedimenti volti al rilascio di licenze, autorizzazioni e concessioni comunali.

Gli organi straordinari si sono, inoltre, occupati della corretta e trasparente gestione dei beni confiscati alle organizzazioni mafiose, disciplinando anche i relativi procedimenti atti a garantirne la corretta destinazione con finalità sociali, restituendoli all'uso pubblico.

Le commissioni hanno amministrato una popolazione complessiva di 451.158 abitanti. Nello specifico, i comuni commissariati nel 2024

appartengono a diverse fasce demografiche, variando dai 63.330 abitanti di Castellammare di Stabia (NA) ai 685 abitanti del comune di Mojo Alcantara (ME).

Come frequentemente avvenuto nel corso degli anni passati, i consigli comunali coinvolti dal provvedimento di scioglimento per fenomeni di infiltrazione e condizionamento della criminalità organizzata sono geograficamente collocati principalmente nelle regioni dell'Italia meridionale; in particolare, nell'anno di riferimento, in Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

Tuttavia, si può sicuramente affermare che lo scioglimento di consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata interessa o ha interessato la quasi totalità delle regioni italiane, come è dimostrato dagli scioglimenti effettuati nel 2022 che hanno riguardato anche due comuni della provincia di Roma (Anzio e Nettuno).

Nondimeno, precedenti commissariamenti hanno riguardato altre regioni dell'Italia settentrionale, quali il Piemonte con i comuni, tutti in provincia di Torino, di Bardonecchia (nel 1995), Leinì (nel 2012) e Rivarolo Canavese (nel 2012); la Lombardia con il comune di Sedriano (nel 2013) in provincia di Milano; la Liguria con il comune di Lavagna (nel 2017) in provincia di Genova; l'Emilia Romagna con il comune di Brescello (nel 2016) in provincia di Reggio Emilia e, in ultimo, la Valle d'Aosta con lo scioglimento ex art. 143 T.U.O.E.L. nel 2020 del comune di Saint-Pierre.

Nel corso del 2024 è proseguita, tra le altre, anche la gestione commissariale del comune di Caivano, il cui consiglio è stato sciolto con D.P.R. del 17 ottobre 2023. Nel contesto particolarmente difficile di quella realtà territoriale, come meglio verrà precisato di seguito, l'organo straordinario ha

perseguito l'obiettivo del ripristino della legalità e della corretta gestione delle risorse comunali, pur ostacolato dalla presenza ancora attiva di organizzazioni malavitose, come attestano i numerosi episodi criminali verificatisi nel corso della gestione commissariale, la quale, anche per i motivi sopra accennati, è stata prorogata di ulteriori sei mesi con D.P.R. del 21 febbraio 2025.

Più in generale, le relazioni prefettizie pervenute dalle diverse commissioni straordinarie ancora operanti evidenziano tutte che la presenza attiva della criminalità organizzata in contesti territoriali difficili si riflette persino sulla gestione ordinaria degli enti locali, che viene anch'essa distorta e sviata dall'interesse pubblico per la scarsa attenzione che gli amministratori prestano ai principi di legalità, di trasparenza e di correttezza amministrativa, spesso lasciando spazio ad "aree grigie" nelle quali solitamente si insinuano gli interessi della malavita.

Di fatto, le relazioni ministeriali che accompagnano il decreto presidenziale di scioglimento ex art. 143 T.U.O.E.L., segnalano quasi sempre criticità dovute alle interferenze della criminalità organizzata, soprattutto nelle aree gestionali comunali competenti in materia di appalti pubblici, all'urbanistica, ai servizi sociali e alla polizia municipale, ambiti amministrativi che si prestano maggiormente a soddisfare interessi illeciti.

Gli accessi ispettivi e le successive relazioni prodotte dalle diverse commissioni straordinarie hanno altresì posto in evidenza che la maggioranza degli enti commissariati, oltre a presentare situazioni di diffuso disordine amministrativo, si trovano in condizioni finanziarie deficitarie, circostanze che favoriscono, oggettivamente, la permeabilità dell'ente alle ingerenze esterne e al condizionamento delle associazioni criminali.

Le Commissioni hanno constatato che gli squilibri finanziari sono spesso determinati da anomalie e irregolarità in materia di imposizione e riscossione tributaria, fattori che attestano l'assenza di puntuali direttive e controlli da parte degli amministratori, se non, addirittura, atteggiamenti di favore verso gli evasori, talvolta rappresentati da soggetti malavitosi, per ottenere consenso elettorale.

La scarsa attenzione per la gestione finanziaria dell'ente locale determina, inevitabilmente, effetti svantaggiosi per la cittadinanza in ragione della riduzione della spesa pubblica, con evidenti riflessi negativi sulla quantità e qualità dei servizi offerti, a cui si aggiunge, in caso di grave crisi finanziaria, l'eventuale dichiarazione di dissesto che comporta *ex lege* l'aumento generalizzato fino alla misura massima consentita delle aliquote e tariffe di base delle imposte locali.

Nel corso dell'anno è proseguita la complessa ed articolata attività del comitato di sostegno e monitoraggio dell'azione delle commissioni straordinarie di cui all'art. 144, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con l'audizione delle sottoelencate 28 commissioni straordinarie che hanno relazionato sull'attività svolta e su quella in corso di svolgimento.

Gli organi straordinari hanno posto in rilievo le maggiori criticità emerse durante la gestione dell'ente e le soluzioni adottate, evidenziando, altresì, le iniziative di maggior interesse poste in essere per il risanamento dell'ente.

AUDIZIONI DISPOSTE DAL COMITATO SOSTEGNO E MONITORAGGIO
Acquaro (VV) , Capistrano (VV), Tropea (VV), Cosoleto (RC), Scilla(RC), Rende (CS), Cerva (CZ), Stefanaconi (VV).

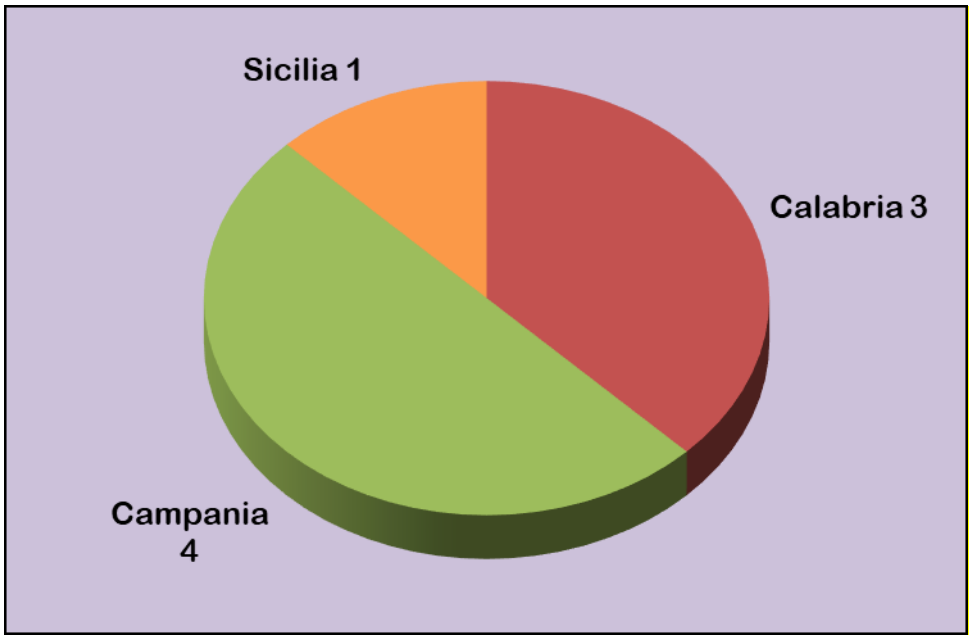
Gli incontri si sono rilevati di sicuro interesse ed utilità, consentendo di interloquire direttamente con tutti i componenti delle terne commissariali. Nel corso delle riunioni sono state affrontate e condivise le tematiche più rilevanti, e ciò ha consentito di monitorare l'andamento della gestione commissariale.

L'attività di supporto alle commissioni straordinarie è stata assicurata anche attraverso l'elaborazione di pareri in risposta a quesiti formulati su diverse problematiche attinenti alle gestioni commissariali. Inoltre, è stata disposta l'assegnazione alle stesse di funzionari in posizione di comando, ai sensi dell'art. 145 TUOEL, che hanno supportato i componenti dell'organo straordinario nell'opera di rispristino della legalità; figure selezionate sulla base di specifiche professionalità - preventivamente verificate attraverso un'apposita istruttoria curata dalle prefetture con il contributo delle forze di polizia - in possesso dei requisiti di idoneità richiesti per affiancare il lavoro delle commissioni straordinarie.

1 I provvedimenti di scioglimento

Nel corso dell'anno **2024,** 8 comuni sono stati sottoposti a scioglimento per infiltrazione mafiosa, di cui nel dettaglio, 3 in Calabria, 4 in Campania e 1 in Sicilia. Nella tabella sotto riportata si indicano le date dei provvedimenti di scioglimento per ciascun comune.

REGIONE	PROVINCIA	ENTE	POPOL.	D.P.R.
Sicilia	Catania	Randazzo	10.313	26/01/24
Campania	Napoli	Melito di Napoli	36.456	12/03/24
Campania	Avellino	Quindici	1.825	27/03/24
Campania	Avellino	Monteforte Irpino	11.428	27/03/24
Calabria	Vibo Valentia	Tropea	5.911	24/04/24
Calabria	Catanzaro	Cerva	1.106	09/05/24
Calabria	Vibo Valentia	Stefanaconi	2.345	29/07/24
Campania	Caserta	Calvi Risorta	5.518	29/07/24



Come precedentemente evidenziato nel 2024, le gestioni commissariali straordinarie hanno amministrato complessivamente **28 comuni**.

Per le seguenti n. 7 gestioni commissariali, segnatamente quelle di: Anzio (RM), Nettuno (RM), Cosoleto (RC), Sparanise (CE), Scilla (RC), Castiglione di Sicilia (CT), e Rende (CS), il cui periodo di gestione straordinaria è venuto a scadere nel corso dell'anno 2024, è stata disposta la proroga per ulteriori sei mesi, ai sensi di quanto previsto dal comma 10 del citato art. 143, tenuto conto della necessità di portare a compimento i programmi avviati dalle commissioni straordinarie.

Intervenuta la scadenza delle gestioni straordinarie, gli organi elettivi dei comuni di Castellammare di Stabia (NA), Trinitapoli (BT), Torre Annunziata (NA), Portigliola (RC), San Giuseppe Vesuviano (NA), Soriano Calabro (VV) e

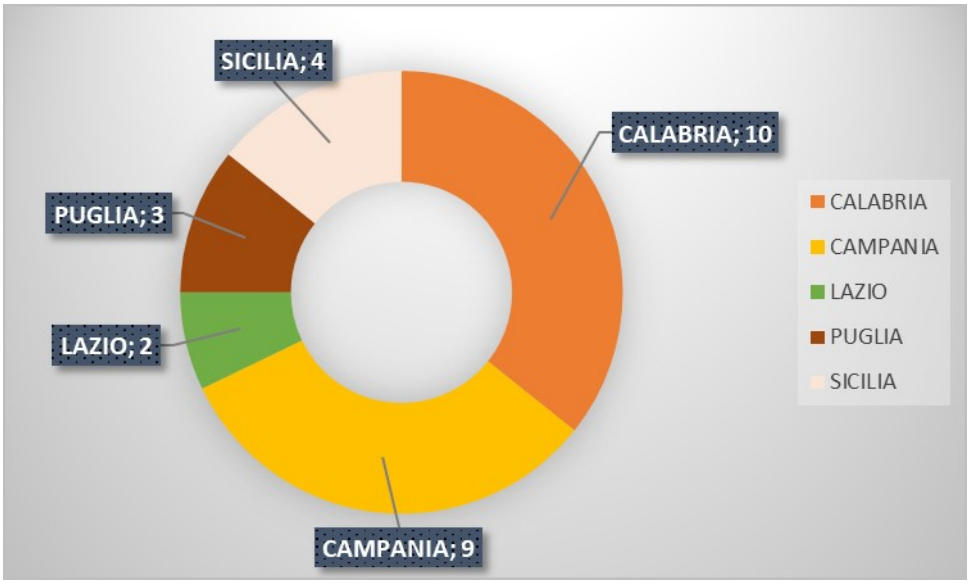
Neviano (LE) sono stati rinnovati nel corso delle elezioni di primavera e autunno 2024.

Nello schema seguente sono riepilogate le **gestioni commissariali che hanno operato nel 2024**, comprensive, quindi, dei comuni sciolti nel 2024, di quelli sciolti in precedenza la cui gestione è terminata nel corso dell'anno con le elezioni dei nuovi organi, nonché delle gestioni prorogate.

PROVINCIA	ENTE	POP.	D.P.R.
Vibo Valentia	Acquaro	2.448	18/09/23
Roma	Anzio	49.731	23/11/22
Napoli	Caivano	36.048	17/10/23
Caserta	Calvi Risorta	5.518	29/07/24
Vibo Valentia	Capistrano	1.097	17/10/23
Napoli	Castellammare di Stabia	65.944	28/02/22
Catania	Castiglione di Sicilia	3.298	25/05/23
Catanzaro	Cerva	1.106	09/05/24
Reggio Calabria	Cosoleto	916	23/11/22
Napoli	Melito di Napoli	36.453	12/03/24
Messina	Mojo Alcantara	756	03/02/23
Avellino	Monteforte Irpino	11.428	27/03/24
Roma	Nettuno	45.460	23/11/22
Lecce	Neviano	5.514	05/08/22

Foggia	Orta Nova	16.999	**18/07/23**
Catania	Palagonia	16.540	**09/08/23**
Reggio Calabria	Portigliola	1.205	**01/06/22**
Avellino	Quindici	1.825	**27/03/24**
Catania	Randazzo	10.313	**26/01/24**
Cosenza	Rende	33.555	**28/06/23**
Napoli	San Giuseppe Vesuviano	27.467	**10/06/22**
Reggio Calabria	Scilla	4.576	**11/04/23**
Vibo Valentia	Soriano Calabro	2.472	**17/06/22**
Caserta	Sparanise	7.509	**19/12/22**
Vibo Valentia	Stefanaconi	2.345	**29/07/24**
Napoli	Torre Annunziata	43.521	**06/05/22**
Barletta-Andria-T.	Trinitapoli	14.293	**05/04/22**
Vibo Valentia	Tropea	5.911	**24/04/24**

Su un totale di **28** commissioni straordinarie, **10** hanno interessato comuni situati in Calabria, **9** in Campania, **4** in Sicilia, **3** in Puglia, **2** nel Lazio, per una popolazione complessiva, come già evidenziato, di 451.158 abitanti.



1.1 Provvedimenti ai sensi dell'art. 143, commi 5 e 7 del TUOEL

Il comma 5 dell' art. 143 del decreto legislativo n. 267/2000, così come modificato dalla legge 15 luglio 2009, n. 94, dispone che, anche nei casi in cui non sia disposto lo scioglimento, qualora la relazione prefettizia rilevi la sussistenza degli elementi di condizionamento dell'attività amministrativa 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.

A tal riguardo, nei procedimenti avviati nei confronti dei comuni di Tropea (VV), Melissa (KR), Mileto (VV) e Filadelfia (VV) il Ministero dell'interno ha adottato decreti ai sensi del citato art. 143, comma 5, disponendo la sospensione dal servizio per un periodo determinato di alcuni dipendenti comunali, in quanto nelle relazioni prefettizie sono emersi, nei confronti dei predetti, elementi comprovanti collegamenti e/o condizionamenti della locale criminalità organizzata.

Inoltre, come previsto dal successivo comma 7, nel caso in cui all'esito dell'accesso ispettivo non siano emersi i presupposti per lo scioglimento o per l'adozione di altri provvedimenti nei confronti dell'apparato burocratico, il Ministro dell'interno, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione

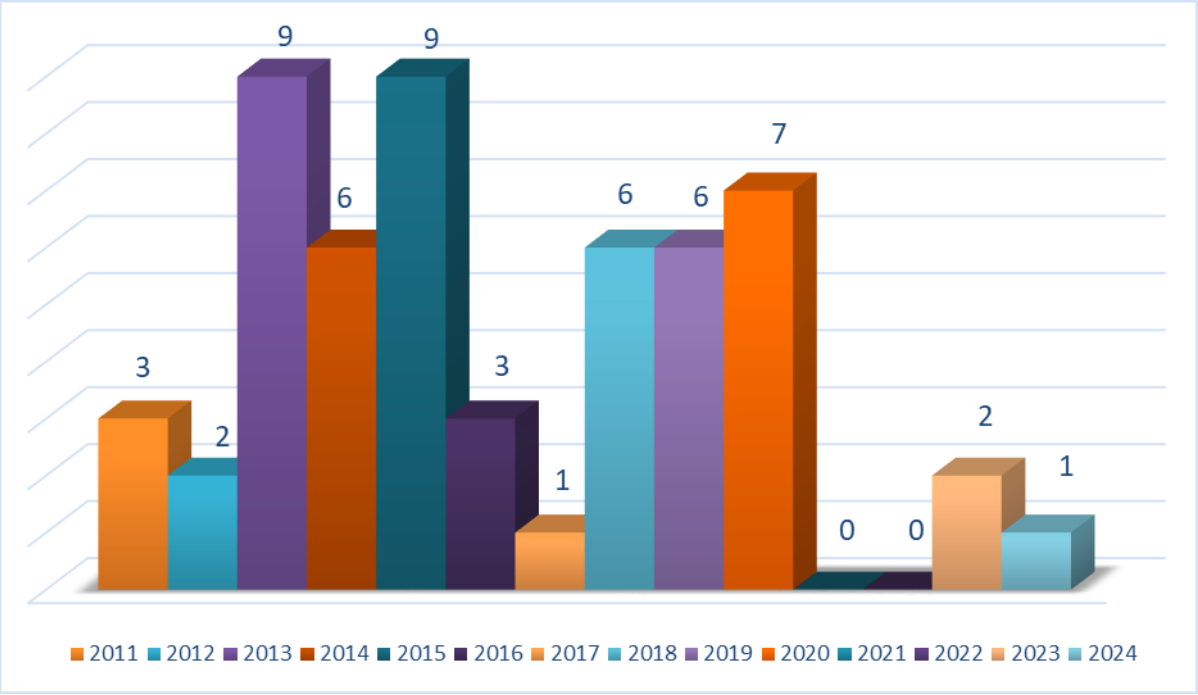
prefettizia, emana comunque un decreto di conclusione del procedimento in cui dà conto degli esiti dell'attività di accertamento.

Le modalità di pubblicazione dei provvedimenti emessi in caso di insussistenza dei presupposti per la proposta di scioglimento sono disciplinate con decreto del Ministro dell'interno.

Nel 2024, è stato adottato un unico decreto di conclusione del procedimento ai sensi del citato art. 143, comma 7, per il comune di Nicotera (VV).

Di seguito il grafico relativo alle conclusioni dei procedimenti dal 2011 al 2024.

CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI EX ART. 143, C. 7 T.U.O.E.L.



1.2 Il contenzioso e i principi giurisprudenziali

Nel 2024 la quasi totalità dei casi di contenzioso per i quali sono intervenute pronunce di primo e/o di secondo grado su provvedimenti di scioglimento per infiltrazioni della criminalità organizzata si è conclusa favorevolmente per l'Amministrazione.

Nell'anno di riferimento, su un totale di 14 giudizi, il **T.A.R. per il Lazio**, sede di Roma – titolare di competenza funzionale inderogabile nelle materie di cui all'art. 143 del T.U.O.E.L., ai sensi dell'art. 135, comma 1, lett. q), del codice del processo amministrativo – ha emesso **11** sentenze, di cui 5 pronunce di rito (dichiarando l'improcedibilità dei ricorsi ovvero l'inammissibilità dell'intervento di terze parti), e 6 pronunce di rigetto nel merito dei ricorsi, mentre in sede di appello il **Consiglio di Stato** ha adottato **3** sentenze, di cui 1 pronuncia di rito (improcedibilità), **1** sentenza di rigetto nel merito, 1 pronuncia di annullamento della sentenza di primo grado per motivazione apparente con rinvio al primo giudice ai sensi dell'art. 105 c.p.a.

Più nello specifico, il giudice amministrativo di primo grado ha adottato 3 pronunce di improcedibilità per sopravvenuta carenza d'interesse in merito ai comuni di Calatabiano (CT), Castellammare di Stabia (NA), Orta Nova (FG), e 2 sentenze non definitive riguardanti il comune di Rende (CS); le sentenze di rigetto hanno riguardato i comuni di Capistrano (VV), Foggia, Neviano (LE), Palagonia (CT), San Giuseppe Vesuviano (NA), Sparanise (CE).

A tal riguardo, risultano particolarmente significativi e meritevoli di essere evidenziati alcuni princìpi enucleati dalla giurisprudenza con riferimento ai profili di carattere procedurale/procedimentale inerenti i motivi che sorreggono le

impugnazioni dei provvedimenti dissolutori.

La giurisprudenza ha, anzitutto, puntualizzato l'*iter* procedimentale che conduce all'adozione del decreto di scioglimento, rilevando come «*l'attività degli organi statali periferici è di natura istruttoria, mentre il momento decisorio è rimesso al Governo (nella sua composizione collegiale) in base alla proposta del Ministro dell'interno la quale, ovviamente, può recepire in tutto o in parte quanto evidenziato nella relazione prefettizia. Tale precisazione è dirimente per affrontare parte delle censure spiegate dagli interessati, atteso che spesso la difesa della parte ricorrente mira a contestare elementi di fatto riportati nella relazione del Prefetto che però non venivano posti a fondamento della proposta di commissariamento dal Ministro dell'interno: tali doglianze, pertanto, vanno considerate inammissibili in quanto l'eventuale loro accoglimento non porterebbe alcuna utilità alla parte ricorrente (in termini Cons. Stato, sez. III,17 settembre 2019, n. 6207)*» (TAR Lazio, sent. 22138/2024).

E' stato richiamato il consolidato orientamento in punto di **inosservanza delle garanzie procedimentali**, affermando che «*Non si può ritenere, infatti, che il procedimento debba garantire in pieno la partecipazione, l'informazione e il contraddittorio con gli interessati, tenuto conto della natura di misura straordinaria di prevenzione che ha il provvedimento di scioglimento e della funzione ritenuta prevalente dall'ordinamento, di salvaguardia della funzionalità dell'amministrazione pubblica e di rimedio a situazioni patologiche di compromissione del naturale funzionamento dell'autogoverno locale, dovuto al condizionamento da parte della criminalità organizzata. Per quanto riguarda, in particolare, la lamentata mancanza di una formale comunicazione agli interessati dell'avvio del procedimento amministrativo e la coerenza di un successivo reale*

contraddittorio, si deve ricordare che questa Sezione ha già affermato che, in materia, la comunicazione dell'avvio del procedimento non è necessaria, tenuto conto della natura preventiva e cautelare del decreto di scioglimento e della circostanza che gli interessi coinvolti non concernono, se non indirettamente, persone, riguardando piuttosto la complessiva operatività dell'ente locale e, quindi, in ultima analisi, gli interessi dell'intera collettività comunale (Consiglio di Stato, Sez. III, n.727 del 14 febbraio 2014)" (TAR Lazio, sent. 17099/2024).

Hanno poi trovato conferma i **generali indirizzi di interpretazione**, già enunciati negli anni passati, in ordine alla **natura preventiva e non sanzionatoria del provvedimento** di cui all'art. 143 del T.U.O.E.L., finalizzato alla salvaguardia dell'amministrazione pubblica di fronte alla pressione e all'influenza della criminalità organizzata (cfr. ex multis T.A.R. Lazio, sent. 8823/2024).

In ordine ai presupposti individuati dall'art. 143, comma 1 T.U.O.E.L., si segnala il costante orientamento in base al quale la norma di cui all'art. 143 consente l'adozione del provvedimento di scioglimento sulla scorta di **indagini ad ampio raggio** sulla sussistenza di rapporti tra gli amministratori e la criminalità organizzata, non limitate alle sole evenienze di carattere penale, e perciò sulla scorta di circostanze che presentino un grado di significatività e di concludenza serio, anche se di livello inferiore rispetto a quello che legittima l'azione penale o l'adozione di misure di sicurezza.

Quanto all'**ambito** dell'attività di **accertamento** dei presupposti legittimanti la misura di rigore dissolutoria, la giurisprudenza ha ribadito che *«…lo scioglimento ex art. 143 cit., in virtù della natura "non sanzionatoria" che lo contraddistingue, è*

legittimo sia qualora sia riscontrato il ***coinvolgimento diretto degli organi di vertice*** *politico-amministrativo sia anche, più semplicemente, per l'****inadeguatezza*** *dello stesso vertice politico-amministrativo a svolgere i propri* ***compiti di vigilanza e di verifica*** *nei confronti della burocrazia e dei gestori di pubblici servizi del Comune, che impongono l'esigenza di intervenire e apprestare tutte le misure e le risorse necessarie per una effettiva e sostanziale cura e difesa dell'interesse pubblico dalla compromissione derivante da ingerenze estranee riconducibili all'influenza ed all'ascendente esercitati da gruppi di criminalità organizzata"(cfr. T.A.R. per il Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 5 febbraio 2019, n. 1433). Infine,* ***non sono idonee a smentire tali conclusioni le iniziative di contrasto e ripristino della legalità****, evocate dal ricorrente, atteso che il più volte citato art.143 non richiede di operare un bilanciamento tra i predetti elementi ed eventuali iniziative di promozione della legalità poste in essere dall'ente, le quali sono evidentemente ininfluenti, in quanto non valgono ad escludere l'esistenza di indebite cointeressenze con la criminalità organizzata*» (TAR Lazio, sent. 17099/2024).

Viene ancora sottolineata la **rilevanza sintomatica accessoria** del **contesto ambientale e parentale**, (cfr. TAR Lazio, sent. 22138/2024), oltre che il **carattere contestuale della presenza della criminalità organizzata sul territorio comunale**, dovendosi escludere che l'esistenza di un "*pregiudizio territoriale*" possa unicamente fondare il provvedimento di scioglimento (cfr., *ex multis* TAR Lazio, sent. 15853/2024).

E' stato chiarito che i **soggetti titolari di una posizione di interesse legittimo** - **autonoma e distinta da quella dei destinatari "*diretti*" del provvedimento appartenenti alla compagine amministrativa sciolta** – che

si dicano incisi dall'esercizio del potere autoritativo di scioglimento hanno l'**onere di impugnare** il decreto di scioglimento nel **termine di decadenza** di cui all'art. 29 c.p.a. (ovvero art. 30, comma 3, c.p.a. se fosse stato domandato unicamente il risarcimento del danno), **non** essendo **ammesso** l'esercizio della tutela giurisdizionale nelle forme dell'**intervento** nel giudizio proposto da altri (TAR Lazio, sentenze non definitive n. 7531 e 7532 del 17/04/2024).

In relazione al comune di San Giuseppe Vesuviano, si segnala che il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 4069/2024, ha annullato la sentenza favorevole all'Amministrazione resa in primo grado dal T.A.R. per il Lazio per motivazione apparente, ai sensi del combinato disposto degli artt. 88, comma 2 lett. d) e 105, c. 1 c.p.a., rimettendo la causa al giudice di prime cure per un nuovo giudizio.

Tale pronuncia ha, tuttavia, **fatto salva la validità ed efficacia del provvedimento amministrativo** impugnato. Peraltro, dopo la riassunzione del giudizio, il ricorso è stato nuovamente respinto dallo stesso T.A.R. per il Lazio.

Infine, con riferimento al comune di Squinzano, il Consiglio di Stato, dopo aver affermato la legittimazione di soggetti diversi dai membri della compagine amministrativa ad impugnare il provvedimento di scioglimento per tutelare la propria posizione di interesse legittimo, incisa in via diretta e immediata dall'esercizio del potere amministrativo, ha **respinto la domanda per il risarcimento** del danno non patrimoniale avanzata dalla titolare di concessione di un bene pubblico, menzionata in alcuni passaggi delle relazioni istruttorie allegate al decreto di scioglimento per difetto degli elementi costitutivi propri della responsabilità aquiliana.

1.3 L'incandidabilità e le misure nei confronti dei dipendenti

Nel corso del 2024 sono intervenute **38** pronunce giurisprudenziali in materia di incandidabilità *ex* art. 143, comma 11, del T.U.O.E.L., ai sensi del quale – a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, che ne ha ampliato l'ambito di applicazione – gli *ex* amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento dell'ente per infiltrazioni della criminalità organizzata «*non possono essere candidati alle elezioni per la Camera dei deputati, per il Senato della Repubblica e per il Parlamento europeo nonché alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, in relazione ai due turni elettorali successivi allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo*».

Più in particolare, si sono registrati **14** provvedimenti di primo grado, **11** decisioni in sede di reclamo, **13** pronunciamenti della Corte di Cassazione.

Per i comuni di Anzio (RM), Barrafranca (EN), Caivano (NA), Melito di Napoli (NA), Monteforte Irpino (AV), Nettuno (RM), Orta Nova (FG), Quindici (AV), i giudici di prima istanza hanno accolto integralmente la proposta di incandidabilità inoltrata dal Ministro dell'Interno ai sensi del citato art. 143, comma 11, e in 3 casi questa è divenuta definitiva.

In ordine ai comuni di Castellammare di Stabia (NA), Rende (CS) e Scilla (RC) il tribunale territorialmente competente ha accolto parzialmente la proposta di incandidabilità, mentre in due casi, relativi ai comuni di Castiglione di Sicilia (CT) e Palagonia (CT), la proposta di incandidabilità è stata interamente respinta. Avverso le decisioni di rigetto il Ministero dell'Interno ha proposto reclamo, che in tre casi è

stato respinto.

In relazione al comune di Castellammare di Stabia la pronuncia di incandidabilità è stata riformata in ordine alla posizione di due amministratori.

Infine, in 1 caso il tribunale adìto ha applicato l'art. 143, comma 11, T.U.O.E.L., secondo la formulazione anteriore alle modifiche recate dal D.L. 113/2018, convertito dalla menzionata legge n. 132/2018 (che prevedeva l'incandidabilità per il solo turno successivo allo scioglimento), nonostante il provvedimento di scioglimento dell'ente, da cui traeva origine la proposta ministeriale di incandidabilità, fosse stato adottato successivamente all'entrata in vigore della predetta novella legislativa. Avverso tale statuizione questa Amministrazione ha proposto istanza di correzione di errore materiale, che è stata accolta.

Le **Corti di Appello** hanno adottato decisioni favorevoli all'Amministrazione in merito ai comuni di Calatabiano (CT), Neviano (LE), Pratola Serra (AV), Quindici (AV), San Gennaro Vesuviano (NA), Torre Annunziata (NA), Trecastagni (CT).

Viceversa, sono risultate interamente sfavorevoli le pronunce emesse in sede di reclamo con riferimento ai comuni di Carovigno (BR), Palagonia (CT) Portigliola (RC).

Con riferimento alla **giurisprudenza di legittimità**, la Corte di Cassazione ha emesso pronunce *in toto* favorevoli in relazione ai comuni di Bolognetta (PA), Cerignola (FG), Foggia, Maniace (CT), Ostuni (BR), San Giorgio Morgeto (RC), San Giuseppe Jato (PA), San Gregorio d'Ippona (VV), Sogliano Cavour (LE), Trinitapoli

(BAT); in un solo caso la Cassazione ha accolto il ricorso avversario, cassando la decisione di appello con rinvio alla corte territoriale per un nuovo esame della posizione dell'amministratore indicato da questo Ministero.

In un altro caso, la Suprema Corte ha accolto ricorso di questo Ministero in relazione alla posizione di un amministratore, mentre ha dichiarato inammissibile il motivo di ricorso concernente l'ambito temporale di operatività della misura interdittiva con specifico riguardo al punto controverso della decadenza dal mandato dell'amministratore che sia stato *medio tempore* rieletto prima della definitività della pronuncia di incandidabilità. Avverso tale pronuncia è stato proposto ricorso per revocazione.

Preme, anzitutto, segnalare che **sia la giurisprudenza di merito che di legittimità hanno confermato i princìpi generali ormai consolidati**, che di seguito si riepilogano: a) l'**autonomia** del giudizio di incandidabilità da quello amministrativo concernente il **provvedimento di scioglimento**; b) l'**autonomia** del **procedimento** giurisdizionale per la dichiarazione di incandidabilità anche rispetto a quello **penale**; c) il **carattere preventivo**, **non sanzionatorio** secondo i princìpi elaborati dalla Corte EDU, della misura interdittiva dell'incandidabilità (cfr. ex multis, Cass. civ., ord. 26375/2024).

Per ciascuno dei richiamati princìpi sono state esplicitate nel dettaglio le coordinate ermeneutiche che devono sorreggere la valutazione amministrativa e giudiziale poste a fondamento della dichiarazione di incandidabilità ai sensi dell'art. 143, comma 11, T.U.O.E.L.

In relazione al principio sub a) e sub b) è stato, quindi, chiarito che «*Il procedimento giurisdizionale per la dichiarazione di incandidabilità ex art. 143,*

comma 11, TUEL è autonomo rispetto tanto alla precedente declaratoria di scioglimento del consiglio comunale, che costituisce l'antecedente storico indispensabile ma non il suo oggetto (poiché la verifica della legittimità di tale provvedimento è rimessa al giudice amministrativo in caso di impugnazione), quanto a quello penale, poiché la misura interdittiva elettorale non richiede che la condotta dell'amministratore dell'ente locale integri gli estremi del reato di partecipazione ad associazione mafiosa o concorso esterno nella stessa, essendo sufficiente che egli sia stato in colpa nella cattiva gestione della cosa pubblica, aperta alle ingerenze e alle pressioni delle associazioni criminali operanti sul territorio (Cass. SU n. 1747/2015; Cass. 19407/2017)» (Cass. civ. ord. 29919/2024 e 22159/2024).

E' stata, tuttavia, ritenuta **insufficiente**, ai fini della dichiarazione d'incandidabilità, una «***valutazione globale*** *delle vicende dell'amministrazione», richiesta invece per il provvedimento di scioglimento, attesa la natura personale della misura prevista a carico degli amministratori, volta a colpire «esclusivamente coloro che sono responsabili del degrado dell'ente», con* ***necessità*** *quindi «di una* ***maggiore individualizzazione*** *degli elementi di addebito, attraverso un esame specifico della condotta tenuta da ciascun amministratore»* (Ibidem).

Sulla scorta dei citati insegnamenti, è stata riformata una pronuncia di primo grado che aveva dichiarato l'insussistenza dei presupposti per l'incandidabilità nei confronti del primo cittadino per intervenuta assoluzione in sede penale dall'imputazione di concorso esterno in associazione mafiosa e di scambio elettorale politico-mafioso, rilevando che ferma ed irrilevante ai fini per cui è causa la mancanza dei presupposti richiesti dalla legge per la condanna in relazione alle imputazioni elevate nei suoi confronti, la circostanza che il primo cittadino fosse,

nel periodo in esame, soggetto che manteneva rapporti i familiarità con appartenenti di spicco della consorteria mafiosa rientra con esattezza nel paradigma della situazione in presenza della quale l'art. 143 D. Lgs. 267/2000 impone la declaratoria di incandidabilità dell'amministratore.

Inoltre, è stata attribuita rilevanza agli **elementi fattuali** accertati nella **sentenza di assoluzione** che deponevano nel senso di una linea di continuità pluriennale di rapporti dell'amministratore con soggetti criminali, benché antecedenti ai periodi oggetto di accertamento dell'attività ispettiva culminata nel decreto di scioglimento, al fine di corroborare l'inquadramento, oltre che una plausibile spiegazione, della condotta ai fini della responsabilità di cui all'art. 143, comma 11 TUEL (Corte di Appello di Catania, decreto n. 926/2024).

In ordine al principio sub c), è stato ulteriormente sottolineato che «***la dichiarazione di incandidabilità degli amministratori*** *che "hanno dato causa allo scioglimento dei consigli comunali o provinciali" prevista dall'art. 143, comma 11, del d.lgs. n. 267 del 2000,* ***non impone la verifica della commissione di un illecito penale o dell'esistenza dei presupposti per l'applicazione di una misura di prevenzione, né l'adozione, nel corso del relativo procedimento, delle garanzie previste per l'applicazione delle sanzioni penali****. Non si tratta, infatti, di una misura sanzionatoria secondo i principi elaborati dalla Corte EDU, ma di una misura interdittiva di carattere preventivo, i cui presupposti di applicazione sono ben individuati e, quindi, prevedibili, disposta all'esito di un procedimento che si svolge nel pieno contraddittorio delle parti, che tutela l'interesse costituzionalmente protetto al ripristino, delle condizioni di legalità ed imparzialità nell'esercizio delle funzioni pubbliche, incidendo sul diritto fondamentale all'elettorato passivo solo in modo spazialmente e temporalmente*

limitato, all'esclusivo fine di ristabilire il rapporto di fiducia tra i cittadini e le istituzioni, indispensabile per il corretto funzionamento dei compiti demandati all'ente (Cass. 15038/2018, amplius in motivazione). Né il procedimento - come configurato normativamente - confligge con gli artt. 27 e 51 Cost. Si è, invero, già ritenuto che, in tema di elezioni amministrative, è manifestamente infondata la questione di legittimità dell'art. 143, comma 1, TUEL per violazione degli artt. 27 e 51 Cost., in quanto la temporanea incandidabilità dell'amministratore che ha dato causa allo scioglimento del consiglio dell'ente locale è un rimedio di extrema ratio volto ad evitare il ricrearsi delle situazioni cui la misura dissolutoria ha inteso ovviare inteso ovviare, salvaguardando beni primari della collettività nazionale (Cass.S.U. 1747/2015)» (Cass. civ. ord. 13912/2024).

Con riguardo agli **aspetti procedurali**, è stato nuovamente ribadito che «*In materia di incandidabilità alle elezioni degli amministratori responsabili delle condotte che abbiano dato causa allo scioglimento dei consigli provinciali o comunali, in conseguenza di infiltrazioni di stampo mafioso, la* ***speciale modalità di introduzione del giudizio*** *prevista dall'art. 143, comma 11, del d.lgs. n. 267 del 2000, mediante l'atto di trasmissione ministeriale, rappresenta una deroga alle regole comuni; tale atto di impulso non è perciò tenuto a soddisfare i requisiti ordinari, in particolare le previsioni di cui all'art. 125 c.p.c., e non risulta nullo qualora ometta di indicare nominativamente gli amministratori coinvolti nella procedura, o comunque non provveda ad esplicita menzione delle specifiche condotte che agli amministratori sono attribuite, in quanto rivelatrici della permeabilità dell'amministrazione locale alle influenze inquinanti delle consorterie criminali*» (Cass. civ. ord. 9927/2024).

E ancora, «*Il procedimento giurisdizionale previsto dall'art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000 (Testo Unico Enti Locali), volto alla dichiarazione di incandidabilità degli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento dei consigli comunali o provinciali per infiltrazioni di tipo mafioso, non ha natura impugnatoria, ma è riconducibile ad un ordinario giudizio camerale contenzioso di cui agli artt. 737 e segg. c.p.c., soggetto al generale principio della domanda. Non può, dunque, mancare un atto introduttivo che abbia tutti i requisiti della "vocatio in ius" e dell' "editio actionis", elencati dall'art. 125 c.p.c., da identificarsi nella memoria dell'Avvocatura dello Stato, che rappresenta in giudizio il Ministero dell'interno, dovendosi, invece, attribuire alla* ***proposta dello stesso Ministero, di cui al comma 11 del menzionato art. 143, il valore di atto introduttivo unicamente in una accezione atecnica****, in quanto idonea a provocare l'attivazione del potere d'impulso del tribunale volto alla fissazione dell'udienza camerale*» (*Ibidem*).

Per ciò che attiene agli **elementi fondanti** l'accertamento di cui all'art. 143, comma 11, del T.U.O.E.L., i giudici di merito hanno precisato che «*le responsabilità penali e quelle di ordine sanzionatorio amministrativo, connesse alla violazione delle norme che gli enti locali - e in particolare i comuni - sono tenuti ad osservare nello svolgimento della loro attività, restano ripartite tra gli organi elettivi e quelli burocratici in correlazione alle rispettive attribuzioni desumibili dalla disciplina di settore.*

Da tale disciplina emerge una chiara distinzione di ruoli, a fronte della quale le funzioni degli organi politici di governo dell'ente locale sono tendenzialmente destinate a svolgersi negli ambiti esclusivi, da un lato, dell'indirizzo politico -

amministrativo (tramite la fissazione degli obiettivi, delle priorità e dei piani di massima) e, dall'altro, del controllo sui risultati; mentre la concreta gestione amministrativa - attuata mediante l'organizzazione delle risorse umane, finanziarie e materiali in vista del conseguimento delle finalità e degli obiettivi indicati dagli organi di direzione politica - rimane riservata, con connotati di autonomia e di piena assunzione di responsabilità, all'apparato burocratico, che ha ai suoi vertici le figure dirigenziali.

Questo assetto organizzativo comporta che ***non si possa, automaticamente e acriticamente, imputare all'organo politico (in specie, sindaco e assessori) qualsiasi violazione di norme sanzionate penalmente o in via amministrativa****, verificatasi nell'ambito dell'attività dell'ente, qualora sussista un'apposita articolazione burocratica preposta allo svolgimento dell'attività medesima, con relativo dirigente dotato di autonomia decisionale e di spesa; e che,* ***per contro, debba farsi carico, all'organo politico, di responsabilità solo in presenza di specifiche condizioni, correlate alle attribuzioni proprie di tale organo e, cioè, quando sussistano violazioni dipendenti da carenze di ordine strutturale riconducibili all'esercizio dei poteri di indirizzo e di programmazione o quando l'organo politico sia stato specificamente sollecitato ad intervenire ovvero sia stato a conoscenza della situazione antigiuridica derivante dalle inadempienze dell'apparato competente e abbia omesso di attivarsi, con i suoi poteri autonomi, per porvi rime****dio*»
(Corte di Appello di Lecce, decreto 18.07.2024).

Inoltre, con specifico riferimento alle **figure apicali** dell'amministrazione comunale (*id est*, sindaco e vice sindaco), «***al di là della mancanza di frequentazioni e rapporti con esponenti della criminalità organizzata***

***locale o di agevolazioni dirette della stessa**, occorre comunque estendere l'indagine alla condotta da questi tenuta nell'ambito amministrazione municipale al fine di acclarare l'apporto eventualmente dato (con azioni od omissioni) nel provocare la situazione che aveva condotto allo scioglimento dell'organo assembleare (Cass.n. 2749/2021). Nello svolgimento di questa indagine si deve considerare che **il sindaco ed il vice sindaco sono chiamati ad esercitare, nelle rispettive specifiche competenze, il potere/dovere: di vigilare e sovrintendere al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti, ai sensi dell'art. 50, comma 2, TUOEL; di indirizzare e controllare l'operato dei soggetti a cui era affidato il compito di dare attuazione alle scelte deliberate dall'amministrazione, ex art. 107, comma 1, TUOEL; più in generale, di sovrintendere alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, a mente dell'art. 54, comma 1, lett. c), TUOEL**.*

La trasgressione di questi doveri di vigilanza, all'evidenza, non solo è capace di determinare una situazione di cattiva gestione dell'amministrazione comunale, ma rende possibili ed agevola ingerenze al suo interno delle associazioni criminali, finendo per creare le condizioni per un asservimento dell'amministrazione municipale agli interessi malavitosi.

*Ne discende che **l'accertamento del venir meno, anche solo colposo, da parte del sindaco agli obblighi di vigilanza riconnessi alla sua carica è di per sé sufficiente a integrare i presupposti per l'applicazione della misura interdittiva** prevista dal D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 143, comma 11, così come risultante dalla sostituzione operata dalla L. n. 94 del 2009, art. 2, comma 30, proprio perché la finalità perseguita dalla norma è quella di evitare il rischio che*

quanti abbiano cagionato il grave dissesto dell'amministrazione comunale possano aspirare a ricoprire cariche identiche o simili a quelle rivestite e, in tal modo, potenzialmente perpetuare l'ingerenza inquinante nella vita delle amministrazioni democratiche locali (Cass. n. 2749/2021)» (Corte di Appello di Catania, decreto 18 giugno 2024).

******

In merito al contenzioso nascente dall'adozione dei provvedimenti nei confronti del personale amministrativo, ai sensi dell'art. 143, comma 5, nell'anno 2024 sono state adottate dal TAR Lazio **2** sentenze di merito favorevoli all'Amministrazione, mentre il Consiglio di Stato ha annullato una sentenza di primo grado ai sensi dell'art. 105 c.p.a. con rinvio al primo giudice.

In ordine ai **presupposti** fondanti il provvedimento di rigore di cui al comma 5, sono state ribadite le coordinate ermeneutiche riguardanti la misura dissolutoria applicata nei confronti degli organi dell'ente locale, ai sensi dell'art. 143, comma 1.

Infatti, oltre a confermare l'autonomia rispetto al giudizio penale del giudizio concernente la posizione individuale degli amministratori, ovvero dei dipendenti, in capo ai quali siano verificati gli elementi richiesti dalla citata norma per l'applicazione delle misure amministrative di prevenzione, è stato altresì chiarito che «***Non rilevano in senso diverso le assoluzioni o archiviazioni per prescrizione****, posti i principi di autonomia delle valutazioni discrezionali riservate dalla legge all'Autorità di governo e di ponderazione degli interessi confliggenti in materia, in ordine ai quali va operato un bilanciamento.*

Nella prospettiva di tale bilanciamento devono prevalere i valori del buon

andamento della res publica, l'imparzialità dell'agire dell'ente pubblico, la sicurezza pubblica sub specie di contrasto ad ogni livello del crimine organizzato, a fronte dei quali recedono le posizioni soggettive dei destinatari dei provvedimenti del genere in esame» (TAR Lazio, sent. 4891/2024).

Alla luce della *ratio* descritta, si comprende perché il sindacato del giudice amministrativo sulla ricostruzione dei fatti e sulle implicazioni desunte dagli stessi non possa spingersi oltre il riscontro della correttezza logica e del non travisamento dei fatti (Cons. Stato,sez. III, n. 4845/2014): si tratta di uno scrutinio finalizzato a verificare eventuali vizi di eccesso di potere quanto all'adeguatezza dell'istruttoria, alla ragionevolezza del momento valutativo nonché alla congruità e proporzionalità rispetto al fine perseguito (Cons. Stato, sez. III, n. 96/2018).

1.4 Attività delle commissioni straordinarie nei comuni di Caivano, Monteforte Irpino, Tropea, Randazzo e Calvi Risorta.

Di seguito, si ritiene opportuno illustrare alcune situazioni più significative degli enti in gestione commissariale nel corso dell'anno.

Comune di Caivano

Con D.P.R. del 17 ottobre 2023 è stato disposto lo scioglimento del consiglio comunale di Caivano, comune di 36.048 abitanti nell'ambito della città metropolitana di Napoli. Nel risanamento dell'ente hanno operato sia la Commissione straordinaria che il Commissario straordinario di governo.

Infatti, ai sensi dell'art. 1-*bis*, comma 1, del decreto-legge n. 123/2023 (c.d. Decreto Caivano), è stato adottato un programma di interventi per incrementare la capacità tecnica ed operativa dell'amministrazione comunale. Detto Piano è stato sottoscritto alla presenza dei Ministri dell'interno e della Pubblica Amministrazione, dal Capo di questo Dipartimento, dal Capo Dipartimento della funzione pubblica, dalla Commissione straordinaria del Comune di Caivano e dal Commissario straordinario del Governo.

L'organismo straordinario, dopo aver ben focalizzato le aree gestionali più critiche e più esposte a potenziali rischi di recidiva della pregressa *"mala gestio"*, ha posto in essere mirate e incisive iniziative di carattere regolamentare, organizzativo e funzionale, volte al radicale risanamento dell'Ente, al ripristino della legalità, al corretto impiego delle risorse, all'efficace utilizzo e valorizzazione dei beni patrimoniali, al miglioramento dell'erogazione dei servizi pubblici, soprattutto di quelli rivolti ai soggetti fragili, e alla promozione delle buone prassi in ogni ambito.

Subito dopo l'insediamento l'organo straordinario ha preso atto di una serie di criticità dal punto di vista gestionale e finanziario, in ragione della mancata rendicontazione di fondi stanziati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per servizi sociali alla cittadinanza in favore dell'ambito sociale territoriale, oggi azienda consortile di cui Caivano fa parte, e della presenza di debiti fuori bilancio da riconoscere, derivanti da una gestione inadeguata della spesa e da una bassissima percentuale di riscossione dei tributi.

La commissione ha innanzitutto riscontrato un generale disordine all'interno dell'apparato amministrativo, privo delle figure apicali dei settori tecnico e finanziario, inadeguato nella gestione di affari sociali e lavori pubblici e dall'organico decisamente sottodimensionato rispetto ai fabbisogni, anche in ragione delle influenze illecite della criminalità.

Al fine di fronteggiare tali criticità, la gestione commissariale si è avvalsa del supporto delle forze dell'ordine e di professionisti tecnici così da cominciare a rivalutare l'operato della gestione.

A seguito dell'arresto di alcuni dei dipendenti apicali, sono stati revocati alcuni incarichi di RUP nei procedimenti PNRR, assegnando determinati progetti ad altri dipendenti comunali i quali, tuttavia, hanno spesso evitato l'incarico per malattia o dimissioni. Il delicato settore dei lavori pubblici ha visto avvicendarsi diversi responsabili, in ragione delle continue dimissioni di volta in volta rassegnate dai soggetti designati, al punto che la commissione straordinaria ha dovuto optare per l'utilizzo in convenzione di personale appartenente ad altro ente locale.

Al fine di porre rimedio alla carenza di organico, è stato immediatamente avviato, nell'ottobre 2023, un concorso RIPAM per 31 unità, di cui 15

dipendenti della polizia municipale, 6 assistenti sociali, 6 educatori sociali e 4 istruttori tecnici, che hanno preso servizio nel mese di marzo 2024.
In seguito, l'organo straordinario ha affidato a RIPAM la selezione di altre 19 figure professionali, tra cui 8 istruttori contabili, 2 istruttori direttivi contabili, 4 istruttori amministrativi, 3 operai specializzati e 2 tecnici. Previa ricognizione effettiva dei fabbisogni del comune, con enormi difficoltà, causate da numerose dimissioni e scorrimenti di graduatoria, sono state portate a termine tutte le assunzioni programmate.

Una volta focalizzate le aree gestionali più critiche e individuati i procedimenti caratterizzati da ampia discrezionalità, nei quali è più agevole l'elusione delle norme e l'alterazione della *par condicio*, si è ritenuto di dover prescrivere regole chiare e trasparenti attraverso l'aggiornamento e l'approvazione di diversi regolamenti.

Nello specifico, l'organismo straordinario, avvalendosi del supporto del comitato di sostegno e monitoraggio, ha aggiornato il regolamento per la polizia municipale ed il regolamento degli uffici e servizi, entrambi risalenti al 2002, provvedendo ad approvarne alcuni *ex novo*, ad esempio quelli concernenti:

- il funzionamento del nucleo di valutazione;
- l'ufficio dei procedimenti disciplinari;
- il funzionamento delle sedute degli organi di giunta e consiglio in videoconferenza;
- lo stanziamento degli incentivi tecnici;
- l'applicazione dell'addizionale comunale all'IRPEF;
- la concessione del patrocinio comunale e l'utilizzo dello stemma;

- la disciplina delle entrate tributarie e patrimoniali;
- la fruizione del parco urbano "Rosario Angelo Livatino".

A seguito della predetta attività normativa, nel febbraio 2024 è stato rimodulato l'assetto organizzativo dei settori, disciplinandone le competenze ed accorpando alcuni servizi.

Di conseguenza, nel mese di maggio 2024 la commissione straordinaria ha adottato un nuovo piano integrato di attività e organizzazione (P.I.A.O.), conformemente a quanto previsto dall'art. 6 del D.L. n. 80/2021.

Considerando il contesto sociale e le specifiche problematiche del territorio del comune di Caivano, l'organo straordinario ha altresì profuso particolare impegno per l'elaborazione dei piani previsti dal d.l. 123/2023, concernente le misure urgenti di contrasto al disagio giovanile, alla povertà educativa e alla criminalità minorile, nonché per la sicurezza dei minori in ambito digitale.

Tra i progetti di maggiore rilievo si evidenziano anche quelli relativi: al sistema di video sorveglianza; al recupero del teatro "Caivano Arte" e all'ammodernamento e recupero della rete idrica comunale.

Inoltre, d'intesa con il commissario di governo, la commissione ha dato seguito a una serie di attività in favore dei nuclei familiari particolarmente vulnerabili, così come della crescita giovanile e della cultura attraverso la realizzazione del centro di competenze "Urban Regeneration Factory" in collaborazione con l'università Federico II di Napoli al fine di promuovere lo sviluppo di opportunità lavorative e dell'economia circolare, coinvolgendo anche imprese del terzo settore.

È stato altresì predisposto un accordo di collaborazione con la Presidenza

del consiglio dei ministri e la società Sport e Salute S.p.a., per consentire una gestione proficua da parte delle fiamme oro della polizia di stato del centro sportivo "Pino Daniele".

Anche la gestione e la cura del parco urbano attrezzato "Cuore Verde di Caivano" sono state affidate alla società Sport e Salute S.p.a.

Di particolare rilievo è, inoltre, il piano per il rafforzamento della capacità amministrativa del comune di Caivano, stilato a seguito di numerosi confronti con il Dipartimento degli affari interi e territoriali ed il Dipartimento funzione pubblica, che ha agevolato gli uffici comunali nella verifica e nella regolarizzazione degli insediamenti abusivi.

Proprio in considerazione dell'urgenza di ripristinare la legalità e a seguito delle ordinanze di sgombero delle abitazioni abusivamente occupate, è stata istituita una *task force* anche con personale del Ministero dell'interno.

Con riferimento ai progetti PNRR, si evidenzia che la commissione straordinaria ha dovuto controllare e riavviare quasi tutti i progetti già in corso, al fine di epurare le procedure viziate e monitorare il corretto andamento di quelli attualmente in corso che sono concernenti: la riqualificazione dell'area verde comunale e la realizzazione del parco sportivo e del parco giochi di via Scotta; la riqualificazione della piazza del plebiscito; la realizzazione di un nuovo asilo nido in via Caputo e la riqualificazione dell'area verde e attrezzata di quartiere sul sito della ex scuola di via Lanna.

Comune di Monteforte Irpino (AV)

Il comune di Monteforte Irpino, sciolto con D.P.R. del 27 marzo 2024 ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si estende su

una superficie di oltre 27 km quadrati e conta una popolazione di circa 11.700 abitanti.

La struttura comunale dispone di n. 27 dipendenti, a fronte di una dotazione organica che ha raggiunto anche le 35 unità negli anni passati.

La gestione commissariale ha operato, *in primis*, per il risanamento amministrativo dell'ente, caratterizzato da disordine, *mala gestio* ed ingerenze esterne, consentendo un'attività orientata ai principi di legalità e trasparenza; anche attraverso la digitalizzazione delle procedure e la pubblicazione degli atti nel portale "amministrazione trasparente".

Nell'operare per il ripristino delle legalità, l'organo straordinario ha incontrato numerose difficoltà in ragione di un clima ostile e della diffidenza da parte dei dipendenti, attribuibile alla commistione tra gli interessi pubblici e quelli privati, esterni al comune, in ragione dei forti legami di carattere personale dei dipendenti con esponenti del luogo.

Ciò nonostante, grazie alla collaborazione della prefettura di Avellino la commissione straordinaria è riuscita a riorganizzazione completamente l'apparato amministrativo, implementando i servizi ed improntando l'attività all'efficienza.

Detto apparato si presentava, infatti, gravemente compromesso in ragione della concentrazione di tutti i servizi in capo ai medesimi dipendenti, foriera di caos ed incertezza nella gestione dei processi.

Inoltre, sono stati constatati un esiguo tasso di riscossione dei tributi locali ed una serie di irregolarità nella gestione finanziaria dell'ente che, peraltro, non aveva approvato neppure i fondamentali documenti contabili concernenti il bilancio di previsione 2024\26 ed il rendiconto degli esercizi 2022 e 2023.

Dunque, è stata posta in atto un'azione volta alla riorganizzazione dell'intero apparato amministrativo, revocando incarichi conferiti in precedenza ed assegnandone di nuovi.

Al fine di reperire professionalità adeguate, la gestione commissariale si è avvalsa del personale di altri enti in convenzione e di personale in posizione di sovra-ordinazione, ai sensi dell'art. 145 del T.U.O.E.L.

Una volta rimodulato l'assetto dei servizi dell'Ente, sono stati nominati due nuovi responsabili delle aree: affari generali e istruzione, finanziaria e tecnica.

Inoltre, previo idoneo regolamento, è stato individuato un nuovo revisore dei conti e costituito un ufficio per i procedimenti disciplinari.

Nel corso del 2024 l'organo straordinario ha aggiornato i regolamenti dell'ente per conformarli alla normativa sopravvenuta, come nel caso del regolamento per l'organizzazione degli uffici e dei servizi e quello di contabilità armonizzata ai sensi dell'art. 152 del d.lgs. n. 267/2000.

Nell'approvare regolamenti *ex novo*, sulla base delle esigenze dell'ente, si è ritenuto di dover normare dettagliatamente l'organizzazione e la gestione dell'accesso al pubblico negli uffici comunali e il regolamento per il rilascio di "contrassegni di parcheggio", l'istituzione di stalli di sosta per disabili e le aree di sosta per operazioni di carico e scarico merci.

Per quanto riguarda gli interventi sul territorio comunale, la gestione commissariale si è occupata della gestione del servizio di trasporto scolastico per l'annualità 2024/2025 e dell'organizzazione di diversi eventi, anche per stimolare le politiche giovanili e garantire ulteriori forme di servizi alla persona quali, ad esempio: l'erogazione di buoni spesa per il vitto; la facilitazione nell'accesso ai servizi socio-sanitari ed educativi; l'orientamento al lavoro e il

supporto linguistico e formativo per la riqualificazione professionale.

Inoltre, il comune di Monteforte Irpino si è avvalso di contributi e finanziamenti PNRR per ripristinare il decoro urbano attraverso lavori di rifacimento del manto stradale, operazioni di messa in sicurezza e manutenzione delle strade comunali e degli spazi pubblici, il ripristino della rete fognaria, l'illuminazione del castello medievale e la manutenzione straordinaria del cimitero.

Previa ricognizione dei finanziamenti in essere, alcune somme sono state destinate agli interventi di riqualificazione del territorio e di messa in sicurezza degli immobili e degli edifici scolastici.

Considerata la struttura morfologica del comune, parzialmente montano, spesso colpito da alluvioni e calamità naturali, nell'intento di monitorare costantemente e prevenire il rischio idrogeologico, con decreto del 12 agosto 2024 la commissione ha provveduto ad organizzare il centro operativo comunale di protezione civile, individuando il responsabile dell'ufficio di protezione civile comunale e del C.O.C, al fine di garantire il coordinamento delle attività volte a fronteggiare eventuali criticità, in funzione della pianificazione comunale e sovracomunale di protezione civile.

Per rafforzarne la costituzione, è stato approvato uno specifico regolamento per la costituzione del gruppo comunale di volontariato in attuazione dell'articolo 35, comma 1, del decreto legislativo 2 gennaio 2018, a mente del quale è stato predisposto un bando pubblico per la selezione di volontari da inserire nel gruppo comunale di protezione civile del comune di Monteforte Irpino.

Comune di Tropea (VV)

Con decreto del presidente della Repubblica del 24 aprile 2024 la gestione del Comune di Tropea è stata affidata ad una commissione straordinaria, a seguito dello scioglimento del consiglio comunale ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Com'è emerso dalla relazione della commissione di indagine, la situazione amministrativa dell'ente locale è apparsa immediatamente molto complessa, a causa delle notevoli ingerenze da parte della criminalità organizzata nella gestione, che hanno compromesso il buon andamento e l'imparzialità, con gravi pregiudizi delle attività dirette a garantire servizi ai cittadini nonché del mantenimento di ordine e sicurezza pubblica.

Il clima di illegalità diffusa e la presenza di un sodalizio criminale, anche tra i vertici dell'apparato burocratico, hanno provocato una gestione inadeguata e scorretta del patrimonio pubblico, specialmente con riferimento alle procedure di appalto per la scelta dei contraenti.

L'organo straordinario si è attivato per ripristinare la legalità, intervenendo in tutti i settori dell'ente al fine di riprogrammarne l'attività.

Infatti, la gestione commissariale ha prioritariamente programmato di: provvedere alla manutenzione straordinaria per riqualificare il perimetro urbano; realizzare opere di captazione idrica e serbatoi di accumulo per fronteggiare la carenza idrica; riqualificare la biblioteca comunale; recuperare e riqualificare le" mura di Belisario" e la" rupe di Tropea"; realizzare una nuova scuola dell'infanzia ed un parcheggio multipiano; provvedere all'adeguamento sismico e alla messa in sicurezza del territorio, del porto e della costa.

In ragione della sospensione di due dipendenti dell'area tecnica, è stato riorganizzato l'intero settore attraverso l'assunzione di una nuova unità da designare titolare dell'area *ex* art. 110 T.U.O.E.L. e con l'utilizzo di funzionari in posizione di sovra ordinazione *ex* art. 145 del T.U.O.E.L.

Al fine di rafforzare la dotazione organica dell'ente per adeguarne la macro struttura e migliorare complessivamente l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, sono state avviate le opportune procedure concorsuali per assumere 4 agenti di polizia locale, 1 istruttore tecnico ed 1 istruttore amministrativo.

Per le medesime finalità, sono state attuate le misure previste dal progetto "PA Digitale 2026", così da implementare la rete informatica e consentire anche alla cittadinanza di accedere ai servizi attraverso piattaforme telematiche.

Peraltro, particolare attenzione è stata rivolta ai servizi sociali forniti alla cittadinanza, con l'obiettivo di incrementare la qualità della vita e fornire sostegno alle categorie fragili.

In tal senso, l'organo straordinario ha deliberato di patrocinare alcune iniziative sociali, anche dalla valenza turistica e di promozione della tutela ambientale, sia per la stagione estiva 2025 che per le festività natalizie, in ordine alle quali si è provveduto ad affidare l'installazione delle luminarie a Tropea così da incentivare un'affluenza turistica anche in questo periodo dell'anno.

La commissione ha attinto ai fondi del PNRR per costruire una mensa scolastica al servizio della scuola primaria di Tropea, proseguendo altresì

progetti di mitigazione del rischio idrogeologico e rigenerazione urbana finanziati con fondi regionali e ministeriali.

Inoltre, per implementare le misure di sicurezza urbana, gli organi commissariali hanno seguito le procedure di gara per la realizzazione dell'impianto di videosorveglianza comunale.

Comune di Randazzo (CT)

Con D.P.R. del 26 gennaio 2024 è stato disposto lo scioglimento del consiglio comunale di Randazzo (CT), che aveva già dichiarato il dissesto con delibera consiliare n. 17 del 30 maggio 2019.

La Commissione ha immediatamente percepito l'esigenza di riorganizzare l'articolazione degli uffici, al fine di ripristinare la legalità e garantire l'erogazione dei servizi alla cittadinanza in modo efficace e trasparente.

In particolare, è stato necessario sostituire parte del personale comunale, tra cui anche funzionari apicali, nello svolgimento di procedimenti afferenti il settore affari generali, l'ufficio tecnico e i servizi sociali. A tal riguardo, gli organi straordinari si sono avvalsi del supporto del personale in posizione di sovra ordinazione *ex* art. 145 del TUOEL e hanno individuato alcuni nuovi responsabili per le aree nevralgiche dell'ente.

Inoltre, a seguito di segnalazioni e abnormi illegittimità perpetrate da alcuni dipendenti, i commissari hanno dovuto nominare i componenti dell'ufficio per i procedimenti disciplinari, fino a quel momento mai costituito, in modo tale da avviare i relativi procedimenti.

Per fronteggiare la carenza di organico e garantire all'ente l'apporto di figure apicali adeguatamente qualificate, previa redazione del PIAO 2024/2026, la commissione ha programmato l'assunzione di ulteriori dipendenti, apicali e non, in modo da poter garantire anche la rotazione del personale e ottemperare alle misure previste dal Piano per la prevenzione della corruzione della trasparenza.

A seguito della modifica del regolamento uffici e servizi, in conformità al Piano integrato di attività e organizzazione e ai fabbisogni dell'ente, la gestione commissariale ha provveduto a stabilizzare 55 dipendenti precari, programmando pure le progressioni verticali nel 2025 a valle del contratto collettivo decentrato sottoscritto a dicembre 2024.

Nel corso dell'annualità 2024, i commissari si sono dedicati anche alla rilevazione del contenzioso pendente, data la difficoltà di individuare, per il pregresso, quanto di competenza della gestione ordinaria da quello devoluto all'organo straordinario di liquidazione.

Effettuata la ricognizione del contenzioso pendente e conferito un incarico legale, a seguito di un'approfondita istruttoria, stante la sussistenza degli indici sintomatici del condizionamento mafioso, la Commissione ha deciso di esercitare i poteri *extra ordinem*, ai sensi del comma 4 dell'art. 145 del TUOEL, decretando la revoca della procedura di *project financing* per la progettazione, costruzione, manutenzione e gestione di nuove sepolture nel cimitero comunale di Randazzo.

Particolare attenzione è stata posta, altresì, alla gestione dei servizi sociali. I finanziamenti regionali e statali hanno consentito, infatti, di implementare il servizio di asilo nido comunale e la refezione scolastica.

Inoltre, a sostegno delle famiglie, sono stati garantiti i servizi di trasporto scolastico e la fornitura dei libri di testo per le scuole primarie e secondarie di primo e secondo grado.

Nell'ottica di avvicinare le istituzioni locali alla cittadinanza, la commissione si è avvalsa dei finanziamenti dell'assessorato regionale della famiglia, delle politiche sociali e del lavoro per migliorare la manutenzione del verde pubblico e della viabilità.

Con riferimento al patrimonio comunale, previo inventario di tutti i cespiti di proprietà dell'ente, sono stati demoliti alcuni immobili abusivi e sgomberati quelli occupati *sine titulo.*

Con i poteri del consiglio comunale, la commissione ha deliberato anche la revisione del piano comunale di protezione civile, così da renderlo più confacente alle esigenze del territorio, caratterizzato da un elevato rischio idro-geologico e dal rischio incendi durante la stagione estiva.

Al riguardo, è stata altresì realizzata un'ampia eli-pista di atterraggio per il supporto antincendio forestale e dei servizi di pronto soccorso sanitario erogati dal sistema emergenza - urgenza (SUES)118.

Comune di Calvi Risorta (CE)

Con D.P.R. del 29 luglio 2024 è stato disposto lo scioglimento degli organi elettivi del comune di Calvi Risorta (CE), che aveva già dichiarato il dissesto con delibera del consiglio comunale n. 10 del 3 ottobre 2016.

Anche in questo caso, la commissione straordinaria ha immediatamente constatato come l'apparato amministrativo dell'ente fosse permeabile all'influenza di alcuni gruppi della criminalità organizzata, originari della

provincia di Caserta, specialmente nei settori interessati da procedure di affidamento di beni e servizi, oltre che, in generale, di concessione di contributi economici.

La gravità e l'illogicità di detti procedimenti hanno dato luogo anche a un processo penale nei confronti degli amministratori, dei tecnici e degli appaltatori, avente ad oggetto diversi capi d'accusa, tutti connotati dall'aggravante del metodo mafioso, incardinato presso il tribunale di Santa Maria Capua Vetere nel dicembre 2024 su impulso della procura distrettuale antimafia.

Dal punto di vista gestionale, al fine di ripristinare la legalità ed il buon andamento dell'apparato amministrativo, gli organi commissariali hanno affidato ad una società esterna il servizio di riscossione dei tributi locali, onde rimpinguare le entrate tributarie dell'ente e allocare in maniera più efficiente le risorse a disposizione.

In raccordo con l'OSL, la commissione straordinaria ha concluso alcune procedure espropriative ai sensi dell'art. 42 bis del DPR n. 380/2001 a fronte di rilevanti impegni per opere pubbliche, così da riportare nel patrimonio dell'ente rilevanti cespiti economico - finanziari, tra i quali si annovera l'area P.I.P. La restituzione al comune dell'area per gli insediamenti produttivi comporta un decisivo incremento del valore pubblico collettivo e del patrimonio comunale, in quanto essa si divide in diversi terreni, divisi in 20 lotti destinati alle piccole attività imprenditoriali ed artigiane, da alienare agli interessati.

Peraltro, nel dicembre 2024 è stata avviata una complessa operazione di dismissione delle quote di 4 società partecipate dal comune di Calvi Risorta.

Al fine di garantire un assetto organizzativo stabile, la commissione straordinaria, oltre a gestire le emergenze regolarmente portate alla sua attenzione, ha costantemente monitorato la qualità della macchina amministrativa valutando le capacità e il *modus operandi* dei dipendenti del comune.

È stata implementata l'efficienza dell'apparato attraverso l'apporto di sovraordinati: un professionista per l'area tecnica, un comandante della polizia municipale ed un segretario comunale per le competenze delle aree affari generali ed economico-finanziaria.

Per coordinare gli uffici e assicurare la gestione in via continuativa dei servizi, è stato individuato un segretario comunale al servizio dell'ente.

Nell'intento di migliorare l'organizzazione degli uffici e garantire migliori servizi ai cittadini la gestione commissariale ha modificato alcuni regolamenti dell'ente, tra i quali: il regolamento sui controlli interni; il regolamento per il conferimento degli incentivi tecnici, al fine di adeguarlo a quanto disposto dall'art. 45 del nuovo codice dei contratti pubblici d.lgs. n. 36/2023; il regolamento per l'utilizzo degli impianti sportivi.

Particolare attenzione è stata posta ai procedimenti di gestione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali.

L'organo straordinario, infatti, adottando una serie di atti deliberativi con i poteri del consiglio comunale, tra i quali una delibera di modifica del regolamento comunale per l'utilizzo dei beni confiscati, ha revocato all'utilizzatore l'affidamento di un immobile, denominato "Parco Caleno", per

assegnarlo, previo avviso pubblico, ad enti operanti nel terzo settore che si occupano di volontariato sociale.

Con il piano di priorità degli interventi, ai sensi dell'art. 145 comma 2 del T.U.O.E.L., la commissione è riuscita nell'intento di migliorare i servizi offerti alla collettività, realizzando interventi di ripristino e messa in sicurezza degli impianti sportivi già in funzione nell'intero compendio, implementando altresì l'impianto di videosorveglianza e risistemando la viabilità d'accesso ad un'area cittadina comprendente la stazione dei carabinieri forestali.

Inoltre, al fine di rivalutare il paesaggio e l'attrattività del comune di Calvi Risorta, anche in ottica turistica, gli organi commissariali hanno dedicato particolare impegno nel coinvolgere le istituzioni preposte alla tutela del paesaggio e del notevole patrimonio storico e architettonico di cui il comune di Calvi Risorta è destinatario. Infatti, la straordinaria dotazione storico architettonica del comune annovera: un duomo di epoca medioevale con cripta paleocristiana; un castello aragonese del 12°secolo; una dogana angioina ed un seminario vescovile del 18°secolo; un anfiteatro romano ed un teatro romano del I secolo d.C. che necessitano di interventi di valorizzazione; un complesso termale di epoca romana in stato di abbandono ed a rischio di crollo; un tempio pagano completamente da scoprire; il ponte delle monache del 14° secolo e un edificio seminariale del XVIII secolo in cattivo stato edilizio, anch'esso a rischio crollo.

Dunque, la commissione ha constatato *de visu* lo straordinario patrimonio dell'ente e si è resa portatrice presso il Ministero dei beni e delle

attività culturali dell'esigenza di doversi attivare per riportare alla luce il compendio, valorizzandolo adeguatamente e restituendolo alla collettività.

°°°°°°°°°

2 Attività normativa e regolamentare

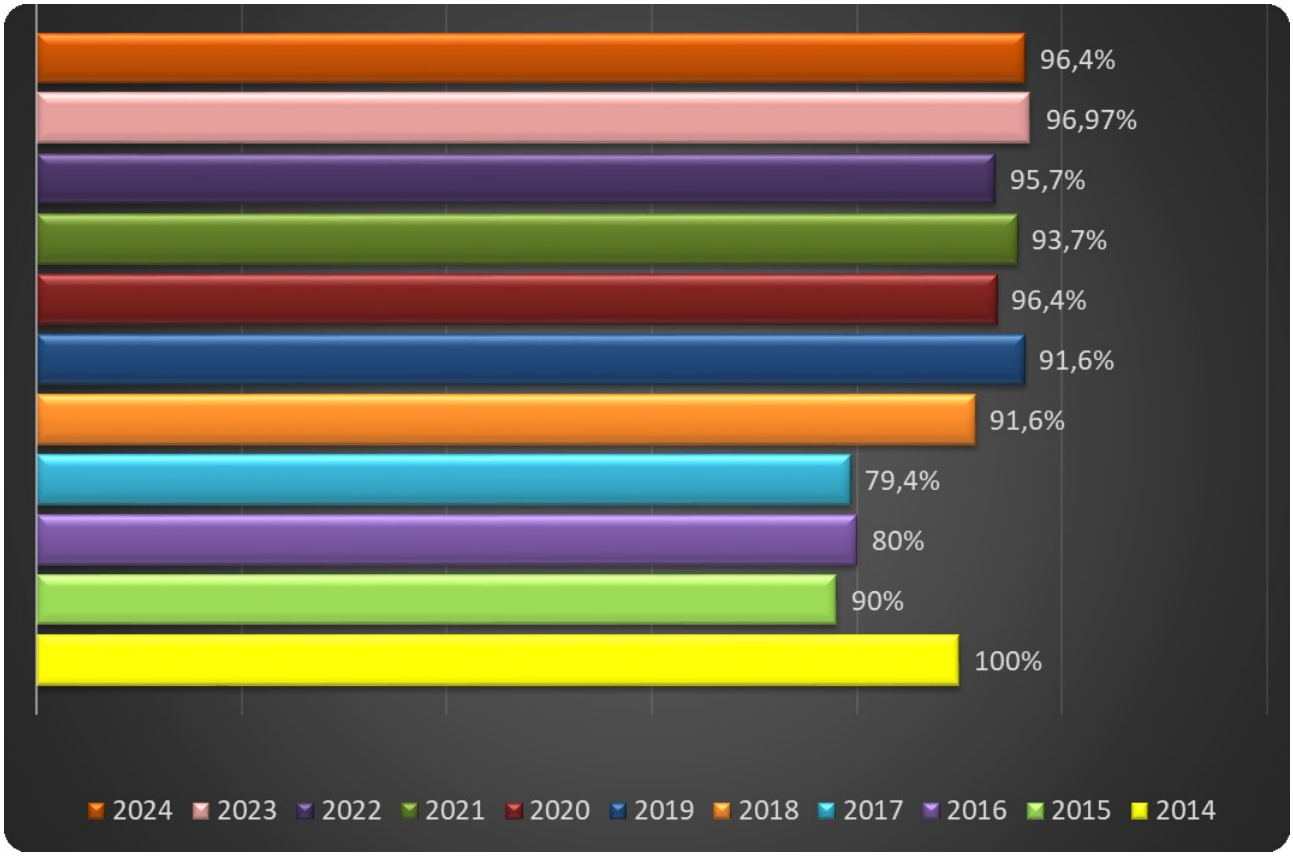
L'art. 118 della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, al comma 6 statuisce che: *"I Comuni […] hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite"*. Tale intervento normativo ha, dunque, attribuito copertura costituzionale alla potestà regolamentare dei comuni, già disciplinata dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 267 del 2000, il quale prevede che: *"Nel rispetto dei principi fissati dalla legge e dello statuto, il comune e la provincia adottano regolamenti nelle materie di propria competenza ed in particolare per l'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni e degli organismi di partecipazione, per il funzionamento degli organi e degli uffici e per l'esercizio delle funzioni".*

Non a caso, le commissioni straordinarie analizzano prioritariamente la normativa dell'ente, così da aggiornarla laddove obsoleta, ovvero procedere ad adottare *ex novo* regolamenti settoriali, atteso che, in mancanza di disposizioni normative aggiornate ovvero di regolamentazione *ad hoc* per disciplinare determinati procedimenti amministrativi, quali, ad esempio, quelli prodromici all'utilizzo dei beni comunali o all'erogazione di contributi, l'apparato amministrativo opera in modo caotico e irrispettoso dei canoni di legalità e

trasparenza, prestandosi pertanto più agevolmente ad influenze esterne di matrice criminale.

Per la quasi totalità delle realtà soggette a commissariamento la potestà regolamentare ha riguardato, in particolare, i seguenti settori: ordinamento degli uffici e dei servizi; entrate tributarie; edilizia pubblica e privata e assetto del territorio; videosorveglianza; gestione e uso dei beni comunali, anche con riferimento agli impianti sportivi e al verde pubblico; assegnazione e gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata; protezione civile; affidamento degli incarichi e metodologia per la graduazione delle posizioni organizzative.

COMUNI CHE HANNO APPROVATO REGOLAMENTI



Più specificamente, nel comune di **Randazzo (CT)**, sciolto con D.P.R. del 26 gennaio 2024, ci sono stati numerosi interventi normativi, tra i quali occorre evidenziare il regolamento per l'organizzazione e il funzionamento dello sportello unico per le attività produttive e quello per disciplinare l'accesso alla casa municipale.

Inoltre, particolare attenzione è stata rivolta all'ambito tributario con l'approvazione di un regolamento concernente le misure preventive per

sostenere il contrasto dell'evasione dei tributi locali, ai sensi dell'articolo 15 ter del Decreto-Legge 30 aprile 2019, n.34, così come modificato dalla Legge di conversione 28 giugno 2019, n.58.

Allo stesso tempo, la commissione ha ritenuto di approvare un regolamento coerente con l'applicazione dello statuto dei diritti del contribuente, di cui al Decreto legislativo 30 dicembre 2023, n. 219 e convertito nella Legge 27 luglio 2000, n. 212.

Anche la gestione commissariale del comune di **Stefanaconi (VV)**, sciolto con D.P.R. del 29 luglio 2024 ha adottato regolamenti in ambito tributario, con particolare riferimento a quello per disciplinare l'applicazione dell'IMU.

L'organo straordinario insediatosi presso il comune di **Quindici (AV)** in data 27 marzo 2024 ha svolto un'azione incisiva sui regolamenti dell'ente, specialmente per quanto concerne l'attribuzione di vantaggi economici e l'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Si segnala, altresì, il regolamento per il conferimento di incarichi legali a professionisti esterni.

Del pari, nel comune di **Cerva (CZ)** sono stati adottati regolamenti per disciplinare la riscossione delle entrate ed il conferimento degli incarichi esterni per la rappresentanza e la difesa dell'ente in giudizio.

Al fine di ripristinare la legalità ed il buon andamento, l'organo straordinario ha emanato regolamenti in merito alle procedure di affidamento di beni e servizi sotto la soglia di rilevanza comunitaria e per il funzionamento della mensa scolastica.

La necessità di disciplinare le entrate tributarie ha spinto anche la gestione commissariale del comune di **Melito di Napoli (NA)** ad adottare un regolamento generale per le entrate comunali.

In materia di personale, la commissione ha, inoltre, approvato un regolamento per le progressioni orizzontali e verticali, attuativo del CCNL Funzioni Locali del 16 novembre 2022 e in conformità al d.l. n. 80 del 2021.

3 Iniziative dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie degli enti

Come già accaduto negli anni scorsi, uno dei principali ambiti di operatività delle commissioni straordinarie è stato quello concernente il ripristino di condizioni di sana gestione finanziaria poiché molti comuni sciolti per condizionamento mafioso, come già evidenziato in premessa, sono caratterizzati da una condizione finanziaria di grave disequilibrio, spesso riconducibile a una inefficace gestione sia della fase dell'entrata, con particolare riguardo alla riscossione dei tributi locali, sia di quella della spesa.

Gli interventi disposti dai commissari, pertanto, pur nei limiti imposti dalle scarse risorse economiche a disposizione, hanno avuto ad oggetto, in primo luogo, il personale, integrandone la dotazione ove possibile e indirizzandone l'attività al perseguimento di obiettivi volti a migliorare la capacità di accertamento e di riscossione delle entrate, anche a mezzo di recupero forzoso, al fine ridurre in modo sensibile le aree di evasione, nonché a razionalizzare la spesa e incrementare il rapporto costi/benefici.

Al fine di supportare le esigenze degli enti sciolti ai sensi dell'art. 143 T.U.O.E.L. sono state introdotte, nel tempo, disposizioni normative di sostegno finanziario appositamente dedicate.

Al riguardo, si richiamano le disposizioni introdotte dalla legge di bilancio 2018 (art. 1, co. 277 e 278 L. 27.12.2017, n. 205) che, nel favorire iniziative di investimento, permettono alle commissioni straordinarie di avviare la realizzazione o la manutenzione di opere pubbliche attraverso il riparto di un apposito fondo, istituito presso il Ministero dell'interno, con una dotazione

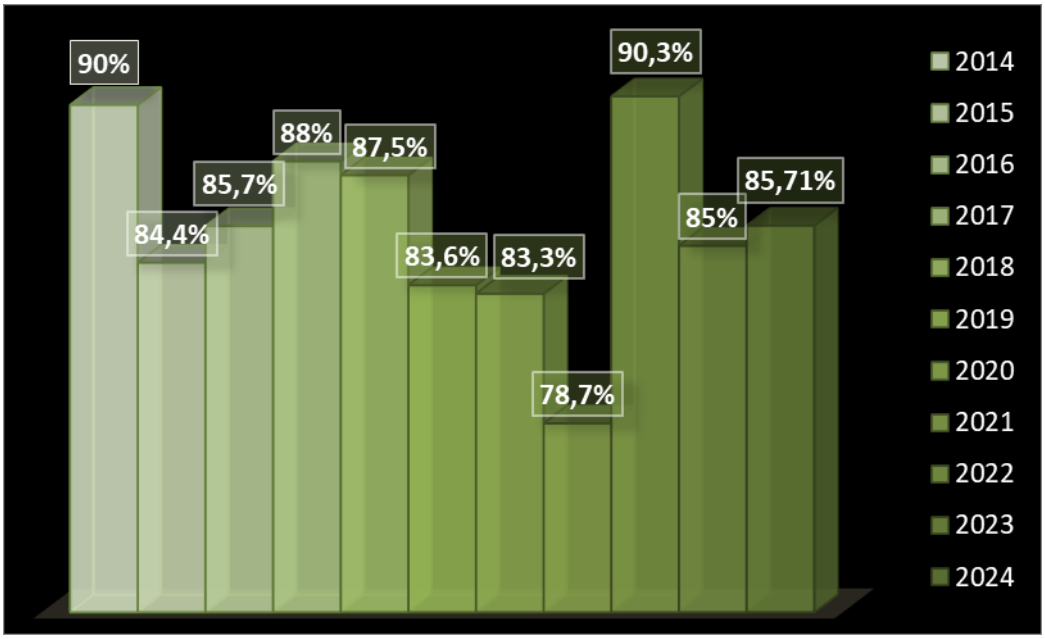
iniziale di 5 milioni di euro annui, incrementata con le risorse non utilizzate in ciascun anno, rivenienti dal fondo ordinario per il finanziamento dei bilanci degli enti locali, ai sensi dell'articolo 1-bis del decreto-legge 25 novembre 1996, n. 599, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 gennaio 1997, n. 5.

Successivamente, con decreto del 18 maggio 2018 del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stati definiti i criteri e le modalità del riparto, attribuendo priorità agli enti con popolazione fino a 15.000 abitanti.

Nel 2018 è stato erogato il solo finanziamento di 5 milioni di euro, mentre a partire dall'anno 2019, oltre ai 5 milioni di euro, vengono assegnate anche le economie di bilancio previste dall'art.1, comma 278, della L. n. 205 del 2017. Tali ulteriori risorse, sia per 2019 che per il 2020, sono state pari a circa 18 milioni di euro, per il 2021 l'ammontare è stato di 18.600.000 euro, per l'anno 2022 il decreto del 28 ottobre 2022 ha previsto un importo complessivo di 18.452.630 euro. Le economie sono pari a 18.438.810,00 per l'anno 2023, mentre per il 2024 corrispondono ad euro 18.017.015,00.

Al fine di assicurare il perfezionamento dei programmi volti al recupero di un'adeguata agibilità finanziaria, la quasi totalità delle commissioni ha richiesto l'assegnazione temporanea in comando o distacco, anche in posizione di sovra ordinazione, di personale amministrativo o tecnico, *ex* art. 145 T.U.O.E.L., da assegnare al settore economico-finanziario con oneri a carico dello Stato, che tramite le competenti prefetture provvede al rimborso perequativo ai datori di lavoro diversi dalle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato.

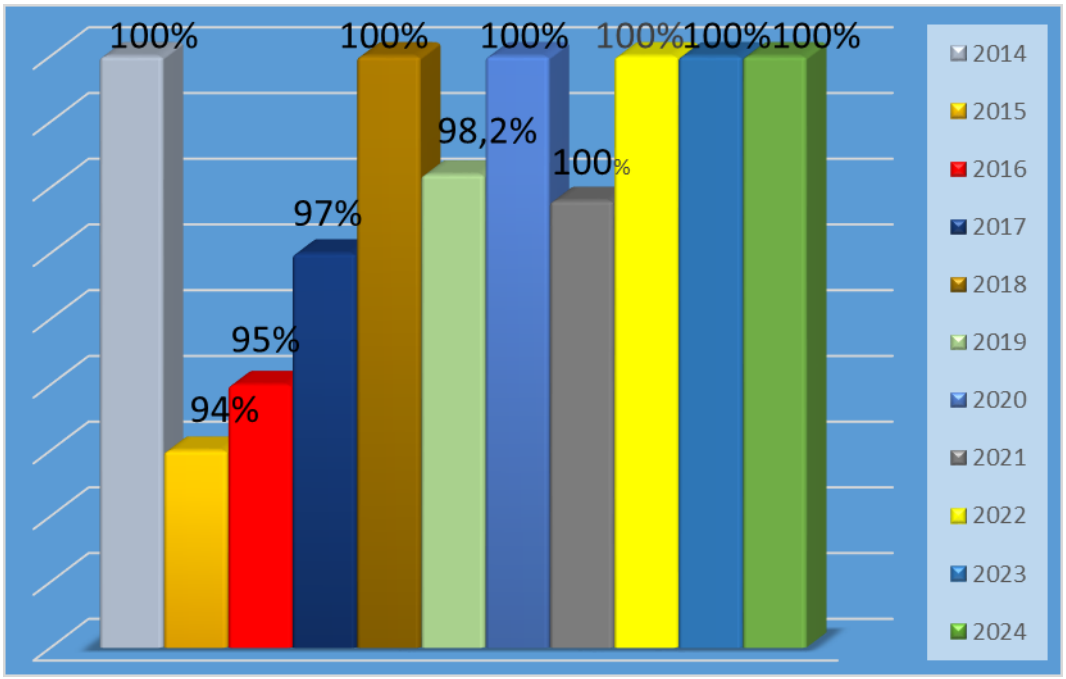
INCREMENTO DELLE ENTRATE



L'esame delle relazioni predisposte dalle diverse commissioni straordinarie ha evidenziato che, per quanto concerne l'incremento delle entrate, la quasi totalità delle commissioni ha avviato iniziative che hanno riguardato, oltre a tutte le attività di recupero relative ai crediti pregressi, l'aumento delle aliquote, ove possibile, soprattutto di I.M.U. e T.A.R.I., nonché le contribuzioni per i servizi a domanda individuale.

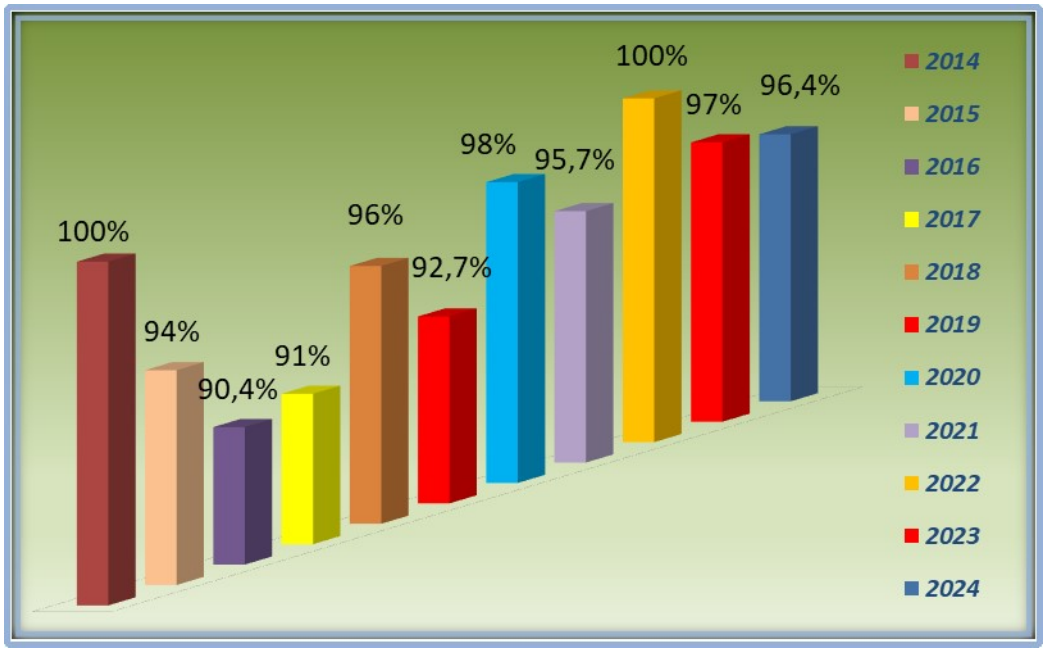
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

RIDUZIONE EVASIONE



Per ciò che concerne gli interventi finalizzati ad una riduzione dell'evasione, si osserva come il 100% degli enti amministrati dalle commissioni straordinarie abbiano disposto iniziative in tal senso, avvalendosi soprattutto dei più recenti programmi informatici che consentono di disporre incisivi controlli incrociati per facilitare le indagini sul sommerso. Le attività di accertamento dei tributi locali e la conseguente riduzione dei fenomeni di evasione hanno riguardato principalmente I.M.U e T.A.R.I.

RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA



Il 96,4% degli enti commissariati, con il fine di perseguire l'obiettivo degli equilibri di bilancio, ha posto in essere iniziative volte alla razionalizzazione della spesa.

Procedendo all'analisi di alcune attività finalizzate al recupero di una sana gestione finanziaria, si richiamano le iniziative disposte dalla commissione straordinaria di **Scilla (CT)**, che ha avviato un'ingente attività di razionalizzazione delle spese e recupero delle entrate attraverso la ricognizione dei crediti e l'emissione delle notifiche di pagamento.

Si è reso necessario, attesa la presenza di indicatori di deficitarietà, avviare le procedure di cui all'art. 243 e seguenti del d.lgs. n. 267/2000.

Pertanto, la commissione straordinaria, previa valutazione dell'organo di revisione, in data 7 agosto 2024 ha deliberato di ricorrere al piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

L'organismo straordinario ha, dunque, affidato ad una ditta esterna il servizio di riscossione dei tributi per procedere all'emissione delle liste di carico e dei solleciti bonari per le annualità 2020, 2021,2022,2023 e 2024.

Inoltre, è stata posta in essere un'accurata attività di prevenzione dell'evasione tributaria da mancato introito della tassa di soggiorno, in ordine alla quale la commissione ha riscontrato irregolarità attraverso l'incrocio di diverse banche dati.

Conseguentemente, solo per quanto concerne l'imposta di soggiorno nell'annualità 2024 sono state emesse 40 notifiche nei confronti di coloro i quali non hanno regolarizzato la propria posizione debitoria.

Appena insediatasi nel comune di **Caivano (NA)**, la commissione straordinaria ha dovuto riconoscere una serie di debiti fuori bilancio per un importo pari a circa 447.000 euro, constando, come suesposto, una bassissima percentuale di riscossione dei tributi.

Per garantire il ripristino del buon andamento e l'efficace gestione dell'apparato amministrativo, l'organo straordinario ha implementato le unità dell'area tributi e si è avvalsa del supporto di una ditta esterna per l'accertamento e la riscossione delle entrate tributarie e patrimoniali.

In particolare, è stata avviata la rilevazione dei consumi idrici su tutto il territorio comunale per le annualità 2022, 2023, 2024 e 2025, al fine di fatturare i consumi e procedere alla riscossione.

Similmente, anche nel comune di **Melito di Napoli (NA),** la percentuale di evasione tributaria risultava rilevante.

Nonostante il servizio di riscossione fosse affidato ad una società esterna, la gestione commissariale ha dovuto procedere ad un'accurata verifica delle entrate, sollecitando, specialmente, la riscossione delle entrate concernenti la TARI, il mancato introito dei canoni degli alloggi *ex* l. 219/1981 e l'emissione dei ruoli coattivi.

Per quanto concerne il comune di **Trinitapoli (BAT)** gli organi commissariali hanno riscontrato criticità per la riscossione dell'IMU, della TARI e delle sanzioni derivanti da infrazioni al codice della strada.

Quindi, è stata avviata un'intensa attività di ricognizione e di emissione degli avvisi di accertamento, provvedendo anche all'elaborazione dei piani di rateizzazione dei debiti. La gestione commissariale ha riorganizzato l'intero settore economico-finanziario in modo tale da rispettare i tempi di pagamento previsti dalla legge e non effettuare accantonamenti al fondo di garanzia dei debiti commerciali di cui all'art. 1 comma 862 della legge n. 145 del 2018.

Si è addivenuti alla definizione agevolata dei carichi affidati all'agenzia della riscossione, in conformità a quanto previsto dalla legge n. 197 del 2022, al fine di consentire la chiusura di numerose posizioni debitorie

relative agli esercizi 2018,2019,2020,2021. La definizione agevolata ha determinato un risparmio di sanzioni ed interessi: a fronte di un debito iniziale di 77.449,58 euro si è giunti ad un importo pari a 34.998,36, da pagare in 18 rate entro il 30 novembre 2027.

Particolarmente critica è risultata la situazione economico-finanziaria del comune di **Monteforte Irpino (AV)**, in considerazione dell'elevato numero di debiti fuori bilancio da riconoscere e della mancata approvazione del bilancio di previsione 2024/2026 nonché dei rendiconti relativi agli esercizi finanziari 2022 e 2023.

In questo caso, la commissione ha riscontrato una gestione contraria ai principi contabili e un eccessivo ricorso ad entrate vincolate per coprire le spese correnti, oltre alla tardività nei pagamenti, con conseguente aggravio di interessi e sanzioni a carico dell'ente.

L'elevata percentuale di evasione tributaria ed il mantenimento oltre il termine di prescrizione di importi rilevanti in termini di residui attivi hanno determinato una situazione di squilibrio finanziario dell'ente, il quale registrava un disavanzo pari ad euro 10.388.338,63. Per questi motivi, in data 16 ottobre 2024, l'organo straordinario ha deliberato di ricorrere, ai sensi dell'art. 243 bis, comma 5 del d.lgs. n. 267/2000, al piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Conseguentemente, si è proceduto ad un innalzamento delle aliquote IMU ed IRPEF ed alla riduzione della quota di compartecipazione del comune ai servizi a domanda individuale.

Inoltre, è stata completamente riorganizzata l'attività di riscossione dei tributi locali al fine di incrementare le entrate, specialmente con riferimento alla TARI.

Analogamente, nel comune di **Stefanaconi (VV)** la gestione commissariale ha effettuato una verifica straordinaria per quanto concerne le entrate tributarie.

Oltre alla ricognizione e all'emissione delle notifiche per la riscossione delle entrate da IMU, TARI, recupero di canoni idrici e di locazione, è stata effettuata un'analisi precisa della posizione debitoria nei confronti di alcuni dipendenti dell'ente.

Al fine di implementare il sistema di accertamento e riscossione procedendo alla relativa informatizzazione, la commissione si è avvalsa di professionalità assunte ai sensi dell'art. 110 del T.U.O.E.L.

Le attività demandate al settore finanziario e dei tributi del comune di **Quindici (AV)**, in stato di dissesto finanziario dichiarato dall'amministrazione pro-tempore nel 2015, sono state oggetto di particolare attenzione da parte della commissione straordinaria.

Infatti, con l'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato 2015/2017 si è reso necessario:

- innalzare al massimo le aliquote IMU e TARI;
- rinunciare a compartecipare ai servizi a domanda individuale, che sono pagati integralmente dagli utenti;

- contenere le spese per servizi;
- potenziare le riscossioni dei tributi comunali attraverso l'esternalizzazione della riscossione coattiva.

Dunque, la gestione commissariale ha garantito l'emissione degli accertamenti IMU e TARI riferiti all'annualità 2019 ed il ruolo coattivo per gli avvisi di accertamento 2015 e 2016, notificati nel 2021.

Contestualmente, sono stati inviati i ruoli TARI 2023 e 2024, in modo tale che nel 2025 le annualità risultino allineate.

4 Attivita' di gestione

4.1 Riorganizzazione dell'apparato burocratico

Un tema centrale al fine di perseguire l'obiettivo di un risanamento e, conseguentemente, di un efficientamento dell'azione amministrativa degli enti sciolti per infiltrazioni mafiose è, senza dubbio, quello concernente la riorganizzazione dell'apparato burocratico.

A tal fine le commissioni straordinarie hanno operato seguendo due direttrici: per un verso hanno inciso sugli assetti organizzativi dei comuni commissariati, per altro verso si sono adoperate per sopperire alla carenza degli organici.

Non si può sottacere la necessità, comune alla quasi totalità delle realtà commissariate, di intraprendere percorsi di ripristino delle condizioni di legalità, particolarmente avvertita negli uffici in cui si è riscontrata la presenza di personale colluso o, comunque, collaborante con le organizzazioni malavitose, la cui presenza è chiaramente incompatibile, tra l'altro, con l'osservanza dei principi di legalità, imparzialità e trasparenza.

In tal senso, nel corso del 2024, le commissioni sono intervenute, nel 57,1% dei casi, avvicendando gli incarichi ai dirigenti e ai responsabili dei servizi e dove ciò non sia avvenuto, cioè nel restante 42,9% dei casi esaminati, la ragione deve rinvenirsi principalmente nella mancanza di personale idoneo a ricoprire il relativo incarico, ovvero nell'assenza di figure apicali.

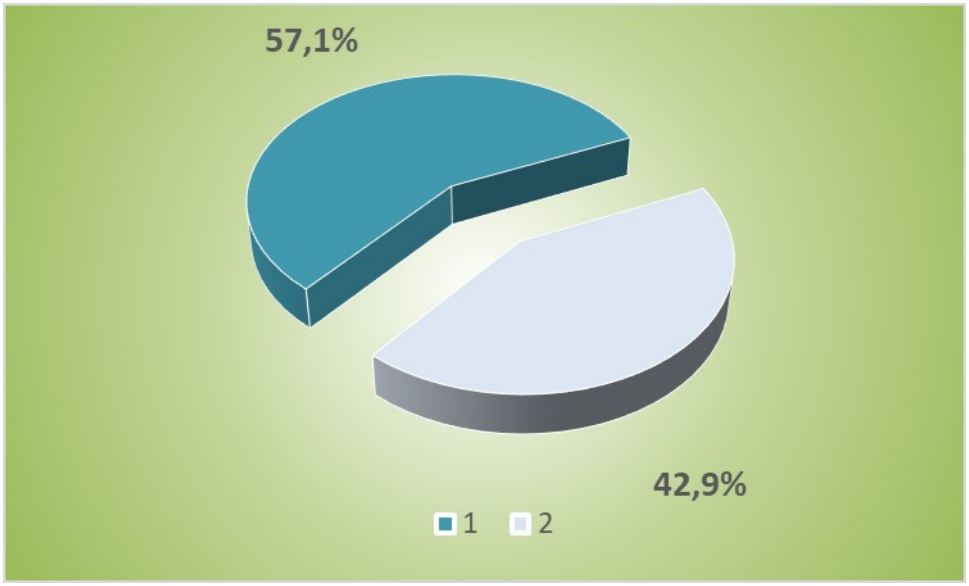
Al fine di sopperire alle carenze di organico, la quasi totalità degli enti commissariati ha fatto ricorso all'istituto dell'assegnazione temporanea in

comando o distacco, anche in posizione di sovraordinazione, di personale amministrativo o tecnico, *ex* art. 145 T.U.O.E.L.

Il personale comandato è stato impiegato soprattutto nei settori dell'urbanistica, dell'edilizia, dei lavori pubblici, nei settori economico-finanziari e della polizia municipale, in quanto aree particolarmente permeabili ai condizionamenti criminali e nelle quali è maggiormente sentita la necessità di ripristinare la legalità e l'efficienza dell'azione amministrativa.

In alcuni comuni, ove le condizioni finanziarie lo hanno consentito, si è provveduto a programmare una serie di assunzioni in sede di approvazione del piano di fabbisogno triennale.

Avvicendamento negli incarichi dei dirigenti e dei responsabili dei servizi

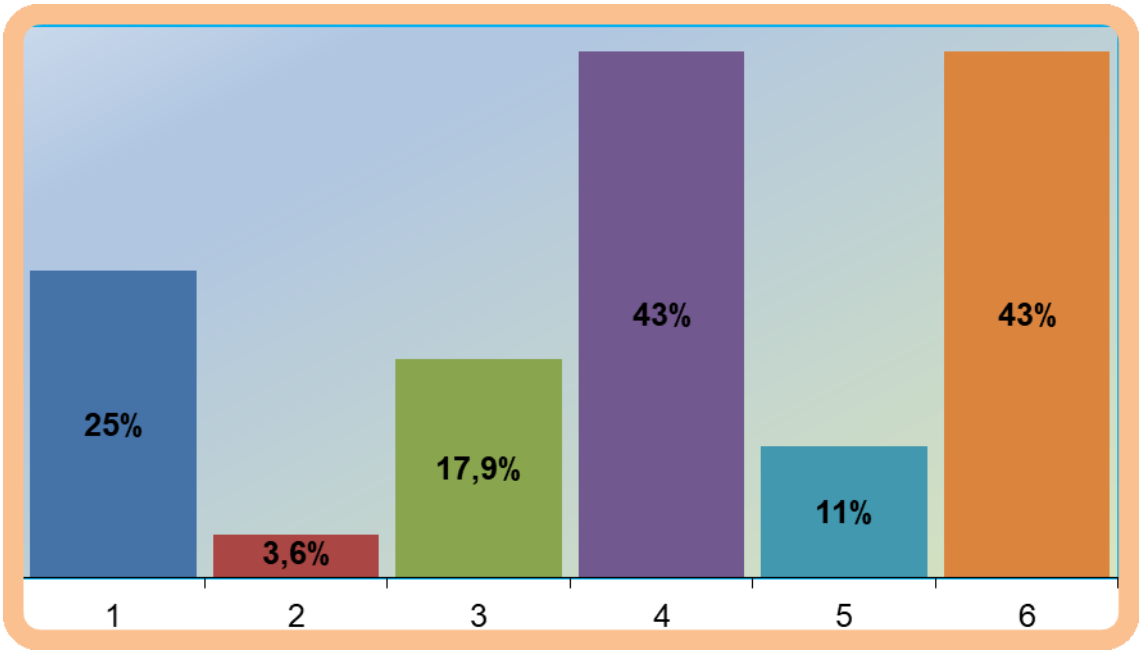


1) Commissioni che hanno ritenuto necessario l'avvicendamento negli incarichi dei dirigenti e dei responsabili dei servizi

2) Commissioni che non hanno ritenuto necessario l'avvicendamento

Un'approfondita verifica dei report prodotti dalle diverse commissioni straordinarie ha evidenziato che circa il 18% dei dipendenti degli enti dei comuni disciolti ha mostrato diffidenza e comunque scarsa collaborazione nei confronti delle commissioni sin dal loro insediamento, in alcuni casi anche di vera e propria acredine.

Atteggiamento dei dipendenti



1) Atteggiamento disponibile ed aperto

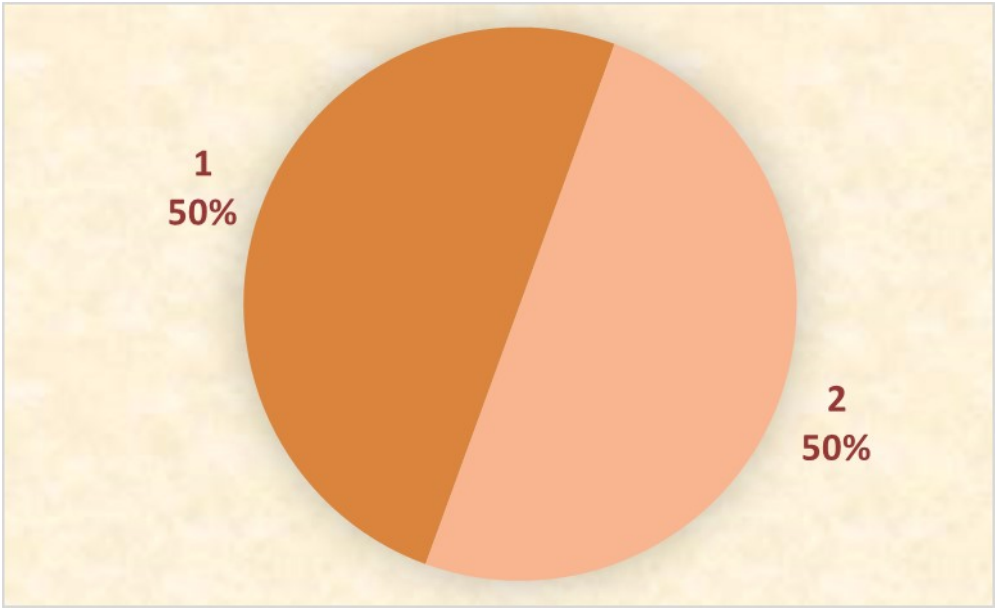
2) Atteggiamento indifferente anche protratto nel tempo

3) Atteggiamento ostruzionistico e indisponibile

4) Atteggiamento inizialmente distaccato e diffidente poi sempre più collaborativo

5) Atteggiamento di finta collaborazione

6) Parte del personale collaborativa ed aperta, altra parte indifferente o ostruzionistica



1) Percentuale dei comuni dove l'atteggiamento è successivamente cambiato
2) Atteggiamento rimasto inalterato

E' stato riscontrato, infatti, che buona parte dei dipendenti degli enti commissariati, mossi da un sincero desiderio di riscatto e da una volontà di recupero della legalità (25% dei casi), ha assunto comportamenti di disponibilità e collaborazione.

Peraltro, laddove le terne commissariali hanno riscontrato pervicaci situazioni di indifferenza, assenza di collaborazione, ostruzionismo da parte del personale in servizio, si è rivelata di grande utilità la possibilità di ricorrere all'assegnazione temporanea di personale amministrativo o tecnico, ai sensi dell'art. 145 del T.U.O.E.L.

In merito agli interventi più significativi delle azioni poste in essere dalle commissioni straordinarie riguardo al personale, nel già menzionato piano degli interventi per il comune di **Caivano (NA)** la commissione ha prioritariamente riorganizzato la struttura redistribuendo le risorse umane ed attingendo ulteriori dipendenti al fine di ricondurre l'attività amministrativa dell'ente nell'alveo della legalità.

A tal proposito occorre segnalare che l'organo straordinario ha trovato vacante la posizione di responsabile dell'area lavori pubblici, in quanto sottoposto a misura detentiva ed ha dovuto revocare l'incarico al responsabile dell'urbanistica poiché indagato per reati contro la P.A. nell'esercizio delle sue funzioni.

Peraltro, anche diversi incarichi di RUP dei progetti PNRR sono stati revocati in quanto incardinati in capo a dipendenti in stato detentivo o rinviati a giudizio.

La gestione commissariale del comune di **Calvi Risorta (CE)** ha riscontrato in tutti gli uffici una grave carenza di personale e l'assenza di un segretario comunale titolare.

Pertanto, la commissione straordinaria ha provveduto a richiedere, ai sensi del menzionato art. 145 TUOEL, tre funzionari di comprovata professionalità ed esperienza da incardinare nell'area tecnica, nell'area affari generali e finanziaria e nella polizia municipale. Si è proceduto, inoltre, ad individuare un segretario comunale titolare al fine di sovraintendere e coordinare l'apparato amministrativo.

Analogamente, la commissione straordinaria insediatasi presso il comune di **Cerva (CT)** ha dovuto rimediare alla disorganizzazione e alla carenza di personale qualificato e di fiducia, attraverso la richiesta di assegnazione, ai sensi dell'articolo 145 del T.U.O.E.L., di tre unità di personale da impiegare nell'area tecnica, ed in particolare nel settore degli appalti e dell'edilizia, ed in quella finanziaria.

Anche la terna commissariale di **Melito di Napoli (NA)**, sin dal suo insediamento, al fine di risolvere le numerose criticità riscontrate ha ritenuto di procedere a una riorganizzazione degli uffici.

In particolare, la commissione ha constatato l'assenza di personale qualificato e un continuo mutamento delle figure di responsabile dei settori tecnico, amministrativo e finanziario.

Al riguardo, è stato modificato il regolamento degli uffici e dei servizi in modo tale da accorpare i settori omogenei all'interno di un'unica area e sono state incrementate alcune unità di personale.

Uno degli obiettivi iniziali della commissione insediatasi nel comune di **Monteforte Irpino (AV)** è stato quello di risolvere alcuni problemi organizzativi che avevano determinato disfunzioni dell'azione amministrativa. L'obiettivo prefisso è stato quello di dotare l'ente di una articolazione organizzativa più funzionale e di una dotazione organica più congrua, in modo da poter adeguatamente garantire i servizi ai cittadini e l'espletamento dei vari compiti istituzionali.

In concreto, la commissione ha riscontrato l'eccessivo accorpamento di settori nevralgici in capo ai medesimi dipendenti di talché ha revocato gli

incarichi ed ha provveduto a sostituire alcuni responsabili di settore, ricorrendo alla convenzione di personale con altri enti *ex* art. 14 CCNL Funzioni Locali.

Similmente, anche la gestione commissariale del comune di **Randazzo (CT)** ha ritenuto di dover procedere ad una riorganizzazione degli uffici incrementando le unità nelle singole aree ed attingendo a personale qualificato attraverso l'utilizzo della convenzione di personale con altri enti ex art. 14 del summenzionato CCNL.

Si sottolinea, inoltre, che i dipendenti hanno frequentato un programma di formazione anche nella materia dell'etica pubblica.

La commissione straordinaria insediatasi nel comune di **Quindici (AV),** ente in dissesto finanziario dal 2015, ha adottato specifici regolamenti per rimodulare l'apparato burocratico dell'ente e per distribuire i processi all'interno delle diverse aree.

In considerazione della carenza di organico e previa ricognizione dei fabbisogni del comune, l'organo straordinario ha ritenuto di procedere a nuove assunzioni, sia pure compatibilmente con l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, al fine di implementare l'area tecnica e quella degli affari generali.

La riorganizzazione dell'apparato burocratico e la necessità di personale qualificato hanno spinto anche la commissione del comune di **Rende (CS)** ad avvalersi di personale in posizione di sovraordinazione *ex* art. 145 T.U.O.E.L.

Nello specifico, sono state attinte unità ai sensi della summenzionata disposizione, al fine di implementare i settori: anagrafe e servizi alla persona; finanziario e tributi; affari generali; urbanistica; contratti e patrimonio.

L'organo straordinario ha altresì avviato le procedure concorsuali necessarie a ricoprire stabilmente le posizioni apicali dell'ente, nell'intento di garantire professionalità e continuità nell'esercizio delle funzioni amministrative.

Anche la gestione commissariale del comune di **Scilla (RC)**, che ha approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale con delibera del consiglio comunale del 26 maggio 2024, constatate la carenza di organico e una distribuzione inefficiente dei dipendenti nelle aree funzionali, ha optato per l'utilizzo di personale in posizione di sovraordinazione, ai sensi dell'art. 145 del T.U.O.E.L.

Successivamente all'approvazione del P.I.A.O. ed in conformità con la dotazione organica approvata dalla COSFEL, saranno attinte ulteriori figure professionali tramite concorso.

Diversamente, la commissione insediatasi presso il comune di **Stefanaconi (VV)** non ha riscontrato particolari criticità nell'assetto organizzativo del personale.

Tuttavia, al fine di migliorare il rapporto tra efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa e garantire contemporaneamente una maggiore collaborazione tra gli uffici così da concludere i procedimenti amministrativi ed erogare in maniera più celere i servizi alla cittadinanza, la gestione commissariale ha richiesto di potersi avvalere del supporto di due figure qualificate, ai sensi dell'art. 145 T.U.O.E.L.

Inoltre, in sede di programmazione si è previsto di procedere altresì all'assunzione di un istruttore amministrativo-contabile e di un agente di polizia municipale.

L'avvio di nuove procedure assunzionali per le aree amministrativa e polizia municipale è stato programmato anche dalla commissione straordinaria di **Tropea (VV)**, la quale attualmente si avvale di personale sovraordinato *ex* art. 145 e di un dipendente *ex* art. 110 del d.lgs. n. 267/2000 per garantire il funzionamento del complesso settore tecnico, specialmente con riferimento alla gestione di lavori pubblici ed urbanistica.

4.2 Iniziative dirette al miglioramento dei servizi

Tutte le commissioni straordinarie hanno rivolto particolare attenzione alla verifica della qualità e dell'efficienza dei servizi offerti alla cittadinanza, ponendo in essere, ove necessario, i conseguenti interventi migliorativi.

A tal fine, in ragione della scarsità delle risorse finanziarie a disposizione degli enti sciolti, gli organi di gestione straordinaria hanno attinto da programmi di finanziamento promossi da istituzioni comunitarie, statali o regionali. In quest'ambito, particolare attenzione è stata rivolta ai fondi messi a disposizione dal Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Tra i servizi maggiormente al centro dell'attenzione delle commissioni straordinarie, si segnalano quelli connessi alla tutela ambientale, con numerosi interventi finalizzati ad attivare o potenziare il servizio di raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani, che in alcune realtà è stato affiancato dalla realizzazione di un'isola ecologica, come nel comune di **Tropea (VV),** dove è stata adottata un'ordinanza restrittiva nei confronti della ditta che gestiva i rifiuti, a seguito della segnalazione di una discarica abusiva nell'area individuata come isola ecologica.

In materia di tutela dell'ambiente e corretta gestione dei rifiuti, è opportuno segnalare anche l'iniziativa, finanziata con fondi PNRR, per la digitalizzazione, automazione e meccanizzazione del centro di raccolta dei rifiuti nel comune di **San Giuseppe Vesuviano (NA),** con sistema porta a porta e mediante isole ecologiche ad accesso controllato.

Grande attenzione è stata rivolta anche al tema della sicurezza urbana, perseguita attraverso l'implementazione del servizio di illuminazione pubblica e l'installazione o il potenziamento di impianti di videosorveglianza.

Si segnala che nel comune di **Soriano Calabro (VV)** è stata ultimata l'installazione dell'impianto di videosorveglianza urbana mediante la realizzazione di reti WAN su vettore *wireless* e non, al fine di consentire alla centrale operativa del comando di polizia locale di avvalersi di nuove telecamere per il controllo diretto del territorio.

Le commissioni straordinarie si sono particolarmente impegnate per migliorare i servizi offerti al cittadino nei settori socio-assistenziale, scolastico e socio-culturale, ambiti nei quali sono stati realizzati interventi per sostenere le fasce più deboli, i minori e i giovani.

Coerentemente, sono state incrementate le prestazioni a sostegno delle famiglie, l'acquisto di libri e arredi per le biblioteche, la ristrutturazione e l'adeguamento degli impianti sportivi comunali, l'implementazione dei servizi scolastici, con particolare riferimento ai servizi del trasporto e della mensa scolastica.

Per quanto attiene specificatamente alle tematiche sociali, il comune di **Trinitapoli (BAT)** ha utilizzato i fondi del Ministero dell'interno per creare nuovi spazi rivolti all'integrazione sociale ed ha realizzato, tra gli altri: due campi da padel; un parco urbano; un teatro all'aperto presso il parco degli ipogei; una pista atletica ed un canile sanitario.

Nell'azione della commissione insediatasi presso il **Comune di Palagonia (CT)** emerge l'attenzione rivolta ai giovani ed alle attività concernenti la prevenzione e il contrasto della dispersione scolastica.

Infatti, gli organi commissariali hanno predisposto specifici indirizzi operativi per sensibilizzare e favorire i dirigenti scolastici nelle attività di monitoraggio ed individuazione delle situazioni a rischio di dispersione scolastica, in modo tale da segnalare tempestivamente eventuali condizioni di disagio o di conflitto e attivare gli opportuni interventi di supporto.

Inoltre, è stata avviata una proficua collaborazione con gli istituti scolastici del territorio per trasmettere ai discenti l'importanza dei valori della giustizia e della legalità, anche attraverso manifestazioni di cittadinanza attiva ed eventi di democrazia partecipata.

La commissione straordinaria del comune di **Castiglione di Sicilia (CT)** ha messo in atto specifici programmi per coinvolgere attivamente la collettività e ripristinare la fiducia dei cittadini verso le istituzioni.

A tal riguardo, si segnala l'approvazione del regolamento del servizio di volontariato civico, su impulso di un'associazione cittadina composta da papà che si rendono disponibili a svolgere, nel tempo libero, attività di manutenzione del verde pubblico per conto del comune.

Del pari, sono state promosse diverse occasioni di audizione civica, alla presenza delle maggiori associazioni operanti nel territorio e della parrocchia, anche al fine di organizzare eventi sportivi di rilevanza per la comunità.

Gli organi commissariali del comune di **Cosoleto (RC)** hanno operato per il ripristino di un impatto ambientale sostenibile, indirizzando e coadiuvando l'ufficio tecnico per ottenere un adeguato trattamento delle acque reflue, stante il pregresso utilizzo di un impianto di depurazione obsoleto. Siccome la conformazione del territorio non consente di convogliare in un unico punto le acque reflue sono stati realizzati tre piccoli impianti di trattamento.

La commissione straordinaria del comune di **Caivano (NA)** ha approvato un programma speciale per intervenire sulle difficoltà socio-economiche degli abitanti del Parco Verde, contrastando al contempo il degrado ambientale e culturale del territorio.

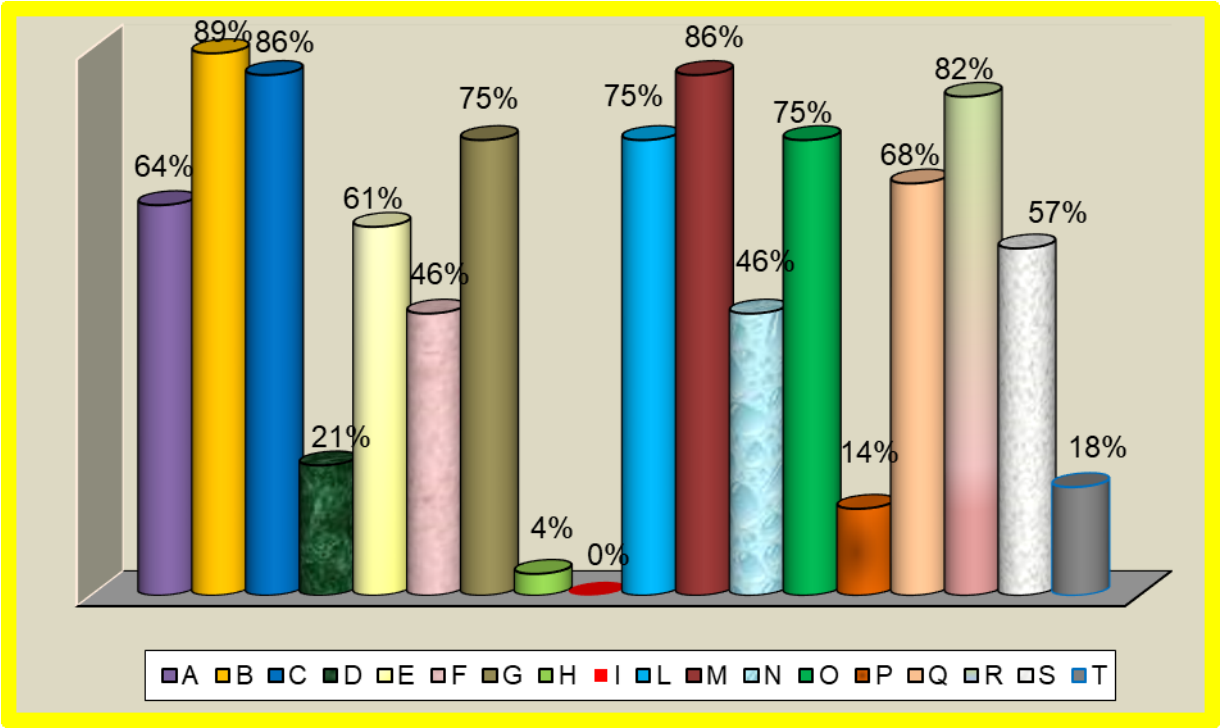
L'approvazione del programma in menzione consente di riqualificare gli immobili, intervenendo sulle problematiche economiche e sulle dinamiche criminali della zona anche attraverso l'idonea individuazione delle esigenze abitative locali. Infatti, il piano degli interventi ha previsto numerose misure atte a contrastare il disagio giovanile, la povertà educativa, la criminalità minorile e migliorare la sicurezza dei minori in ambito digitale.

In questo senso, merita menzione l'iniziativa di destinare due immobili confiscati a sportello ed accoglienza per le donne vittime di maltrattamenti.

Particolarmente efficace è stata anche l'azione della commissione straordinaria del comune di **Nettuno (RM),** a sostegno delle persone fragili o che necessitano di assistenza per servizi alla persona, eventualmente anche domiciliare. Al riguardo, sono stati stanziati contributi *ad hoc* per le terapie riabilitative di minori affetti da autismo, è stato delineato un apposito programma per le persone affette da Alzheimer e, oltre ad uno sportello di

assistenza dedicato ai disabili, sono stati realizzati centri specifici per accogliere anziani, adulti con difficoltà e ragazzi in stato di bisogno.

MIGLIORAMENTO DEI SERVIZI



A) servizi offerti agli anziani

B) servizi offerti ai giovani

C) servizi offerti ai bambini

D) servizi diretti alle famiglie

E) servizi offerti ai disabili

F) servizi diretti al settore commercio e industria

G) servizi diretti a migliorare l'organizzazione e la fruizione degli edifici comunali

H) interventi sul disagio giovanile

I) interventi per incentivare il lavoro

L) ripristino della legalità e della sicurezza

M) servizi offerti alle scuole

N) servizio idrico integrato

O) servizio raccolta r.s.u.

P) servizio di trasporto urbano

Q) servizio di illuminazione pubblica

R) interventi destinati ai servizi socio culturali

S) interventi diretti sull'arredo urbano

T) altro

4.3 Rapporti con la cittadinanza e potenziamento dei servizi.

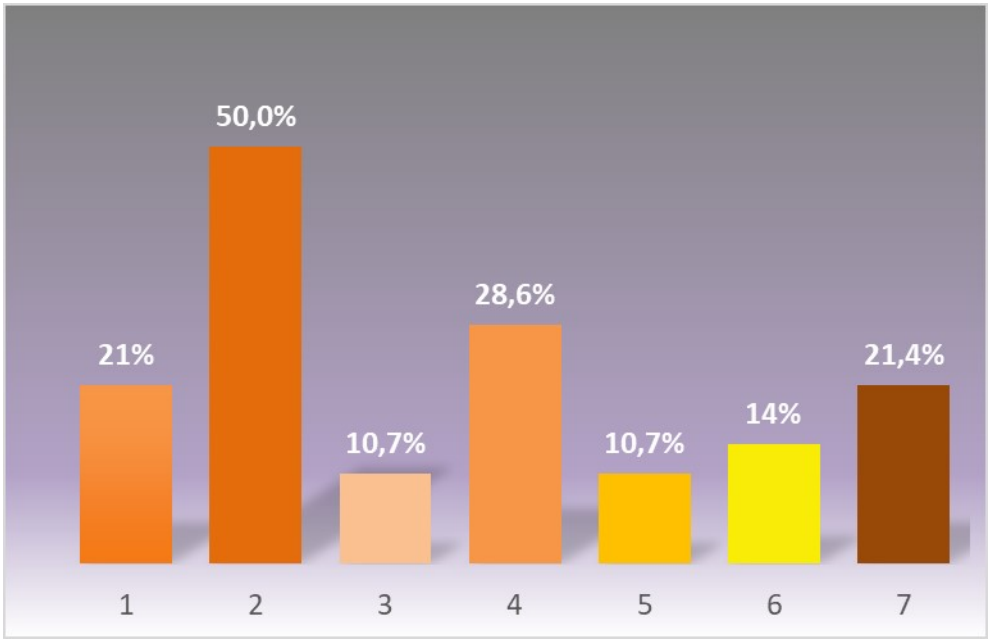
I sentimenti più diffusamente riscontrabili tra i cittadini, all'esito dell'insediamento delle commissioni straordinarie, oltre alla indignazione per le vicende che hanno portato allo scioglimento, sono l'indifferenza e la rassegnazione, molto spesso indicatori di distacco nei confronti degli interventi statali finalizzati al ripristino della legalità.

Per ricostruire un rapporto di fiducia e di coinvolgimento delle realtà locali nei percorsi di risanamento sociale, prima ancora che dell'apparato burocratico - amministrativo, le commissioni hanno attivato diverse iniziative tese a favorire il dialogo con la comunità, anche attraverso gli incontri con i rappresentanti delle associazioni di volontariato, delle categorie produttive, delle organizzazioni sindacali, della scuola e delle parrocchie.

In concreto, parroci e dirigenti scolastici si sono rivelati interlocutori privilegiati delle commissioni straordinarie, nell'evidente convinzione che scuole e parrocchie siano luoghi estremamente funzionali alla ricostruzione di un tessuto sociale e di una vita di comunità virtuosa.

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

REAZIONE DA PARTE DELLA POPOLAZIONE ALLA NOTIZIA DELLO SCIOGLIMENTO DELL'ENTE PER INFILTRAZIONE MAFIOSA



1)percepita come un complotto politico

2)percepita con indifferenza

3)percepita con paura (nessuno o pochi ne hanno parlato)

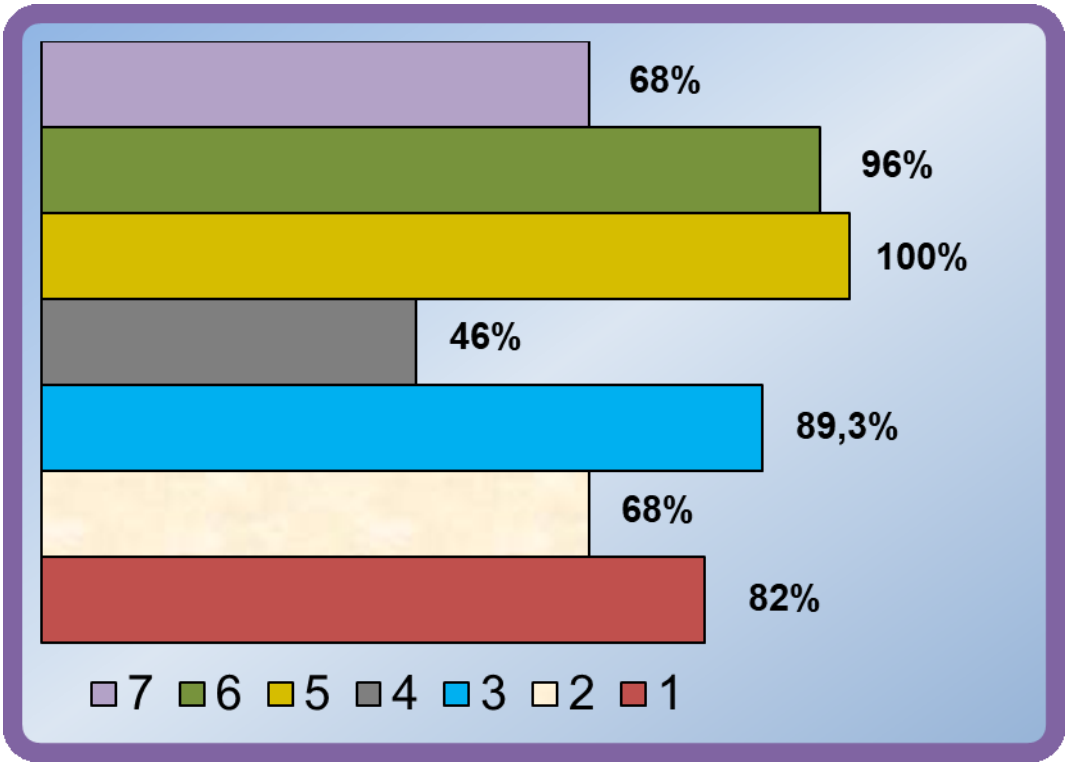
4)percepita con rassegnazione

5)percepita come una perdita di tempo

6)percepita con stupore, come errore delle istituzioni

7)percepita con indignazione

INCONTRI CON I RAPPRESENTANTI LOCALI



1) Rappresentanti sindacali
2) Rappresentanti associazioni giovanili
3) Rappresentanti associazioni volontariato
4) Rappresentanti forze politiche
5) Parroci
6) Dirigenti scolastici
7) Rappresentanti categorie produttive

In tutte le realtà soggette a commissariamento si è, inoltre, avvertita l'esigenza di mantenere un rapporto costante con i cittadini, per informare e, in taluni casi, coinvolgere questi ultimi nelle scelte strategiche e operative delle commissioni, anche al fine di superare lo scetticismo registrato in alcune realtà.

Con queste finalità si registra un diffuso ricorso all'attivazione ovvero all'implementazione del sito internet del comune, al tradizionale strumento dei comunicati stampa e, in molti casi, alla creazione di uno sportello per i cittadini.

Per facilitare il rapporto con la cittadinanza il comune di **Palagonia (CT)** ha scelto di ricorrere all'implementazione del sito internet ed alla diffusione di notizie anche attraverso canali social, quali ad esempio, facebook.

Inoltre, il comune ha decisamente informatizzato i procedimenti e consente alla comunità di accedere ai servizi anche attraverso piattaforme digitali e applicazioni come "Pago Pa", "IO", "Piattaforma Digitale Nazionale Dati".

4.4 Opere pubbliche e interventi nel settore edilizio.

L'attività commissariale ha rivolto grande attenzione al settore dell'edilizia pubblica, ritenendo centrale l'obiettivo della salvaguardia e della valorizzazione del patrimonio pubblico.

A tal fine, anche ricorrendo a finanziamenti comunitari, nazionali e regionali, al pari di quanto già evidenziato in materia di implementazione dei servizi pubblici, si è provveduto a curare la manutenzione degli edifici pubblici, con particolare attenzione rivolta agli edifici scolastici e alle opere infrastrutturali, a cominciare dalle strade.

Si è dato particolare rilievo anche alle attività di pianificazione urbanistica e di controllo del territorio, a partire dalle iniziative di contrasto all'abusivismo edilizio, fino al potenziamento dei sistemi di videosorveglianza, nella consapevolezza che consentire alla comunità di riappropriarsi di spazi pubblici e garantire uno sviluppo ordinato e programmato del territorio, rappresenta uno strumento di marginalizzazione dei fenomeni criminali.

Nel comune di **Calvi Risorta (CE)** la commissione ha verificato i lavori di messa a norma dell'impiantistica elettrica di tutti gli impianti sportivi, così da rendere agibili il complesso polifunzionale, il campo da calcio, la piscina comunale, i campetti da calcio e le palestre comunali presenti sul territorio.

Ai sensi dell'art. 145 c. 2 del T.U.O.E.L., la commissione del comune di **Monteforte Irpino (AV)** ha approvato il piano delle priorità ove è stato

definito l'elenco degli interventi prioritari; tra questi, la commissione si è prioritariamente adoperata per la messa in sicurezza e la manutenzione straordinaria della rete stradale e della rete fognaria.

Attraverso il ricorso a diverse linee di finanziamento sono stati deliberati lavori di rifacimento del manto stradale, di messa in sicurezza, miglioramento e riqualificazione di strade comunali e di manutenzione, ordinaria e non, anche su piccoli spazi pubblici adiacenti.

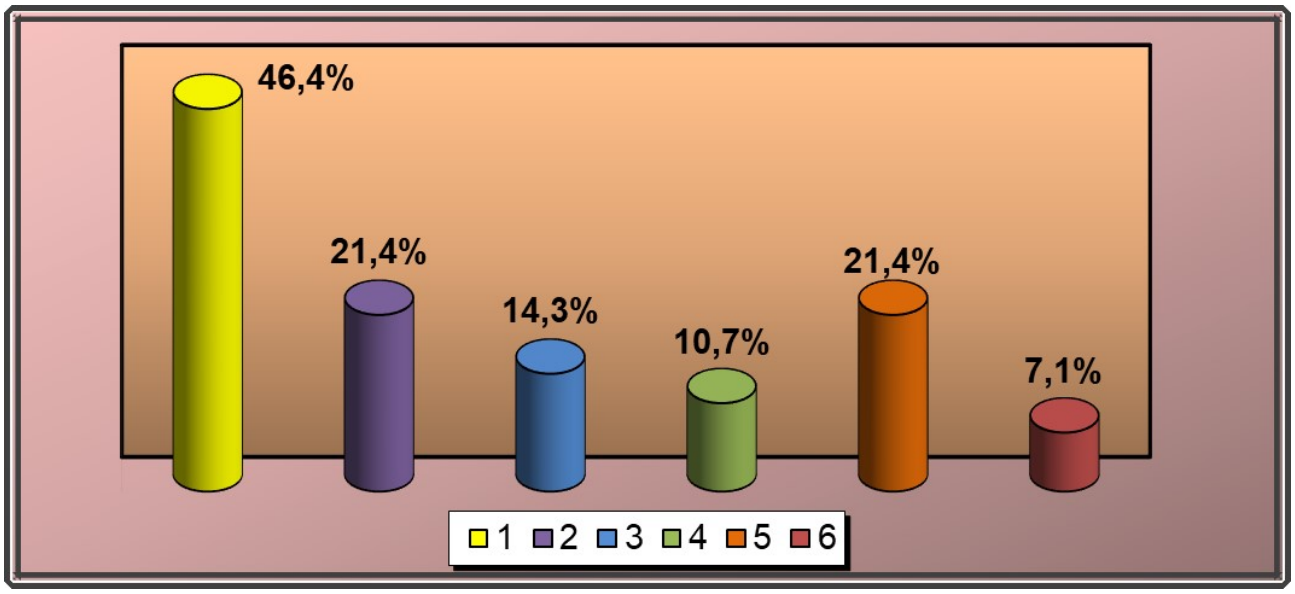
Inoltre, si è reso necessario intervenire per la disostruzione e il ripristino di alcuni tratti fognari del territorio comunale.

L'organo straordinario insediatosi presso il comune di **Sparanise (CE)** si è avvalso dei contributi del Ministero dell'interno, concessi ai sensi della legge n. 205/2017 per realizzare interventi di manutenzione dei plessi scolastici dell'infanzia e della scuola primaria e secondaria e per l'adeguamento di uno stabile da adibire alla nuova caserma dei carabinieri.

La commissione straordinaria del comune di **Scilla (VV)** ha utilizzato le somme provenienti dal Ministero per realizzare una serie di importanti interventi sul territorio, quali, ad esempio: opere infrastrutturali di estrema urgenza afferenti alla fognatura ed alla rete idrica, la manutenzione di strade ed edifici comunali, ivi compresa quella dell'ostello della gioventù, l'adeguamento sismico della scuola media di Scilla, la manutenzione del cimitero e l'efficientamento degli impianti di pubblica illuminazione.

Inoltre, avvalendosi dei fondi PNRR, la gestione commissariale ha proseguito le progettazioni per la messa in sicurezza del costone adiacente la piazza centrale del paese.

STRUMENTI URBANISTICI ADOTTATI O IN CORSO DI ADOZIONE



1) comuni che hanno approvato il piano regolatore generale
2) comuni che hanno approvato il piano strutturale associato
3) comuni che hanno approvato un regolamento urbanistico edilizio
4) comuni che hanno approvato il piano strutturale comunale
5) comuni che hanno redatto nuovo piano urbanistico comunale
6) altre pianificazioni

Come evidenziato nel grafico soprastante, buona parte delle commissioni ha adottato il Piano regolatore generale (46,4%), alcune hanno optato per il Piano strutturale associato (21,4%), mentre altre hanno approvato il Piano strutturale comunale (10,7%) o il Piano urbanistico comunale (21,4%).

L'adozione delle predette pianificazioni da parte degli organi commissariali ha rappresentato, oltreché un adeguato strumento e guida per lo sviluppo armonico del territorio, un concreto deterrente ai fenomeni di abusivismo che si manifestano frequentemente proprio in quei comuni privi di adeguati piani urbanistici e di strumenti di controllo, nonché per la tutela del patrimonio culturale e del paesaggio.

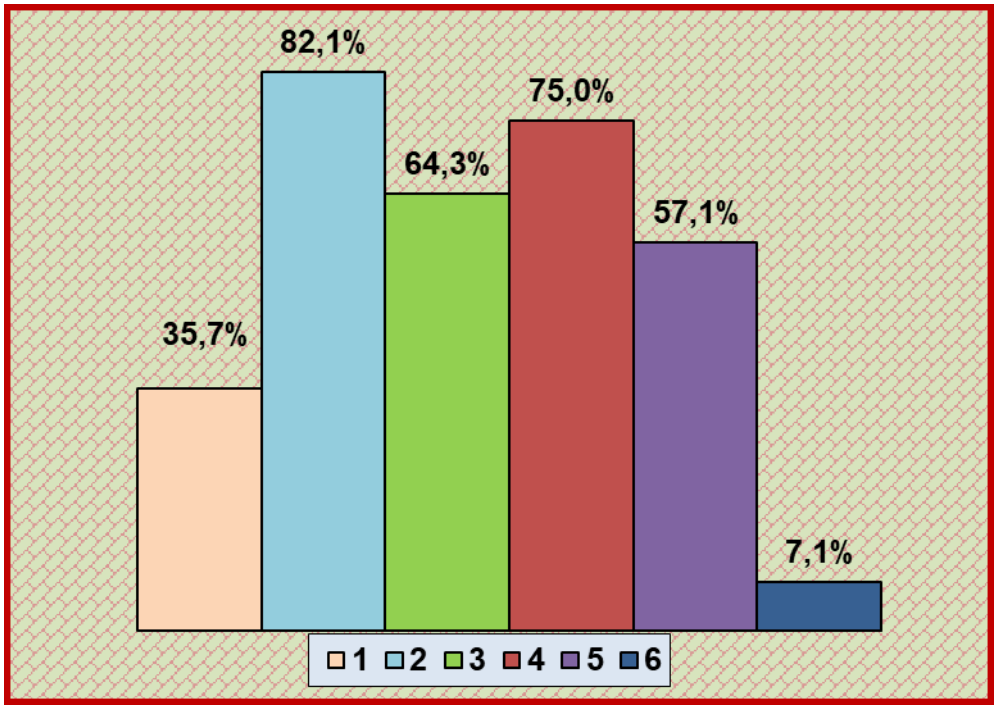
Da segnalare, a titolo esemplificativo, l'iniziativa intrapresa dalla commissione straordinaria operante presso il comune di **Nettuno (RM)** per rimettere in sicurezza due discese a mare abusivamente serrate da cancelli, insistenti su un'area sottoposta a vincolo idrogeologico, caratterizzata peraltro da tratti di falesia ed individuata quale area a pericolo di frana di tipo "A" dal Piano stralcio per l'assetto idrogeologico.

Al fine di garantire a tutta la collettività di poter raggiungere il litorale in sicurezza, in corrispondenza del tratto caratterizzato da falesie, la gestione commissariale ha avviato un'interlocuzione con i proprietari delle discese a mare per concordare la cessione dell'area per realizzare una servitù di uso pubblico. Nel febbraio 2024 è stato stipulato il predetto atto di cessione e l'Amministrazione ha avviato i lavori di consolidamento della falesia in modo da renderli compatibili con l'inizio della stagione balneare.

Si segnala l'importanza strategica dello strumento di pianificazione per la prevenzione dei dissesti idrogeologici in un territorio a vocazione turistica, la

cui mancata adozione ha impedito il raggiungimento di significativi obiettivi dell'ente, quali: la salvaguardia paesaggistico e ambientale delle spiagge; l'implementazione sulla base di indirizzi certi, legittimi e trasparenti delle potenzialità turistiche dell'arenile e delle aree concedibili ad attività private (si tenga conto che la costa è lunga 13.306) nonché il rispetto della vocazione del litorale e delle risorse ambientali, alimentando, di contro, fenomeni di abusivismo.

INIZIATIVE PER CONTRASTARE IL FENOMENO DELL'ABUSIVISMO



1) accertamento crediti condoni edilizi

2) verifica immobili che presentano profili di abusivismo

3) accertamento occupazione *sine titulo* di alloggi residenziali pubblici

4) emissione ed esecuzione di ordinanze di demolizione

5) accesso presso i cantieri

6) protocollo d'intesa per il contrasto all'abusivismo

Come si evince dal grafico precedente, l'82,1% delle gestioni commissariali ha proceduto alla verifica di immobili con elementi di abuso edilizio mentre il 75% delle commissioni straordinarie ha adottato ordinanze di

demolizione di alloggi abusivi.

Per quanto concerne l'utilizzo degli immobili comunali, la gestione commissariale del comune di **Caivano (NA)**, previa puntuale attività di accertamento degli utilizzatori di fatto degli immobili comunali, ha provveduto agli sgomberi e, ove possibile, alle regolarizzazioni.

Infatti, l'organo straordinario ha avviato un'interlocuzione con la procura di Napoli Nord e con il prefetto di Napoli per esaminare la condizione di 196 nuclei familiari con fragilità, al fine di ricevere le indicazioni necessarie per predisporre le regolarizzazioni o valutare delle assegnazioni provvisorie di alloggio, in conformità a quanto previsto dal programma speciale approvato dalla regione Campania.

Anche la commissione straordinaria insediatasi presso il comune di **Randazzo (CT)** si è occupata del fenomeno dell'abusivismo. Al fine di ripristinare la legalità e garantire un'equa assegnazione degli alloggi di edilizia popolare ai soggetti più svantaggiati, nel rispetto di una graduatoria stilata sulla base di criteri oggettivi, l'organo straordinario ha avviato, con l'ausilio delle forze dell'ordine, una serie di interventi di sgombero e di sostituzione delle serrature degli immobili interessati.

4.5 Utilizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Uno degli indicatori simbolici più rilevanti della sottrazione di un territorio alle ingerenze della criminalità organizzata e della correlata riappropriazione degli spazi da parte delle comunità di riferimento, conseguente alla riaffermazione della legalità, è, senza dubbio, rappresentato dall'utilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Per questo motivo, le commissioni straordinarie solitamente scelgono di destinare detti beni alla realizzazione di iniziative sociali, con il coinvolgimento delle realtà associative del territorio, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

L'utilizzo dei beni confiscati per attuare finalità socialmente meritevoli crea direttamente valore pubblico nonché esternalità positive, e rappresenta una modalità di riavvicinamento della cittadinanza alle istituzioni.

In merito, si riportano alcune delle iniziative più significative realizzate nel corso del 2024.

Come evidenziato, l'organo straordinario del comune di **Caivano (NA)** ha effettuato una ricognizione di 32 beni confiscati alla criminalità organizzata e assegnati al comune di Caivano.

In ordine ai beni non ancora consegnati, la commissione ha adottato le ordinanze di sgombero e ha avviato un'attività di progettazione per la

riutilizzazione degli immobili avvalendosi dei finanziamenti statali. Inoltre, sono stati disposti gli opportuni sopralluoghi per la manutenzione dei beni consegnati all'amministrazione comunale e non ancora riutilizzati al fine di consentire una nuova ed effettiva destinazione d'uso degli stessi.

In particolare, alcuni saranno utilizzati quali ulteriori sedi degli uffici comunali, altri adibiti a caserma.

La commissione insediata presso il **Calvi Risorta (CE)** ha provveduto a modificare il regolamento comunale per l'utilizzo dei beni confiscati, in modo tale da procedere al cambio di destinazione d'uso di immobili e terreni confiscati alla criminalità organizzata.

Al fine di restituire valore pubblico alla collettività, la commissione si è avvalsa di contributi del PON sicurezza del Ministero dell'interno per realizzazione un edificio polifunzionale.

Nel comune di **Castellammare di Stabia (NA)** i compendi immobiliari confiscati alla criminalità organizzata sono stati destinati a utilità sociale, per diventare centri di ascolto, di informazione e di consulenza delle donne vittime di violenza, oltreché centri di accoglienza per le vittime di usura e case alloggio per i migranti.

Analogamente, l'organo straordinario del comune di **Quindici (AV)** ha adottato uno specifico regolamento per cambiare la destinazione d'uso dei beni confiscati alla criminalità organizzata, ai sensi del D.lgs. n. 159/2011, e, avvalendosi dei contributi PNRR, ha realizzato un centro polifunzionale e di prima accoglienza della protezione civile.