

**UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI NAPOLI
FEDERICO II**

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

**DIPARTIMENTO DI DIRITTO COSTITUZIONALE
ITALIANO E COMPARATO**

**DOTTORATO DI RICERCA
IN
DIRITTO PUBBLICO E COSTITUZIONALE**

**INDIRIZZO
IN
DISCIPLINE GIUSPUBBLICISTICHE**

XXI CICLO

TESI DI DOTTORATO

**LO SCIoglimento DEI CONSIGLI COMUNALI E
PROVINCIALI PER MOTIVI DI INQUINAMENTO
DA PARTE DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

Dr. Domenicantonio Siniscalchi
Coordinatore: Ch.mo Prof. **Paolo Tesauro**
Tutor: Ch.mo Prof. **Salvatore Prisco**

PREMESSA

Obiettivo della presente indagine è quello di indagare da un punto di vista giuridico (ma con opportuni apporti derivanti dal sussidio di analisi socio-politologiche ed economiche) il fenomeno dell'infiltrazione e del condizionamento della delinquenza organizzata nella vita amministrativa di numerosi Comuni, essenzialmente del Meridione, che - specialmente nel periodo storico più recente - è sfociato nell'applicazione della grave e radicale misura sanzionatoria del conseguente scioglimento dei relativi consigli.

Come è noto, i diffusi fenomeni di contiguità tra amministrazioni locali e crimine organizzato hanno costretto lo Stato ad adottare idonee contromisure, tradottesi soprattutto nella possibilità riconosciuta al Governo, sia pur attraverso un *iter* procedimentale al quale prendono parte anche il Capo dello Stato e le Camere, di procedere con

decreto allo scioglimento degli Enti locali ritenuti permeabili alle pressioni malavitose.

A tali fini, si intende non solamente ricostruire in astratto il disegno normativo dei presupposti legali della misura dissolutoria in esame, anche sulla base di una ricostruzione storico-evolutiva dell'ordinamento sul punto, ma anche analizzare il fenomeno stesso nella sua effettiva dimensione quantitativa, mediante un esame - sia pur a campione - dei decreti di scioglimento adottati soprattutto in Campania.

La misura sopra enunciata mira a preservare - per ciascuna comunità locale interessata - una serie di valori costituzionalmente rilevanti, quali la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa, nonché la libera e trasparente determinazione degli organi elettivi, ma finisce inevitabilmente per scontrarsi con altri istituti che trovano protezione nel nostro ordinamento costituzionale fondandosi su valori parimenti protetti, ovvero quelli del diritto di accesso alle cariche elettive e ai pubblici uffici, in definitiva riconducibili al principio della rappresentatività democratica locale, anche nei loro riflessi sulla tutela giurisdizionale dei cittadini e sul loro diritto di difesa.

La reale difficoltà dell'indagine risiede dunque nella problematicità della necessaria operazione di bilanciamento fra le ricordate esigenze, da condurre in modo che possa

individuarsi l'auspicabile punto di equilibrio tra di esse, onde prevenire esiti finali disarmonici nell'assetto ordinamentale complessivo e contrastare altresì le critiche dell'opinione pubblica locale, che pressoché fisiologicamente si accompagnano ad ogni decreto di scioglimento.

Su questi aspetti, il lavoro che segue proverà a dar conto del dibattito degli studiosi e della prassi.

D'altra parte, va anche considerato che lo scenario del sistema degli enti locali, quanto agli scioglimenti effettuati per infiltrazioni delinquenziali, presenta caratteri di allarmante gravità: si pensi, ad esempio, che dall'introduzione della misura dello scioglimento delle assemblee locali per infiltrazioni criminali (avvenuta a seguito dell'adozione del decreto legge 31 maggio 1991, n. 164, che ha inserito l'art. 15 *bis* alla legge antimafia 19 marzo 1990, n. 55) ad oggi¹, sono stati sciolti ben centottantaquattro Enti comunali, quasi tutti nell'area meridionale del Paese ove la criminalità organizzata è storicamente più radicata².

¹ L'istituto in esame è attualmente disciplinato - come si vedrà - dagli artt. 143- 146 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

² In particolare, dalla introduzione dello scioglimento per infiltrazioni e condizionamenti ad opera della criminalità organizzata nel nostro ordinamento, la regione che ha subito il numero maggiore di scioglimenti è la Campania con 81 Comuni sciolti, seguita dalla Sicilia con 50, dalla Calabria con 43, dalla Puglia con 7, e - infine - dal Lazio, dalla Basilicata e dal Piemonte con 1 ciascuna. Detti dati sono aggiornati al 17 novembre 2008 sulla base di statistiche rilasciate dal Ministero dell'Interno. In Campania è stata, poi, sciolta un'A.S.L. (l'A.S.L. Napoli 4 di Pomigliano D'Arco). Ad oggi, non risultano oggetto di scioglimento né Comuni capoluogo di Provincia, né amministrazioni provinciali. La possibilità di procedere

In particolare, il numero maggiore di scioglimenti per ragioni di inquinamento della criminalità è stato adottato nel 1993, con trentaquattro Enti comunali sciolti, mentre nel 2008 gli scioglimenti sono stati finora otto³.

Le cifre appena riferite rivelano, dunque, una situazione d'insieme sconcertante, tanto da far addirittura dubitare della straordinarietà di tali condizionamenti.

Finalità precipua dello scioglimento in esame risiede nel disinquinamento delle istituzioni locali dalla criminalità organizzata, obiettivo che - come si analizzerà nel prosieguo della ricerca - finisce per condizionare anche la disciplina normativa della misura in parola.

Al cospetto dei numerosi decreti di scioglimento adottati nel corso degli anni, è dunque lecito chiedersi se tale intento possa oggi dirsi - almeno in parte - raggiunto.

In linea generale, la risposta non può essere del tutto di segno positivo, e ciò per due ordini di ragioni.

allo scioglimento di un'Azienda Sanitaria Locale è prevista - come si vedrà - dall'art. 146 del T.U.E.L. Per un'analisi dei presupposti di applicazione della norma a tale struttura, cfr. SIMEOLI L., *La rimovibilità dei vertici ASL per condizionamento della criminalità di stampo mafioso*, in *Giurisprudenza di merito*, n. 11/2006, 2515 ss. In giurisprudenza, per la possibilità di procedere a detto scioglimento, si vedano T.A.R. Campania – Napoli, 10 marzo 2006, n. 2874; C. di S., sez. VI, 4 agosto 2006, n. 4765.

³ Il numero di scioglimento di Enti comunali è stato particolarmente alto nei primi anni dall'introduzione della misura (21 nel 1991, 21 nel 1992, 34 nel 1993) per poi scendere negli ultimi anni (11 nel 2006, 6 nel 2007, 8 finora nel 2008, come si anticipava). I dati statistici completi sono riportati in appendice.

La prima può essere individuata nei limiti congeniti alla misura in parola, insiti per così dire nello stesso articolato delle previsioni legislative al riguardo: a tal proposito, e a mero titolo di esempio, un problema particolarmente avvertito in sede di applicazione della normativa risiede nel fatto che, se lo scioglimento determina un allontanamento dalle scelte comunali del personale di livello politico che si assume condizionato, non così avviene per quanto riguarda quello di livello amministrativo: in altri termini, dirigenti e funzionari comunali, nonostante lo scioglimento, restano al loro posto, benché spesso siano loro per primi a colludere con la malavita organizzata, all'ombra del governo locale⁴.

La seconda è una ragione di fondo, legata al fatto che lo scioglimento in esame agisce esclusivamente su una delle manifestazioni sintomatiche del radicamento della delinquenza organizzata in un determinato territorio, ma non può fare molto per combattere la malattia di cui la prima è espressione; essa, rappresenta dunque soltanto uno dei molteplici strumenti sui quali far leva per debellare - in una strategia di attacco che dovrebbe essere invero complessiva - il fenomeno della presenza invadente della criminalità organizzata in molte aree del Paese.

⁴ Non a caso, su questo aspetto specifico si appuntano maggiormente le critiche all'istituto in esame e su di esso ruotano molte delle proposte di modifica della vigente normativa in materia, come si vedrà nel quarto capitolo.

In altri termini, se non si sarà in grado di estirpare definitivamente le organizzazioni delinquenti dal tessuto economico e sociale, soprattutto delle regioni meridionali, i pur numerosi decreti di scioglimento adottati nel corso degli anni rischiano di avere l'effetto di un mero allontanamento temporaneo della criminalità dalle istituzioni, ma non di una sua risolutiva rimozione.

Per ottenere tali obiettivi è necessario tener conto delle effettive relazioni che intercorrono tra crimine organizzato e ambiti territoriali ove esso è storicamente presente.

Come è stato lucidamente sostenuto, infatti, attraverso l'enorme flusso di denaro derivante da traffici illeciti e riciclaggio, la criminalità organizzata non genera esclusivamente intimidazione nella popolazione, ma anche inevitabilmente consenso⁵.

Questo dà luogo ad un vero e proprio circolo vizioso, visto che i proventi di tali illecite attività vengono reinvestiti in molteplici attività imprenditoriali, gestite in via diretta o indiretta dalla medesima criminalità e che - a loro volta - costituiscono occasione di lavoro anche per persone che non fanno parte delle organizzazioni criminali, o per imprenditori sani coinvolti nell'indotto di tali attività d'impresa.

⁵ Cfr. CANTONE R., *Come togliere consenso alla camorra*, ne *Il Mattino*, 16 novembre 2008.

Dette circostanze vengono poi facilmente tramutate in consensi elettorali, i quali possono essere utilizzati per condizionare in maniera spesso determinante l'elezione delle rappresentanze locali nelle istituzioni.

È evidente, dunque, che per ottenere una reale eliminazione dell'inquinamento della delinquenza organizzata dagli organi elettivi degli Enti locali, è necessario rompere questo circuito, togliendo linfa alle entrate economiche delle organizzazioni delinquenziali attraverso l'applicazione di misure che colpiscano in primo luogo i loro patrimoni illeciti⁶.

⁶ Vedi ancora CANTONE R., *Come togliere consenso alla camorra*, cit., che propone dunque non solo di incentivare la presenza di vigilanza e repressiva dell'autorità statale sul territorio (come sta avvenendo in Campania, anche attraverso l'impiego *ad hoc* dell'esercito), ma soprattutto di rafforzare il sistema delle misure di prevenzione, procedendo in maniera più spedita alle confische dei beni sequestrati alle organizzazioni criminali. Quanto allo scioglimento per inquinamento della criminalità, egli propone anche di introdurre ipotesi ampie di incandidabilità per gli amministratori e i consiglieri colpiti dai sospetti di infiltrazione.

CAPITOLO I

INQUADRAMENTO STORICO-SISTEMATICO DELL'ISTITUTO

1. *QUADRO NORMATIVO E CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE.*

Gli artt. 143, 144, 145 e 146 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 prevedono la possibilità di procedere - mediante decreto del Capo dello Stato, adottato su proposta del Ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri - allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali, nel caso in cui emergano elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata, ovvero forme di condizionamento degli amministratori stessi, tali da compromettere l'imparzialità e il buon andamento degli organi elettivi, il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati, oppure da arrecare pregiudizio alla sicurezza pubblica.

In particolare, l'art. 143 fissa le condizioni necessarie per l'adozione del decreto di scioglimento, ne individua il correlativo procedimento e dispone delle particolarità del

decreto medesimo; l'art. 144 individua le caratteristiche della Commissione straordinaria che, una volta sciolto l'organo consiliare, viene nominata al suo posto e ne esercita le funzioni e prevede altresì l'istituzione, presso il Ministero dell'Interno, del Comitato di sostegno e di monitoraggio dell'azione delle commissioni straordinarie; l'art. 145 descrive i compiti e le specifiche funzioni attribuite alla Commissione medesima, in sede di gestione straordinaria dell'Ente; l'art. 146, infine, estende le disposizioni di cui agli artt. 143, 144 e 145 anche agli organi consiliari delle città metropolitane, delle comunità montane, delle comunità isolate e delle unioni dei comuni, nonché ai consorzi di comuni e province e - infine - agli organi delle aziende sanitarie locali e ospedaliere, alle aziende speciali dei comuni e delle province e ai consigli circoscrizionali, in quanto compatibili con i relativi ordinamenti.

Le disposizioni di cui si è appena dato sintetico conto - riservando allo sviluppo del lavoro il loro commento analitico - costituiscono, nel loro insieme, una complessa deroga alle norme ordinariamente applicate alla normale vita democratica degli enti locali, finalizzata a consentire all'autorità statale l'opportuna reazione alle pressioni che la criminalità organizzata esercita sulle istituzioni locali medesime.

La misura dello scioglimento dell'intero organo collegiale

elettivo dell'ente territoriale in quanto tale, anche prescindendo cioè dall'accertamento di eventuali responsabilità personali dei singoli componenti, certamente solleva per la sua natura eccezionale molteplici problemi, anche di compatibilità costituzionale, ma testimonia allo stesso tempo l'acquisita consapevolezza (da parte dell'opinione pubblica e del ceto politico) della necessità di fronteggiare l'invadenza e i tentativi di infiltrazione delle organizzazioni criminali rispetto a livelli potestativi territoriali che rappresentano - specialmente dopo la riforma del titolo V della Carta Costituzionale - snodi fondamentali della vita politica e istituzionale del nostro Paese.

Tale fenomeno è infatti cresciuto, visibilmente e in modo preoccupante, in modo particolare nell'ultimo decennio e questo ha finalmente imposto una reazione, innanzitutto normativa e sanzionatoria, ma contemporaneamente anche di bonifica socioeconomica e di diffusione di "buone prassi" amministrative, particolarmente incisiva ed energica. La *ratio* che fonda la misura alla quale ci si riferisce consiste nel suo presentarsi quale una sorta di difesa avanzata dello Stato, come l'amputazione chirurgica di una massa tumorale malata dal corpo sano della società, insomma come una barriera preventiva che l'autorità centrale ha approntato ed applica a fini di contrasto dei fenomeni di infiltrazione e

condizionamento della criminalità di tipo mafioso, nell'intento di ripristinare (in una situazione in cui tali valori si assumono compromessi) il regolare funzionamento delle funzioni istituzionali e dei servizi gestiti dalle amministrazioni locali, la libertà di determinazione dei loro organi elettivi locali, in definitiva il buon andamento dell'azione amministrativa e la sicurezza pubblica.

Le disposizioni richiamate rappresentano peraltro solo l'ultimo approdo di una serie di opzioni normative, elaborate e introdotte nel nostro ordinamento in maniera spesso frammentaria e comunque soltanto di recente, di pari passo con la percezione della rilevata, crescente diffusione - soprattutto in determinate aree dell'Italia, cioè nella sua parte meridionale, come confermano i dati statistici sinteticamente enunciati nella premessa e analiticamente riportati in appendice - del fenomeno che mirano ad arginare e a sconfiggere.

La collocazione finale di tale misura (come si è anticipato) nell'ambito del Testo Unico degli Enti Locali testimonia peraltro la volontà di armonizzare, per quanto possibile e pur nella consapevolezza dell'avvertita eccezionalità dello strumento, la misura dello scioglimento straordinario dell'organo assembleare per motivi di condizionamento criminale con le disposizioni di carattere generale dettate in tema di potere di controllo sugli organi.

Questa riallocazione sistematica in un corpo normativo destinato a regolare la vita fisiologica della democrazia locale costituisce, peraltro, anche un'implicita e amara ammissione del fatto che ormai l'ingerenza della mafia e delle organizzazioni criminali equiparabili e ad essa assimilabili - dunque di consorterie di malaffare saldamente radicate in un determinato territorio, spesso al punto da contenderne il controllo al potere legale - all'interno di collettività e di conseguenza di strutture istituzionali della Repubblica rappresenta appunto un evento non più sporadico, ma ricorrente, la cui frequenza e continuità obbliga a risposte adeguate alla sfida e non episodiche.

Il punto di svolta dell'ordinamento risale al riguardo agli inizi degli anni Novanta del secolo scorso, allorquando il legislatore statale si persuase ad adottare idonee contromisure, allo scopo di tentare di arginare la situazione. Ci si riferisce al decreto legge 31 maggio 1991, n. 164, che ha introdotto l'art. 15 *bis* alla legge antimafia 19 marzo 1990, n. 55, cui appunto risale l'introduzione della nuova ipotesi di scioglimento che costituisce l'oggetto della presente riflessione, rispetto a quelle già previste dalla legge 8 giugno 1990, n. 142.

Tale decreto, convertito nella legge 22 luglio 1991, n. 221, per la prima volta dispose che i consigli comunali e provinciali potessero appunto essere sciolti, allorché il buon

andamento delle amministrazioni locali, ovvero l'efficiente cura dei servizi alle medesime affidati, così come lo stato della sicurezza pubblica, risultassero minacciati da fenomeni di condizionamento da parte della criminalità organizzata.

In questo quadro, il decreto legge 19 ottobre 1993, n. 420, reiterato nel decreto legge 20 dicembre 1993, n. 529, convertito nella legge 11 febbraio 1994, n. 108, ha poi introdotto la possibilità per il Prefetto di disporre, su richiesta della commissione straordinaria che s'insedia negli enti a seguito dell'applicazione concreta della misura dissolutiva, l'assegnazione in via straordinaria o il distacco di personale amministrativo e tecnico di amministrazioni ed enti pubblici, anche in posizione di sovraordinazione.

Le norme della legge 11 febbraio 1994, n. 108 sono state poi trasfuse, come si diceva, nei suddetti artt. 143, 144, 145 e 146 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

2. *FONDAMENTO COSTITUZIONALE E INQUADRAMENTO DELL'ISTITUTO NELL'AMBITO DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO. I CONTROLLI STRAORDINARI SUGLI ENTI LOCALI E LE CONDIZIONI DELLA LORO ATTUALE AMMISSIBILITÀ COME STRUMENTI PER RIATTIVARE IL CIRCUITO DEMOCRATICO VULNERATO.*

La questione di diritto all'evidenza centrale in un'analisi come quella che ci si è prefissi è quella del fondamento costituzionale del potere di scioglimento degli organi

comunali e provinciali da parte dell'Autorità statale.

La Carta Costituzionale non prevede infatti alcuna specifica disposizione in ordine allo scioglimento degli organi consiliari del Comune e della Provincia ad opera di un organo dello Stato, sicché alcuni - in tale appena rilevato silenzio del Costituente sul punto - hanno dubitato in passato della legittimità costituzionale stessa delle disposizioni di legge ordinaria che consentono lo scioglimento degli organi elettivi e l'instaurazione di un'amministrazione straordinaria⁷.

La dottrina tradizionale ha nondimeno individuato il supporto costituzionale dell'istituto in esame nell'art. 126 Cost., che prevede com'è noto - in caso di evenienze di carattere eccezionale, ivi tassativamente indicate - la possibilità, ad opera dell'autorità governativa, di procedere allo scioglimento del consiglio regionale, mediante apposito decreto motivato del Presidente della Repubblica. In particolare, le evenienze eccezionali consistono nel compimento - da parte di tale organo - di atti contrari alla

⁷ Sul punto, vedi BENVENUTI F., *I controlli sostitutivi nei confronti dei Comuni e l'ordinamento regionale*, in *Riv. amm.*, 1956, 243 ss., il quale ritiene che - al cospetto di un sistema istituzionale che riconosce l'autonomia degli Enti locali - l'unico modo per riconoscere la costituzionalità dei provvedimenti di scioglimento dei correlativi organi consiliari consisterebbe nell'ammettere che i provvedimenti medesimi costituiscano atti *extra ordinem* attribuiti al Capo dello Stato in veste di supremo tutore dell'unità nazionale. Cfr. anche FERRANDO F., *L'esercizio dei controlli sugli enti locali nelle regioni a statuto ordinario e in particolare nella regione Valle d'Aosta*, in *Nuova Rassegna*, 1972, 1791 ss.

Costituzione o di gravi violazioni di legge, ovvero sono motivate da ragioni di sicurezza nazionale⁸.

Sulla scorta di tale assunto, risulta dunque chiaro che l'istituto stesso del controllo straordinario - sfociante in ipotesi nel loro scioglimento - sugli organi assembleari degli enti territoriali sub-statali è compatibile con la nostra architettura costituzionale, potendosi concludere che la previsione dell'art. 126 Cost. rappresenti al tempo stesso una peculiare e specifica forma di sua applicazione e una norma paradigmatica della sua ammissibilità in linea di principio, sulla quale far leva anche per giustificare le altre forme di scioglimento che il nostro ordinamento prevede con riferimento a differenti organi istituzionali, ma per

⁸ L'ipotesi che più si avvicina - sotto il profilo funzionale - allo scioglimento di cui all'art. 143 del T.U.E.L. è quella relativa allo scioglimento del Consiglio Regionale per ragioni di "sicurezza nazionale". In questo caso, peraltro, emergono anche i maggiori problemi interpretativi, atteso che la discrezionalità dell'organo governativo risulta notevolissima proprio per l'elasticità della formulazione normativa. Di clausola residuale, con la quale ci si riferisce ad atti o comportamenti che mettano in pericolo l'ordine pubblico interno, ovvero l'integrità internazionale dello Stato, discorre oggi D'ALBERTO G., *Regioni (organi della)*, in *Dizionario di Diritto Costituzionale* di MANGIAMELI S. (a cura di), Milano, 2008, 1052. Da parte di altri si sottolinea che la previsione relativa ad atti che pongono in pericolo la "sicurezza nazionale" costituisce una derivazione dell'art. 5 Cost., con la quale il legislatore costituzionale ha nuovamente affermato la preminenza della sovranità statale sugli enti sub-statali: cfr., sul punto, MAINARDIS C., *Commento all'art. 120 della Costituzione*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, Torino, 2006, 2495 ss.. In ordine alle caratteristiche generali dell'art. 126 Cost., ivi compresi i suoi presupposti applicativi, vedi TOSI R., *Commento all'art. 126 della Costituzione*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di CIAN G. e TRABUCCHI A., Padova, 1990, 752 ss. Cfr. anche BARDUSCO A., *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Enc. dir., Aggiornamento*, vol. II, 1998, 960 ss..

analoghe *rationes*⁹.

Se, in altri termini, la Costituzione espressamente impone al Governo, nelle straordinarie ipotesi sopra ricordate, di sciogliere il Consiglio della Regione, ovverosia dell'ente territoriale dotato di un'autonomia politico-amministrativa più ampia e complessa rispetto a quella degli altri e minori enti autonomi territoriali, un analogo rimedio da parte dell'Esecutivo nazionale può ritenersi ammissibile *a fortiori* -

⁹ Pur rappresentando - come detto - la base costituzionale e il paradigma normativo delle ipotesi di scioglimento degli Enti locali in generale, e in particolare dell'ipotesi di cui all'art. 143 T.U.E.L., emergono rilevanti differenze tra quest'ultima e lo scioglimento di cui all'art. 126 Cost.. Innanzitutto, mentre lo scioglimento di cui all'art. 126 Cost., è un atto di controllo costituzionale, attesi gli organi che vengono in rilievo nell'esercizio del potere di scioglimento, le attività esplicate e l'oggetto del giudizio inerente al controllo, lo scioglimento per condizionamenti e infiltrazioni della criminalità organizzata costituisce piuttosto una manifestazione della funzione amministrativa di controllo. Conseguenza di ciò è che il primo è considerato in genere un atto politico, mentre il secondo - come meglio si vedrà in seguito - è ormai ritenuto un provvedimento amministrativo. Da ciò discende ulteriormente che l'atto di scioglimento *ex art. 126 Cost.* è impugnabile dinanzi alla Corte Costituzionale mediante ricorso per conflitto di attribuzioni, mentre il provvedimento di cui all'art. 143 del T.U.E.L. è impugnabile dinanzi al Giudice Amministrativo. Sotto il profilo procedimentale, poi, la misura di cui all'art. 126 Cost. prevede, per ragioni di controllo politico (che si riflettono anche nella composizione della commissione medesima) e per bilanciare la decisione di carattere governativo sullo scioglimento, il parere obbligatorio (pur se non vincolante) di un'apposita commissione parlamentare per le questioni regionali, mentre nell'ipotesi di cui all'art. 143 è previsto - come si vedrà - soltanto una trasmissione alle Camere del decreto di scioglimento, successiva alla sua adozione. Pur prevedendosi, infine, per entrambi i casi che la misura sia adottata dal Presidente della Repubblica quale supremo garante dell'unità nazionale, solo il decreto presidenziale *ex art. 126 Cost.* deve essere motivato. Per la natura di atto di controllo costituzionale del decreto *ex art. 126 Cost.* e per la sua impugnabilità dinanzi alla Corte Costituzionale, vedi la persuasiva ricostruzione di SCUDIERO M., *I controlli sulle regioni, sulle province e sui comuni nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 1963, in part. 180 e 191. In ordine alla qualificazione del decreto di scioglimento *ex art. 143 del T.U.E.L.* quale atto presidenziale, governativo o complesso, anche a confronto con il decreto *ex art. 126 Cost.*, vedi *infra*, Cap III.

pur nel silenzio specifico della Carta Costituzionale - nei confronti degli organi consiliari degli Enti territoriali dotati di minore autonomia, vale a dire le Province ed i Comuni, nonché delle strutture funzionali che ad esse sono ricollegabili¹⁰.

Sul piano dell'inquadramento sistematico della misura indagata nel sistema normativo, si desume già implicitamente da quanto appena detto che essa rientra

¹⁰ Si veda, sul punto, SCUDIERO M., *I controlli sulle regioni, sulle province e sui comuni nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 199 ss., che sottolinea come, pur essendo caduta in sede di Assemblea Costituente la proposta di estendere il dettato dell'art. 126 Cost. anche all'amministrazioni delle province e dei comuni, tale opzione non va intesa come inammissibilità o condanna dell'istituto, atteso che esso era già previsto nel nostro ordinamento nel periodo pre-costituzionale e non fu ripudiato dalla Costituzione medesima, che l'istituto è previsto per la Regione ovvero per l'Ente locale dotato di maggior autonomia e che, infine, lo scioglimento - in casi estremi - costituisce l'unico strumento realisticamente in grado di riportare gli enti autonomi territoriali alla loro genuina natura, eliminando *impasses* altrimenti non superabili. Si veda anche GIOCOLI NACCI P., *Fondamento costituzionale del controllo sugli organi comunali e provinciali*, in *St. parl. e pol. Cost.*, 1985, 15 ss., il quale evidenzia che l'istituto del controllo sugli organi degli Enti territoriali sub-statali è accolto nell'ordinamento costituzionale, con riferimento peraltro ad un ente (la Regione) dotato di autonomia costituzionale. Rileva MANGIAMELI S., *Il controllo sugli organi di province e comuni (e i suoi rapporti con il controllo sugli atti)*, in *Dir. Soc.*, 1983, 128 ss. che "...apparirebbe assai strano (...) pensare che, mentre per la Regione si debba ritenere ammissibile un controllo sugli organi, un analogo controllo sia, invece, escluso per gli Enti minori...", sottolineando che l'opzione di non inserire in Costituzione le norme in tema di controllo sugli organi degli Enti minori fu il frutto di una scelta di mera *sedes materiae*, ritenendosi opportuno che i controlli sugli organi degli Enti locali fossero disciplinati dalla legge comunale e provinciale. Si veda, ancora, VUOLO A., *Le politiche legislative intese alla prevenzione della delinquenza di tipo mafioso nell'attività degli organi dei soggetti di autonomia territoriale*, in *Le politiche legislative di contrasto alla criminalità organizzata*, a cura di STAIANO S., Napoli, 2003, 377 e ss., il quale evidenzia che la misura dello scioglimento non solo non è in contrasto con il principio dell'autonomia locale, ma anzi in esso trova il suo fondamento, salvaguardando detta autonomia. D'altra parte, infine, anche la Corte Costituzionale (sentenza 21 novembre 1972, n. 164, in *Foro Amministrativo*, 1993, 215) ha confermato la piena compatibilità di detti controlli con l'ordinamento costituzionale vigente, visto che essi hanno lo scopo di salvaguardare le supreme esigenze o interessi della Nazione.

nella categoria generale (nota all'ordinamento da tempo risalente) degli istituti di controllo sugli organi degli enti locali subregionali, seppur sia motivata da uno scopo precipuo.

L'istituto in esame può essere in particolare collocato nell'ambito dei controlli sugli organi di carattere c.d. repressivo-sostitutivo, nei quali, dunque, accanto alla vera e propria misura demolitoria, consistente nello scioglimento del consiglio dell'Ente locale, si ritrova necessariamente una *pars construens*, che si traduce nella nomina di un organo straordinario, che prende il posto dell'organo deliberativo ormai disciolto¹¹.

¹¹ In dottrina si distinguono i controlli sostitutivi di attività, nei quali l'autorità controllante procede al compimento dell'atto dovuto omesso dall'autorità controllata, dai controlli sostitutivi di organi, nei quali l'autorità di controllo nomina un organo straordinario in luogo degli organi ordinari. Questi ultimi possono comportare, poi, la nomina di un organo straordinario per il compimento di un singolo atto, la nomina di un organo straordinario per reggere in via temporanea le amministrazioni locali, nel caso in cui non si possa procedere ad alcuna deliberazione degli organi ordinari e, infine, la nomina di un organo straordinario che sostituisce l'intera rappresentanza ordinaria dell'Ente, che avviene in caso di sospensione e di scioglimento dell'organo consiliare. Su tali distinzioni e sull'approfondimento in ordine ai controlli sostitutivi di organi, che comportano non soltanto l'allontanamento dall'ufficio dell'organo locale, ma anche la nomina, in via autoritativa, di un organo estraneo all'amministrazione locale, chiamato ad esercitare determinate funzioni dell'Ente, vedi SCUDIERO M., *I controlli sulle regioni, sulle province e sui comuni nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 266 ss. Con riferimento alla distinzione, nell'ambito dei controlli sugli organi, del controllo ispettivo, sostitutivo semplice, sostitutivo repressivo e repressivo, cfr. MAGGIORA E., *I controlli sugli atti e sostitutivi in Diritto degli Enti Locali*, Milano, Giuffrè, 2002, 136. In ordine ai controlli di tipo repressivo che comportano il dissolvimento della rappresentanza istituzionale dell'Ente, che era stata determinata dal corpo elettorale locale, e che comportano la conseguente nomina di un commissario straordinario o di una commissione straordinaria, si veda MANGIAMELI S., *Il controllo sugli organi di province e comuni (e i suoi rapporti con il controllo sugli atti)*, cit., 125. Sul diritto-dovere dello Stato di

Tali tipi di controllo, non limitandosi perciò ad eliminare un determinato organo in una sua data (e in ipotesi censurabile) composizione, ma implicando anche la sua sostituzione autoritativa con un organo straordinario - commissario, se a carattere individuale; commissione, se a struttura complessa, in ogni caso chiamato a ristabilire in tempi brevi il ristabilimento dei flussi democratici che si genereranno attraverso nuove elezioni - rappresentano ad un primo esame la forma più intrusiva, traumatica ed “estrema” di controllo sugli organi.

Il loro esercizio comporta infatti comporta un'interruzione forzata del circuito democratico facente capo a una determinata comunità, dagli effetti peraltro non solo istantanei, ma anche protratti nel tempo.

È dunque evidente come a dette misure possa farsi ricorso solamente quale *extrema ratio*, ovvero allo scopo di eliminare situazioni eccezionali (e tassativamente indicate dalla legge) di cattivo funzionamento, di sostanziale paralisi, ovvero di impossibilità di funzionamento dell'organo da rimuovere¹².

controllare l'attività e la gestioni delle autonomie locali, attesa la loro capacità di emanare atti amministrativi con contenuto avente efficacia pari ai provvedimenti statali, cfr. BERTI G., *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, in *Diritto e Amministrazione*, Padova, 1969, 37 ss.

¹² Cfr. LOMBARDI G., *Lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 alla legge 25 marzo 1993, n. 81*, in *Regione e governo locale*, 1996, 216 ss., il quale sottolinea il carattere eccezionale dello scioglimento degli organi, misura

Al cospetto di situazioni straordinarie, che si concretano in veri e propri cortocircuiti istituzionali, l'autorità statale di sintesi politica - *rectius* il Governo, ma nella qualità di proponente il decreto al Capo dello Stato, che formalmente lo adotta, ciò che nella logica del sistema dovrebbe condurre ad evitare un'applicazione partigiana dell'istituto - non può dunque rimanere inerte, ma è costretta ad intervenire per superare lo stallo: ecco perché, da un punto di vista storico, tali tipi di controllo repressivo-sostitutivo erano già espressamente previsti nel nostro ordinamento giuridico, anche nel periodo pre-costituzionale, pur espressivo di ben altro assetto ideale e politico.

È noto, infatti, che l'art. 323 della legge comunale e provinciale del 1915 (R.D. 4 febbraio 1915, n. 148) prescriveva che si potesse procedere allo scioglimento (e, ancor prima, alla sospensione) dei consigli comunali e provinciali per far fronte a gravi motivi di ordine pubblico, ovvero nel caso in cui, pur se richiamati all'osservanza di obblighi a loro imposti per legge, detti consigli avessero continuato a violarli, prevedendosi in tali casi la nomina di un commissario straordinario in loro sostituzione (art.

estrema che può essere utilizzata solo nel caso in cui gli strumenti di controllo non assicurino il ritorno al corretto funzionamento dell'organo medesimo. La misura dello scioglimento, dunque, intanto risulterà compatibile con il sistema delle autonomie regionali e locali, costituzionalmente tutelate, in quanto esso sia volto esclusivamente a salvaguardare interessi strettamente legati a supreme esigenze della Nazione e sia, per questo, interpretato in senso restrittivo.

324)¹³.

Proprio in base alla realistica consapevolezza di non poter fare a meno di una adeguata reazione dello Stato nelle ipotesi in cui fosse necessario salvaguardare la funzionalità complessiva dell'assetto istituzionale, detti controlli di carattere sostitutivo- repressivo sono perciò sopravvissuti, pur nella mutata struttura istituzionale, anche all'entrata in vigore della Carta Costituzionale, tanto da essere poi espressamente trasfusi nell'art. 39 della legge 8.6.1990, n. 142, avente ad oggetto il nuovo "Ordinamento delle autonomie locali", trovando infine la collocazione di cui si è detto, in sede di disciplina organica della vita degli enti locali.

Se dunque, l'intervento dell'autorità controllante risulta nei casi indicati necessitato e inevitabile, ma posta tuttavia al tempo stesso l'altrettanto fatale e impretermittibile compromissione degli strumenti ed equilibri (almeno astrattamente democratici) che fondano prima l'esistenza medesima e poi la normale funzionalità dell'organo assembleare locale istituzionale, va in concreto verificata la

¹³ Per un commento specifico sulle ipotesi di scioglimento degli organi degli Enti locali presenti nel T.U.L.C.P. (R.D. n. 148) del 1915 nonché nel T.U.L.C.P. (R.D. n. 383) del 1934, nonché per le ipotesi di sospensione dei Consigli comunali e provinciali di cui ai su detti T.U. oltre che al R.D. 30 dicembre 1923, n. 2839, si vedano MANGIAMELI S., *Il controllo sugli organi di province e comuni (e i suoi rapporti con il controllo sugli atti)*, cit., 125 ss. E in precedenza SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, XV ed., 518 ss.; SCUDIERO M., *I controlli sulle regioni, sulle province e sui comuni nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 207 ss.

compatibilità tra la persistenza di dette forme di controllo e il riconoscimento costituzionale delle autonomie locali, sulle quali si fonda il nostro assetto repubblicano, tanto più dopo la sua rifondazione sotto questo profilo a seguito della complessiva revisione del Titolo V della Costituzione.

Orbene, è facile osservare che detti tipi di controllo non sono affatto in contrasto con il rango costituzionale delle autonomie locali, che anzi rafforzano e tutelano¹⁴.

Essi sono, certo, espressione dell'autorità dello Stato, ma al tempo stesso sono finalizzati a superare le crisi di funzionalità del sistema; lungi dal ridurre o disconoscere dunque le autonomie medesime, a ben vedere fanno in modo che tale istanza autonomistica non si trasformi in arbitrio, ma si armonizzi doverosamente con l'unità del sistema e sia ricondotta nell'alveo della legalità complessiva, quando in un punto questa ne sia contingentemente vulnerata.

L'intervento autoritativo dello Stato è cioè imposto dalla necessità di tutelare i valori di fondo della democrazia, posti alla base della stessa civile convivenza (come, ad esempio, è l'ordine pubblico), ovvero dalla doverosa reazione richiesta

¹⁴ In ordine alla finalità dell'attività di controllo, vista non come tutela dell'unità dell'ordinamento (nel senso dell'imposizione di un indirizzo politico precostituito), ma come salvaguardia dei valori caratterizzanti le autonomie locali e, in ultima analisi, come manifestazione del rispetto del principio di legalità, cfr. MANGIAMELI S., *Il controllo sugli organi di province e comuni (e i suoi rapporti con il controllo sugli atti)*, cit., 143.

all'autorità centrale, nel caso in cui gli organi stessi debbano essere richiamati all'osservanza di obblighi loro imposti da legge.

È dunque evidente la *ratio* alla base di tali misure dissolutorie e che unicamente le legittima: il valore che i suddetti controlli tendono a salvaguardare è che il principio autonomistico, da una parte, e l'assetto unitario repubblicano, dall'altra, instaurino e conservino un rapporto armonico e solidale, in coerenza col disegno complessivo della Costituzione che, sotto questo profilo, è altresì alla base degli interventi sostitutivi del Governo fondati sull'art.120 Cost¹⁵.

¹⁵ A questo proposito, altro fondamento del generale potere di scioglimento da parte dell'autorità statale nei confronti degli organi consiliari degli Enti locali potrebbe appunto essere individuato in ipotesi nel disposto di cui all'art. 120, comma 2, Cost. (come modificato dalla legge Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), che prevede - come è noto - un potere sostitutivo che l'autorità governativa può esercitare con riferimento ad organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, in caso - tra le altre ipotesi - di grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Nazione. Quanto a tale profilo, la Corte Costituzionale ha appunto chiarito (sentenze nn. 43/2004 e 236/2004) che, nel caso di tali emergenze istituzionali, è necessario che intervenga lo Stato quale responsabile ultimo dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica, come sancito dall'art. 5 Cost. Tale riferimento, tuttavia, non appare convincente, atteso che il potere sostitutivo in parola - nel caso in cui ne sussistano i presupposti *ex art. 120 Cost.* - ha sì ad oggetto atti e provvedimenti (amministrativi e normativi) di Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni (attraverso la nomina di un commissario *ad acta*) ma non pare legittimare il vero e proprio scioglimento degli organi consiliari di tali Enti. Da un lato, infatti, è lo stesso secondo comma dell'art. 120 Cost. a prevedere che la legge ordinaria prescriva idonee procedure (fissate dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131) volte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione e dunque se l'art. 120, comma secondo, Cost. fosse assunto a fondamento del potere di scioglimento degli Enti locali, garantire la leale collaborazione tra autorità governativa statale che opera lo

Tale finalità coinvolge, in ultima analisi, il corretto rapporto tra l'autonomia territoriale e i fisiologici limiti costituzionali ad essa imposti: attraverso il potere dissolutorio passa il recupero dell'autonomia costituzionale correttamente intesa, cioè come dimensione istituzionale necessaria per lo sviluppo delle comunità locali in un quadro di unità nazionale, il che comporta anche l'ausilio per tale via a quella stessa parte della comunità sociale e politica locale in ipotesi mortificata da una contingente declinazione patologica dell'autonomia medesima. La solidarietà è insomma dovuta alle forze sane che (anche all'interno della collettività osservata e/o del consiglio sciolto) avessero subito la compressione della loro libertà politico-amministrativa.

3. IL CONTROLLO STRAORDINARIO SUGLI ENTI LOCALI E LA SUA RICONDUZIONE ALLA VIGILANZA.

Quanto appena rilevato conduce, tuttavia, ad una serie di

scioglimento e ... organo consiliare disciolto non avrebbe senso. Dall'altro, l'art. 120 Cost. avrebbe dovuto avere ad oggetto solamente il potere sostitutivo nei confronti degli organi delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, ma non delle Regioni, visto che il potere di scioglimento di queste ultime è espressamente previsto dall'art. 126 Cost. Sulle caratteristiche generali dell'art. 120 Cost. e, in particolare, in ordine al fatto che l'intervento sostitutivo nei confronti degli Enti locali ivi previsto attiene esclusivamente ad atti (amministrativi e normativi), vedi MAINARDIS C., *Commento all'art. 120 della Costituzione*, in BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, Torino, 2006, 2391.

riflessioni in ordine alla natura del rapporto tra organo controllante e organo controllato, che viene ad instaurarsi, nei casi sopra descritti, tra il Governo e gli enti locali.

Allo scopo di ricondurre a sistema la dialettica tra autorità e autonomia, infatti, la categoria teorica classica del controllo sugli organi non appare del tutto appagante.

Il rapporto di controllo, quale nozione teorico-generale, presuppone fisiologicamente la sussistenza di un rapporto di preminenza, ovvero addirittura di supremazia dell'organo controllore, rispetto a quello controllato.

È tuttavia evidente che detto tipo di rapporto a favore dello Stato è da escludere in radice nel caso in cui ci si trovi in presenza di enti pubblici (quali il Comune e la Provincia) ai quali sia stata riconosciuta pari dignità costituzionale rispetto all'autorità statale, tanto più a seguito della rammentata revisione del Titolo V della Costituzione¹⁶.

In realtà, nelle ipotesi di scioglimento degli organi consiliari degli enti locali, la finalità perseguita è quella di fare in modo che detti enti mantengano inalterato il proprio rango, in maniera tale che esso risulti compatibile con l'assetto complessivo ricavabile dalla Carta Costituzionale: in questo

¹⁶ Per un commento all'art. 114 Cost., a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, con la sostituzione di un modello di tipo gerarchico con uno differente, di natura policentrica ed equiordinata degli enti coinvolti, vedi ROLLA G., *L'autonomia dei Comuni e delle Province*, in *La Repubblica delle autonomie- Regioni ed Enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di GROPPI T.- OLIVETTI M., Torino, 2001, 157 ss.

senso, in maniera forse più appropriata potrebbe ritenersi sussistente un rapporto di vigilanza tra autorità statale (*rectius*: governativa) ed enti locali, piuttosto che di vero e proprio controllo.

Qui, infatti, non è in discussione l'esigenza di assicurare il rispetto dell'ordinamento generale tra i due termini del rapporto (Stato ed enti locali), bensì più specificamente la necessità di mantenere intatto il ruolo istituzionale riconosciuto alle Province e ai Comuni, sulla scorta di una visione complessiva dell'assetto ordinamentale vigente.

Questa visione d'insieme (che inevitabilmente sfugge alla prospettazione parziale e segmentata che ciascun ente locale potrebbe avere del proprio interesse) può e deve essere invece salvaguardata solo dall'autorità statale, chiamata per sua natura a vegliare sulla funzionalità complessiva del quadro generale¹⁷.

¹⁷ Per la nozione generale di rapporto di vigilanza, intesa come strumento con il quale il titolare della supremazia vigilatoria assicura che l'ufficio o l'organo vigilato effettivamente rispetti il fine pubblico che gli sia stato assegnato e il ruolo riconosciuto, secondo una visione complessiva e integrata rispetto agli altri uffici o organi, di talché solo il titolare della potestà vigilatoria è in grado di assicurare detta visione, della quale gli organi vigilati non sono in grado di farsi carico per la ristrettezza dell'ottica in cui fisiologicamente sono posti, vedi ARCIDIACONO L., *La vigilanza nel diritto pubblico (aspetti problematici e profili ricostruttivi)*, Padova, 1994, spec. 159 ss., il quale precisa che l'attività di vigilanza rispetto agli ad un determinato ufficio o soggetto, è finalizzata "all'esigenza di mantenere il ruolo di Regioni, Province e Comuni, secondo una visione di tanti non interamente prospettabile da ognuno di essi e che, intanto può venire correttamente interpretato e mantenuto nei limiti in cui quel ruolo può esprimersi, in quanto sia affidata ad un'entità superiormente ordinata".

La riconduzione dello scioglimento degli enti locali alla categoria generale del rapporto di vigilanza risulta, dunque, maggiormente rispettosa delle prerogative costituzionali delle autonomie locali e permette di collocare in maniera più equilibrata la misura dello scioglimento tra i poteri dell' autorità statale centrale e la loro autonomia, costituzionalmente riconosciuta come momento fondativo della Repubblica¹⁸.

4. IL RAPPORTO TRA L'ISTITUTO IN ESAME E ALTRE MISURE ANALOGHE.

In base a tale ricostruzione, la misura generale dello scioglimento degli organi collegiali degli enti locali per motivi di ordine pubblico o di illegittimità rappresenta, dunque, un istituto giuridico tradizionale del nostro ordinamento, ancorché vivificato da principi costituzionali del tutto diversi da quelli nei quali esso era calato ai tempi nei quali gli enti

¹⁸ Cfr., sul punto, ARCIDIACONO L., *La vigilanza nel diritto pubblico (aspetti problematici e profili ricostruttivi)*, cit., 163 ss., il quale distingue il rapporto gerarchico dal rapporto vigilatorio, sottolineando la differente ampiezza della rispettiva applicazione che fa della gerarchia una relazione particolarmente rigida e stringente. Il superiore gerarchico può infatti modificare, attraverso atti di delegazione e avocazione, la competenza dell'organo subordinato, o pretendere (attraverso ordini e istruzioni) che la volontà dell'organo inferiore si conformi alla sua ovvero - infine - addirittura incidere *ex post* sulla volontà già formatasi dell'organo inferiore, mediante atti di riforma, revoca o annullamento. Nel caso di rapporto vigilatorio, detti poteri particolarmente invasivi sono riconosciuti all'organo titolare della supremazia vigilatoria. Ecco perché la vigilanza è stata elaborata proprio con riferimento alla relazione di fondo intercorrente tra lo Stato e gli Enti territoriali, non potendosi tra di essi costruire dunque un rapporto in termini rigidamente gerarchici.

locali erano mere articolazioni periferiche a carattere autarchico dell'amministrazione centrale.

La stessa cosa non può dirsi, tuttavia, per la particolare ipotesi di uno scioglimento dettato da infiltrazioni, ovvero condizionamenti, della criminalità organizzata mafiosa, in considerazione del fatto che la possibilità di adottare tale misura dissolutiva sulla scorta di tali specifiche circostanze trova il suo effettivo ingresso nel nostro ordinamento soltanto di recente, come si è detto in precedenza

In relazione al periodo antecedente non è possibile un'indagine specifica in ordine agli effetti di condizionamento della criminalità organizzata sugli organi degli enti locali, visto che detti fenomeni di infiltrazione - che si possono ipotizzare come senz'altro sussistenti - non avrebbero comunque mai potuto imporre alcuna reazione sanzionatoria sulla permanenza in carica degli organi medesimi, a meno che non fossero associati ad effettive situazioni di pericolo per l'ordine pubblico, tali cioè da legittimare l'adozione della misura dello scioglimento riconducendola a quest'ultimo motivo, già presente nell'ordinamento.

Tuttavia, malgrado l'odierna collocazione armonica delle varie ipotesi di scioglimento nell'ambito del medesimo sistema normativo nel medesimo Capo II del T.U.E.L. vigente, dedicato al "Controllo sugli organi", lo scioglimento

per infiltrazioni mafiose - da una parte - e le ipotesi di scioglimento degli organi degli enti locali basate su differenti motivazioni - dall'altra - trovano il loro fondamento in visioni, e perciò in logiche esegetiche, notevolmente diverse.

In particolare, lo scioglimento prescritto nelle differenti ipotesi di cui all'art. 141 del D. Lgs 18 agosto 2000, n. 267 (richiamate più analiticamente anche negli artt. 193, 247 e 262 del medesimo decreto legislativo) è legato ad una serie di disfunzionamenti in cui possono incappare gli organi deliberativi degli Enti locali, che impongono l'adozione del provvedimento dissolutorio, tradizionalmente attribuito all'autorità governativa¹⁹.

Detto provvedimento, in ispecie, ha caratteri essenzialmente sanzionatori-organizzatori, essendo finalizzato a ristabilire la legalità e la funzionalità dell'Ente attraverso la rimozione

¹⁹ Per quanto attiene ai rapporti intercorrenti tra le ipotesi di scioglimento previste dall'art. 141 del T.U.E.L. e quella di cui all'art. 143, qui in esame, cfr. BARUSSO E., *Controllo*, in *Atti, Procedimenti, Documentazione*, Milano, Giuffrè, 2007, 751 ss, il quale sottolinea che mentre lo scioglimento di cui all'art. 141 del D. Lg. 18 agosto 2000 è espressione di un potere di controllo sugli organi degli Enti locali con carattere sanzionatorio -organizzatorio, la misura di cui all'art. 143 è finalizzata a eliminare condizionamenti e collegamenti dell'Amministrazione con la criminalità organizzata che influenzino l'attività dell'Ente: ciò comporta che "... lo scioglimento del consiglio comunale e degli altri organi elettivi locali per (...) infiltrazioni mafiose intervenga anche quando l'organo consiliare risulti caducato in forza di altre disposizioni di legge non inerenti alla tutela dell'ordine pubblico ed alla lotta alla criminalità organizzata, atteso che non può essere certamente preclusa l'applicazione uniforme, nel territorio nazionale, di norme statali ispirate a ragioni di ordine pubblico...". In base a quanto detto, si evidenzia la legittimità della nomina della commissione straordinaria anche nel caso in cui l'ente sia già amministrato da un organo straordinario nominato a seguito di un'ipotesi di scioglimento di cui all'art. 141.

dell'organo mal funzionante, la sua sostituzione con l'organo straordinario e il rinnovo dell'organo elettivo disciolto entro un termine per quanto possibile breve: si pensi ad esempio allo scioglimento per mancata approvazione del bilancio di previsione nei termini di legge, per impossibilità di assicurare il normale funzionamento degli organi o dei servizi, ovvero per l'omissione di approvazione della deliberazione di dissesto.

Lo scioglimento degli organi degli Enti locali di cui agli artt. 143 e ss. del D. Lgs. n. 267/2000 risponde, invece, a finalità differenti, traducendosi - come rilevato - in una misura volta ad approntare una difesa "avanzata" al dilagare della criminalità organizzata in determinate zone del Paese²⁰.

La sua *ratio* specifica misura va individuata, dunque, non solo nella tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (intesa come interesse alla sicurezza, all'incolumità, alla tranquillità dell'intera comunità statale), ma soprattutto nell'esigenza di procedere al "disinquinamento" delle istituzioni attaccate dalle indebite pressioni della criminalità organizzata e alla ricostruzione dei fisiologici canali istituzionali democratici.

²⁰ In ordine al profilo preventivo della misura dissolutiva in commento e per un raffronto con la funzione di carattere sanzionatorio che connota le ipotesi di scioglimento di cui all'art. 141 del T.U.E.L., SARTI S., *commento all'art. 143 del T.U.E.L.*, in *Commento agli artt. 88- 148 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267*, in ITALIA V. - ROMANO A. (a cura di), in *Testo Unico degli Enti Locali*, Volume I, Tomo II, *Ordinamento Istituzionale*, Milano, 2000, 1464 ss.

In altri termini, la misura in esame appare - in via prevalente - finalizzata a salvaguardare interessi facenti capo alla comunità nazionale unitariamente considerata; questo spiega appunto la ragione per la quale il potere di scioglimento delle autonomie locali subregionali è stato attribuito al livello istituzionale statale e non a quello regionale, come pure era stato teorizzato da alcuni interpreti, con riferimento all'alternativa preferibilità del livello istituzionale di intervento²¹.

In ogni caso, lo scioglimento degli organi consiliari per condizionamento della criminalità organizzata è inteso (lo si rilevava prima) anche come tutela dell'interesse della stessa comunità di cui l'Ente locale è espressione, impedendo che quest'ultimo finisca per perseguire non già fini di soddisfacimento dei bisogni e delle esigenze della propria collettività umana, ma scopi del tutto arbitrari e devianti.

Tale diversità di fini e obiettivi determina, dunque, anche una serie di ricadute sulla stessa disciplina sostanziale, di cui alle suddette e differenti ipotesi di controllo repressivo-sostitutivo.

²¹ Con sentenza 10.6.1998, n. 613 (che conferma l'indirizzo già in precedenza espresso nelle sentenze 26.1.1957, n. 24, 29.3.1960, n. 14 e 13.7.1963, n. 128), la Corte Costituzionale ha confermato che il controllo sugli organi degli Enti locali rientra nella competenza dello Stato, in quanto "...*espressione dell'indefettibile momento di unitarietà proprio dell'ordinamento complessivo...*". Sul punto, vedi anche GELATI C., *Commento all'art. 141 del T.U.E.L.*, in *Commento agli art. 88- 148 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267*, in ITALIA V. – ROMANO A. (a cura di), , in *Testo Unico degli Enti Locali, Volume I, Tomo II*, cit., 1442.

Se in generale i controlli di cui si sta discutendo sono per un verso inevitabili e per l'altro suscettibili sì di aiutare l'autonomia locale, ma anche di potenzialmente vulnerarla, è gioco forza ritenerli ammissibili soltanto negli stringenti limiti in cui si impongano, al fine di oltrepassare la difficoltà istituzionale che sono chiamati a fronteggiare.

Si tratta insomma di interventi autoritativi predisposti e attuati dall'autorità governativa nel momento in cui, in una serie di ipotesi tassativamente determinate per legge, sia necessario che si superi un blocco istituzionale determinato dal non corretto funzionamento (ovvero addirittura dalla paralisi) dell'organo deliberativo di un determinato Ente locale.

È evidente, dunque, che - per essere compatibile con le istanze autonomistiche locali di cui la nostra Carta Costituzionale è permeata - tale misura deve necessariamente comportare che la temporanea compressione del circuito democratico sia la meno traumatica possibile, procedendosi in tempi brevi alla riattivazione della normalità democratica della comunità attraverso nuove elezioni.

In altri termini, la misura dissolutiva (pur inevitabile e necessaria), non può che soggiacere a stringenti limiti di durata temporale, che devono necessariamente connotare l'operato dell'organo straordinario nominato in sostituzione dell'organo consiliare disciolto, che infatti rimane in carica

solo per il periodo strettamente necessario all'indizione dei nuovi comizi elettorali (tanto che l'art. 141 prevede espressamente, al comma 4, che “...*il rinnovo del Consiglio nelle ipotesi di scioglimento deve coincidere con il primo turno elettorale utile previsto dalla legge...*”)

In caso contrario, la rilevata compressione diverrebbe intollerabile per il sistema, determinando una mortificazione delle autonomie locali che la nostra struttura repubblicana, per come disegnata dalla Carta Costituzionale, non permette. Immediato corollario di quanto appena affermato consiste nella circostanza che l'organo straordinario - non avendo un mandato elettivo - sarà tenuto in linea di principio a compiere solo l'ordinaria amministrazione, quanto alla gestione dell'Ente locale, ragion per cui l'attività di straordinaria amministrazione potrà essere svolta solo in via di eccezione e, nel caso, dovrà essere in un secondo momento quanto meno sottoposta a necessaria ratifica, ad opera del consiglio comunale eletto nel periodo immediatamente successivo allo scioglimento²².

Se il disegno appena illustrato opera quanto alle ipotesi di controllo sugli organi di carattere repressivo-sostitutivo

²² In ordine agli stringenti limiti che la misura dello scioglimento - pur necessaria per superare situazioni di stallo istituzionale - deve rispettare per non ledere in maniera irrevocabile la libertà dell'Ente medesimo, vedi SCUDIERO M., *I controlli sulle regioni, sulle province e sui comuni nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit., 278 ss., il quale ribadisce che la funzionalità degli Enti locali debba essere garantita in ipotesi anche attraverso l'eventuale scioglimento degli organi consiliari degli stessi, ma senza compromettere la loro autonomia.

previste dall'art. 141 del T.U.E.L., differente risulta però la situazione (e diverse dunque le conclusioni da assumere), nel momento in cui si ponga al centro dell'osservazione lo scioglimento per infiltrazioni o condizionamenti criminali.

Le differenti finalità sottese a quest'ultima misura dissolutiva, sopra illustrate, finiscono infatti per condizionare in maniera assorbente anche la concreta disciplina che il legislatore ha approntato per debellare le indebite pressioni criminali sugli organi degli Enti locali.

Con ciò vuol dirsi che, se la brevità di durata del mandato dell'organo straordinario nei casi di scioglimento di cui all'art. 141 del T.U.E.L. emerge quale elemento indispensabile per far sì che detti controlli risultino effettivamente compatibili con l'assetto istituzionale vigente e dunque con la tutela delle autonomie locali, tale giustificazione ha diverso valore (e minore impatto) con riferimento allo scioglimento per motivi di criminalità organizzata: in questo caso, infatti, il mandato affidato all'organo straordinario deve - per sua stessa natura - aver una durata temporale non trascurabile e, soprattutto, congrua rispetto all'aspirazione perseguita di estirpare, per quanto possibile, le pressioni e le infiltrazioni mafiose dalle istituzioni locali.

Nei casi di cui all'art. 141 l'effetto di superamento del blocco istituzionale si attua, per così dire, in via istantanea e pressoché immediata attraverso lo scioglimento dell'organo

deliberativo e la contestuale sostituzione ad esso dell'organo straordinario, mentre - nell'ipotesi di scioglimento da infiltrazioni e condizionamento mafioso, di cui all'art. 143 - il risultato di riportare equilibrio e legalità in seno agli organi deliberativi dell'Ente locale sottoposti alle pressioni delle organizzazioni criminali potrebbe essere conseguito in concreto anche (e in genere per lo più) attraverso un percorso di lunga durata, vale a dire prevedendo un adeguato e rilevante periodo di tempo nel quale la commissione straordinaria possa impegnarsi ad allontanare dall'Ente medesimo i condizionamenti mafiosi e "bonificare" così l'ambiente socioeconomico e politico sottostante²³.

Lo scioglimento dell'organo assembleare dell'ente locale e la sua sostituzione con un organo straordinario sono dunque - in tale ultima ipotesi - momenti necessari, ma da soli non bastano: si impone, infatti, anche un periodo di decantazione, attraverso il quale soltanto possa ottenersi la rimozione delle pressioni criminali in precedenza evidenziate sugli organi dell'Ente locale.

²³ Come meglio vedremo innanzi, ai sensi dell'art. 143, comma terzo, del D. Lgs. n. 267/2000 il decreto di scioglimento conserva i suoi effetti per un periodo da dodici a diciotto mesi, ma in casi eccezionali può essere prorogato fino ad un massimo di ventiquattro mesi "...*al fine di assicurare il buon andamento delle amministrazioni e il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati...*". A questo proposito, su 184 Enti comunali sciolti per infiltrazioni e condizionamenti delinquenziali, ben 73 sono stati oggetto di proroga, mentre soltanto 2 hanno visto ridurre il tempo delle gestioni commissariali (in ispecie, Partanna da 18 a 12 mesi e Bardonecchia da 18 a 17 mesi): quanto detto testimonia delle difficoltà di operare un'operazione di sradicamento della criminalità dai gangli vitali delle amministrazioni che incontrano le Commissioni straordinarie.

Quello che a prima vista può sembrare un provvedimento che determina un'eccessiva e dunque indebita limitazione delle prerogative autonomistiche degli enti locali, comportando un'interruzione troppo profonda dei circuiti democratici che legano elettori ed eletti, in realtà finisce proprio per salvaguardare sotto tale profilo detti rapporti e per far sì che i flussi elettorali riprendano in seguito a svolgersi in maniera naturale e corretto, non sotto influssi delinquenziali.

Questa considerazione testimonia pertanto della singolarità che la misura dello scioglimento per infiltrazioni mafiose implica in raffronto alle altre ipotesi di scioglimento previste nel nostro ordinamento, atteso che solo la prima, e per sua stessa natura, finisce per sottrarsi in larga misura ai canoni di compatibilità con le regole generali che - seppur nella consapevolezza della straordinarietà del fenomeno - le altre ipotesi sono in ogni caso costrette ad osservare.

Quanto detto vale con riferimento alla durata temporale dell'operato della commissione straordinaria, ma non meno deviante rispetto ai suddetti canoni risulta, peraltro, la misura del potere di gestione assegnato all'organo straordinario chiamato a sostituire il consiglio disciolto.

Nell'ipotesi di infiltrazioni della criminalità mafiosa, la fisiologica esigenza in base alla quale il periodo temporale di insediamento e di operatività della commissione straordinaria

deve essere funzionale allo scopo di estirpare le pressioni criminali implica che l'opera dell'organo straordinario non possa essere in linea di principio limitata al compimento di atti di ordinaria amministrazione, comunque finalizzati al rinnovo del consiglio disciolto (come avviene nei casi dell'art 141), ma comporta che l'organo straordinario debba potere svolgere anche attività di straordinaria amministrazione, legata inevitabilmente alla lunga durata del mandato.

Anche sotto questo aspetto si registra dunque ad una collocazione del tutto originale della misura dissolutiva, di cui all'art. 143 del T.U.E.L., rispetto alle altre differenti ipotesi di scioglimento degli organi degli enti locali, visto che solamente la prima finisce per poter superare gli stringenti limiti posti invece alle seconde.

D'altra parte, un altro elemento che determina la singolarità dello scioglimento per infiltrazioni mafiose rispetto a quello previsto negli altri casi dal D. Lgs 267/2000 risiede anche nelle stesse ragioni concrete poste a base della necessità di adottare i provvedimenti dissolutori.

Mentre, infatti, lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali di cui all'art. 141 trova fondamento nell'impossibilità di funzionamento, nei malfunzionamenti in genere, ovvero nelle situazioni di gravi illegittimità, elementi che comunque vengono imputati all'organo deliberativo nel suo complesso, nell'ipotesi di cui all'art. 143 tale aspetto di

imputazione immediata spesso sbiadisce, ovvero viene a mancare del tutto, visto che molte volte l'elemento destabilizzante risulta esterno al consiglio, al quale si può imputare solo di non aver fatto abbastanza per evitare di essere *ab extra* infiltrato o condizionato.

Ciò significa che il Consiglio, in tale ultimo caso, finisce per subire uno scioglimento sulla scorta di valutazioni che prescindono dalle responsabilità che, nella determinazione delle pressioni criminali, siano in ipotesi da addebitare a tutti i componenti dello stesso organo disciolto e talora (lo si vedrà) finisce per “pagare” più che altro una sorta di *culpa in vigilando*, annidandosi piuttosto il bubbone purulento nelle strutture propriamente funzionali e/o impiegatizie dell'ente medesimo, non convenientemente contrastate.

L'elemento che, nondimeno, fa della misura dissolutiva prevista dall'art. 143 un'ipotesi del tutto particolare nel panorama generale dei controlli sugli organi sta soprattutto nella larga e praticamente estrema discrezionalità in ordine alle valutazioni concernenti la sussistenza o meno dei condizionamenti, ovvero delle infiltrazioni criminali, affidata agli organi governativi.

Come si avrà modo di analizzare in concreto - in seguito all'analisi specifica delle disposizioni normative in materia che verrà svolta più innanzi - la valutazione circa la necessità o meno di adottare la suddetta misura è legata alla sussistenza

- in concreto - di elementi indizianti circa collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori medesimi, condizioni la cui vaghezza e indeterminatezza è stata spesso, e da più parti, denunciata.

Ecco perché detta ipotesi di scioglimento, connotata com'è da caratteri del tutto particolari e da modalità applicative addirittura originali, è stata oggetto di reiterate e approfondite critiche.

5. L'EVOLUZIONE NORMATIVA DEL CONTROLLO SUGLI ATTI DEGLI ENTI LOCALI E LE CONSEGUENZE SULLA MISURA INDAGATA.

In questo quadro, va anche tenuta presente l'evoluzione normativa che l'istituto del controllo sugli atti ha subito nel nostro ordinamento nel corso del tempo, visto che detta evoluzione ha finito per riverberare i suoi effetti anche sulla misura dissolutiva in esame²⁴.

Come è noto, mentre nel periodo pre-costituzionale l'apparato dei controlli statali coinvolgeva pressoché la totalità degli atti deliberativi degli enti locali e detti riscontri

²⁴ Per una panoramica generale in ordine all'evoluzione del sistema dei controlli sugli atti dal periodo pre-costituzionale al periodo successivo alla riforma del Titolo V della Costituzione, vedi VANDELLI L., *I controlli*, in *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2004, 157 ss.

vertevano sia sulla legittimità, sia sul merito degli atti medesimi, con l'entrata in vigore della Costituzione l'art. 130 prescriveva quale obbligatorio il solo controllo di legittimità, mentre il controllo di merito fu configurato quale meramente eventuale e consistente in una richiesta di riesame dell'atto al competente organo dell'Ente locale, senza che fosse possibile alcun annullamento per ragioni di opportunità.

Con l'entrata in vigore della legge 8 giugno 1990, n. 142, si è assistito invece ad una inversione di tendenza, che ha comportato una rilevante riduzione dell'area del controllo di legittimità sugli atti, mentre il controllo di merito venne del tutto soppresso, essendosi ritenuto incompatibile con la salvaguardia dell'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali: il controllo di legittimità divenne infatti obbligatorio quanto alle sole deliberazioni di competenza del consiglio dell'ente locale, mentre le delibere di giunta avrebbero potuto essere sottoposte a controllo solo in maniera eventuale e su iniziativa di alcuni consiglieri.

Si fece inoltre strada l'introduzione, ad opera del singolo ente locale in sede di autonomia statutaria, di forme di controllo economico interno, volte a monitorare la gestione dell'Ente locale, anche facendo leva sulla introduzione del principio della separazione delle competenze tra organi politici e dirigenza professionale, il che comportò il trasferimento di molte competenze in passato svolte dalla componente

politica alla burocrazia professionale.

Un'ulteriore riduzione del controllo di legittimità sugli atti degli enti locali si ebbe per effetto della legge 15 maggio 1997 n. 127, la quale limitò in maniera drastica il numero degli atti assoggettabili al controllo obbligatorio di legittimità, trasformando il controllo eventuale in una sorta di controllo interno affidato al difensore civico dell'ente e circoscrivendo, da un punto di vista qualitativo, il controllo stesso ai meri vizi di incompetenza e violazione di legge, così mettendo fuori gioco il vizio di eccesso di potere.

A tale riduzione dei controlli di legittimità si contrappose una sempre maggiore affermazione dei controlli interni agli enti, con particolare riferimento al controllo di gestione che divenne obbligatorio a seguito dell'entrata in vigore del D. Lgs 25 febbraio 1995, n. 77²⁵.

²⁵ Cfr. MAGGIORA E., *I controlli sugli atti e sostitutivi in Diritto degli Enti Locali*, Milano, 2002, 595 ss. il quale procede ad un'analisi della tipologia dei controlli interni, focalizzando la sua attenzione in particolare sul controllo di gestione diretto a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e la conseguente funzionalità dell'Ente in termini di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Vedi pure RONCONI G., *La disciplina dei controlli sull'attività amministrativa degli Enti locali*, in *Strumentario Enti Locali*, n. V/2008, 78 ss., che opera una distinzione tra controlli gestionali interni (cd. controlli di gestione), svolti nell'ambito dello stesso Ente in un momento concomitante all'azione amministrativa della pubblica amministrazione, e controlli gestionali esterni (cd. controlli sulla gestione), operati dalla Corte dei Conti in un momento successivo allo svolgimento dell'azione amministrativa dell'Ente. Sulle caratteristiche dei controlli interni negli Enti locali, che implicano l'affermazione del principio di responsabilità, anche "politica", dell'organo di governo dell'Ente medesimo, anche in un'ottica di rafforzamento delle garanzie proprie della dialettica democratica, vedi anche BALSAMO G., *Garanzia di legalità e controlli interni negli enti locali alla luce del nuovo assetto costituzionale*, 2003, in www.federalismi.it.

Tali controlli furono successivamente oggetto di specifiche rimodulazioni e precisazioni, a seguito dell'entrata in vigore del richiamato D. Lgs. n. 267/2000 che, nel riproporre la disciplina in quel momento vigente in tema di controllo di legittimità, quanto a tale aspetto ha differenziato quello di regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione, il controllo strategico e la valutazione della dirigenza.

In tal modo sono stati introdotti, in via definitiva, criteri di carattere aziendalistico sull'attività dell'ente locale, di pari passo con l'ampia autonomia normativa e organizzativa dello stesso quanto alla disciplina e organizzazione interna, con l'obbligo del solo rispetto del principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione.

Quest'ultima, in particolare, è incentrata sulla realizzazione di obiettivi predeterminati, la cui responsabilità è affidata ai dirigenti dell'ente e sulla conseguentemente verificabile correttezza della gestione delle risorse pubbliche, allo scopo di assicurare l'efficacia dell'attività amministrativa, la sua efficienza coniugata all'economicità e all'imparzialità della sua azione e - in fin dei conti - il buon andamento dell'azione amministrativa di cui all'art. 97 della Costituzione, così reinterpretato.

Su questo quadro si è, infine, innestata la riforma del Titolo V della Costituzione (di cui alla legge costituzionale 18

ottobre 2001, n. 3) la quale - in un'ottica di valorizzazione della pari dignità degli enti locali rispetto all'autorità statale, canonizzata espressamente nel nuovo testo dell'art. 114 - ha espressamente abrogato l'art. 130 della Costituzione, facendo in tal modo automaticamente venir meno i controlli preventivi di legittimità sugli atti degli enti locali, disposti (seppur in misura notevolmente ridotta) in base alle previsioni di cui agli artt. 124 - 135 del D. Lgs. 267/2000²⁶.

Tracciato sinteticamente il quadro evolutivo della normativa sui controlli sugli atti degli enti locali che precede, per quanto qui interessa va verificato se vi siano state o meno ricadute di tale dinamica normativa sullo scioglimento degli organi deliberativi per infiltrazioni mafiose, di cui agli artt. 143 e ss del D. Lgs. n. 267/2000.

Si è già detto della notevolissima discrezionalità che accompagna l'adozione della misura dissolutiva in parola, rimessa formalmente alla verifica della sussistenza di elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori medesimi.

Orbene, tale verifica può essere operata mettendo a

²⁶ Per un quadro organico del sistema di controlli sugli atti degli Enti locali e della loro evoluzione storica, con particolare riferimento allo svolgimento di rilievi critici in ordine all'impatto di tale sistema all'eventuale e futuro impianto federalista della Repubblica, vedi VIOLANTE S. I. A., *Controllo amministrativo sugli enti locali e forma di Stato. Vicende istituzionali, percorsi ricostruttivi*, con prefazione di SCUDIERO M., Napoli, 2005.

confronto la discrezionalità nella valutazione di tali elementi con l'affievolimento e, successivamente, con la vera e propria scomparsa del controllo sugli atti (non solo di merito, ma anche di legittimità), determinatasi definitivamente a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione.

Sotto tale profilo, l'eliminazione dei controlli sugli atti ha finito per incidere sulle possibilità di verifica della sussistenza degli elementi ai quali va riconnessa la presenza di infiltrazioni ovvero di condizionamenti criminali, visto che tali adempimenti avrebbero senz'altro potuto essere più puntuali ed obiettivi nel caso in cui il controllo sugli atti dell'ente locale non fosse stato del tutto eliminato, giacché l'ente locale agisce attraverso la propria attività provvedimentale.

Il procedimento di scioglimento del Consiglio avviato dal Prefetto in base al disposto dell'art. 143, comma 2, del T.U.E.L si muove dunque oggi pressoché totalmente sulla scorta della verifiche all'uopo effettuate dagli organi di polizia, essendosi eliminata *a priori* la possibilità di avvalersi di un riscontro complessivo e approfondito dell'attività provvedimentale svolta dall'Ente, verificato naturalmente da un organo esterno e terzo.

Se è vero che la commissione d'accesso, chiamata a verificare la sussistenza o meno dei presupposti comportanti lo scioglimento, potrà trarre i suoi convincimenti anche

dall'analisi degli atti adottati dall'ente locale, va anche osservato che ciò avviene soltanto *ex post*, senza cioè che sia possibile avvalersi di un controllo preventivo sull'attività dell'Ente, come in precedenza era invece svolto.

In definitiva, pur comprendendosi le finalità di tutela dell'autonomia costituzionalmente garantita che hanno portato all'eliminazione dei controlli esterni sugli atti degli enti locali, va preso atto del fatto che tale situazione ha sottratto all'analisi concreta un possibile elemento di valutazione e di indagine particolarmente rilevante e prezioso al fine di valutare la sussistenza o meno (e in ipotesi l'entità) delle infiltrazioni e dei condizionamenti criminali sugli enti locali²⁷.

²⁷ In ordine alla stretta dipendenza tra le risultanze delle forme di controllo sugli atti, da una parte, e il controllo sugli organi, dall'altra, nel senso che dal controllo sugli atti dovrebbero derivare le principali e maggiormente significative risultanze in ordine alle funzionalità dell'organo, vedi MANGIAMELI S., *Il controllo sugli organi di province e comuni (e i suoi rapporti con il controllo sugli atti)*, cit., 131 ss.

CAPITOLO II

IL CONTRIBUTO DEGLI ENTI LOCALI

ALLE POLITICHE DELLA SICUREZZA PUBBLICA

***1. IL NUOVO ASSETTO DELLE POTESTÀ
LEGISLATIVE ED AMMINISTRATIVE DOPO LA
RIFORMA DEL TITOLO V DELLA
COSTITUZIONE.***

La riforma del titolo V della Costituzione (alla quale si è in precedenza accennato) ha determinato - com'è noto - un profondo mutamento in ordine alla ripartizione delle competenze legislative e amministrative tra i diversi livelli nei quali si ripartisce l'assetto istituzionale repubblicano (Comuni, Province, Città Metropolitane, Regioni e Stato), in un'ottica di pari dignità istituzionale, sancita in via generale, come pure si ricordava, dalla nuova formulazione dell'art. 114 della Costituzione.

Essa implica oggi una sostituzione del modello relazionale tra enti territoriali di tipo gerarchico, sul quale poggiava l'assetto istituzionale prima della Costituzione e (nonostante questa) a lungo anche dopo, prima del decisivo intervento di ridisegno della materia operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, con uno di carattere policentrico, che dà vita ad un

sistema multi-livello, in cui emerge l'assetto di una molteplicità di enti reciprocamente autonomi, tra loro coordinati e comunicanti.

Alla base di tale nuovo modello sta l'intento di una valorizzazione massima delle autonomie locali, pur permanendo il limite del loro sviluppo nel quadro dell'unità nazionale, essendosi pertanto congegnato un sistema "a rete".

In esso sia lo Stato, sia gli altri livelli potestativi territoriali risultano, nella loro rispettiva - seppur non d'identica ampiezza per ciascuno di essi - autonomia politica, normativa ed organizzativa, elementi paritariamente costitutivi della Repubblica italiana.

Tale disegno ha determinato, com'è egualmente noto, ricadute sull'autonomia normativa primaria, avendo la riforma rideterminato gli ambiti di rispettiva competenza in ordine all'esercizio della potestà legislativa, attraverso la riformulazione del disposto di cui all'art. 117 Cost.

Il testo costituzionale precedente alla riforma, infatti, elencava espressamente le materie sulle quali le Regioni avevano potestà legislativa, che poteva essere però esercitata solamente nell'ambito dei principî generali fissati dalla legislazione statale e sempreché le norme da emanare non fossero in contrasto con l'interesse nazionale e con quello delle altre Regioni (c.d. potestà legislativa concorrente);

accanto all'appena illustrata modalità tipologica si ammetteva comunque che leggi statali delegassero anche ulteriori competenze alle Regioni medesime, con funzioni meramente esecutive (in attuazione della c.d. potestà legislativa attuativa); la potestà legislativa su tutte le restanti materie non espressamente elencate nell'art. 117 Cost. (c.d. potestà legislativa residuale) spettava, infine, allo Stato.

In questo contesto, era dunque evidente la preminenza accordata in linea generale alla potestà legislativa statale, fatte salve - per eccezione - le sole materie, specificamente ed espressamente indicate, nelle quali alle Regioni era certo riservata una potestà legislativa, ma sempre nell'ambito di principi generali fissati dal legislatore statale.

Con la riformulazione della disposizione in commento, tale assetto è profondamente mutato, determinandosi un vero e proprio ribaltamento di prospettiva, in base al quale la regola risiede oggi nel riconoscimento della potestà legislativa regionale, in via residuale e di chiusura (art. 117, comma quarto).

La potestà legislativa dello Stato deve a sua volta essere esercitata, in via esclusiva, nelle sole materie appositamente indicate (art. 117 Cost., comma secondo), mentre si rinviene altresì un'elencazione di materie nelle quali le Regioni sono attributarie di una potestà legislativa concorrente nell'ambito dei principi fondamentali fissati dallo Stato (art. 117 Cost.,

comma terzo).

È pure noto come la riforma abbia inciso altresì sull'allocazione delle potestà amministrativa tra i vari livelli istituzionali della Repubblica, attraverso la riformulazione anche dell'art. 118 della Carta Costituzionale.

Nel sistema antecedente, infatti, vigeva il principio generale del c.d. "parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative": in quest'ottica, si attribuivano alle Regioni le funzioni amministrative con riferimento alle stesse materie, espressamente elencate nell'art. 117 Cost., nelle quali era loro riconosciuta la potestà legislativa concorrente.

L'esercizio effettivo della potestà amministrativa nelle suddette materie avrebbe dovuto essere, poi, normalmente esercitato dalle Province e dai Comuni sulla base di una delega regionale agli enti locali, ovvero avvalendosi dei loro uffici, salva la possibilità - nel caso di materie di carattere esclusivamente locale - che leggi dello Stato delegassero lo svolgimento delle funzioni amministrative alle Province, ai Comuni e ad altri enti locali.

Anche in questo caso, la riformulazione dell'art. 118 Cost., a seguito dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, ha determinato dunque un considerevole cambio di prospettiva: le funzioni amministrative sono, infatti, in linea di principio attribuite ed esercitate dall'Ente comunale, ovvero sia dall'ente istituzionalmente più vicino ai cittadini e

dunque ritenuto idoneo a rispondere in maniera più efficace e pronta ai loro bisogni.

Se è questa la regola generale, il nuovo articolo 118 Cost. demanda tuttavia al legislatore statale e regionale (secondo le rispettive competenze) il compito di provvedere in via analitica all'allocazione effettiva delle competenze tra i diversi livelli istituzionali, di guisa che questa distribuzione delle funzioni amministrative risponda, in concreto, a criteri generali espressamente indicati, vale a dire ai principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà.

Solo attraverso il soddisfacimento, in maniera coerente e organica, dei sopra detti canoni, l'attribuzione di una determinata funzione amministrativa ad un livello territoriale, piuttosto che ad un altro, potrà assicurare che essa sia svolta in maniera efficiente ed efficace, in applicazione del principio di c.d. sussidiarietà verticale; che alcuni compiti possano essere attribuiti a formazioni sociali diverse dallo Stato, senza scopo di lucro, in grado di fornire servizi tipici dello Stato sociale, di interesse generale, ma con una migliore qualità e con un costo minore (c.d. sussidiarietà orizzontale).

È appena il caso di aggiungere che per “criterio di differenziazione” si intende che il legislatore, nel distribuire le suddette funzioni amministrative, deve tener conto delle differenti caratteristiche (territoriali, demografiche, strutturali) degli enti ai quali riconoscere dette funzioni; e che

“criterio di adeguatezza” significa infine che, nell’allocare le funzioni medesime, è necessario considerare l’idoneità organizzativa delle amministrazioni, al fine di garantire l’esercizio delle funzioni anche in forma associata con altri enti.

2. IL CONTRIBUTO DEGLI ENTI LOCALI ALLA TUTELA DELL’ORDINE E DELLA SICUREZZA PUBBLICA: A) IL RIDISEGNO E L’EVOLUZIONE ESEGETICA DEL QUADRO NORMATIVO COSTITUZIONALE IN MATERIA.

Il sintetico riepilogo sopra compiuto apparirebbe solo una sterile ed ultronea riesposizione scolastica di un quadro normativo ben noto, ancorché di recente introduzione, se non servisse da prologo ad osservazioni che toccano l’evoluzione che in questo contesto ha conosciuto la tutela dell’ordine pubblico e della sicurezza, con particolare riferimento al concreto allocarsi della correlativa funzione amministrativa.

Si registra infatti da tempo un’evoluzione la quale, partendo dall’attribuzione in precedenza rigida ed esclusiva allo Stato delle competenze legislative e amministrative (e delle relative politiche) in materia di sicurezza, ha progressivamente portato ad attribuire un ruolo in materia anche agli enti substatali, fino a pervenire ad una gestione integrata dell’“ordine pubblico”, latamente inteso.

Secondo la concezione tradizionale, affermatasi fino agli anni Ottanta del secolo scorso, quest'ambito di intervento era, infatti, ritenuto di spettanza esclusiva del legislatore statale, di talché anche le correlative funzioni amministrative - per il sopra rammentato principio del parallelismo - risultavano attribuite alla sola autorità centrale di polizia.

Anche la giurisprudenza costituzionale riconduceva alla nozione di "ordine pubblico" un'accezione praticamente onnicomprensiva, tale cioè da abbracciare concetti amplissimi, quali quello di "ordine legale su cui poggia la convivenza sociale", ovvero di "tollerabile convivenza"²⁸.

Questo modo di intendere la questione determinava una competenza statale particolarmente estesa, visto che alle Regioni era attribuita la mera competenza legislativa concorrente in materia di polizia locale rurale e urbana (art. 117, comma secondo, Cost.) e comunque pur sempre nei limiti dei principi fondamentali fissati dallo stesso legislatore statale.

Facendo leva, infatti, sulla formulazione dell'art. 128 della Costituzione (ora abrogato), in base alla quale spettava al legislatore statale una competenza di carattere generale sull'ordinamento delle autonomie locali, anche la materia

²⁸ Si vedano ad esempio, *ex plurimis*, le pronunce della Corte Costituzionale 16.3.1962, n. 19, 8.7.1971, n. 168 e 9.5.1985, n. 138. In commento alla sentenza n. 168/71, si vedano le riflessioni critiche svolte da PACE A., *Ordine pubblico materiale, ordine pubblico costituzionale, ordine pubblico secondo la Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1971, 1777 ss.

della polizia locale urbana e rurale doveva essere disciplinata nell'ambito dei principî fondamentali stabiliti dalle legge statale (cc.dd. leggi - quadro): di tale ricostruzione generale è conferma nella legge - quadro sull'ordinamento della polizia municipale (legge 7 marzo 1986, n. 65), in base alla quale agli enti regionali era attribuita competenza in materia, ma appunto solo nei limiti dei principi generali fissati dal legislatore statale²⁹.

Tale concezione della sicurezza pubblica, con il passare del tempo, viene tuttavia lentamente, ma in modo irreversibile, superata.

Si è così fatto spazio ad un diverso concetto della medesima, da attribuire in via esclusiva sempre all'autorità centrale, ma di carattere più ristretto e selettivo, il che ha comportato una progressiva limitazione dell'area di esclusiva competenza statale in ordine a tale materia e un graduale ampliamento delle competenze legislative delle Regioni, con correlativa estensione della gestione delle funzioni amministrative anche a favore degli enti subregionali.

²⁹ L'attribuzione al Ministero dell'Interno della competenza generale in tema di ordine e di sicurezza pubblica è operata, in particolare, dalla legge 1 aprile 1981, n. 121 recante il nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza. Gli artt. 2 e 3 della suddetta legge chiariscono che il Ministro dell'Interno, quale responsabile nazionale della pubblica sicurezza, si avvale del personale del Dipartimento centrale dell'amministrazione di pubblica sicurezza nonché di quello delle autorità provinciali e locali di pubblica sicurezza, oltre che degli ufficiali e degli agenti di pubblica sicurezza delle autorità centrali e provinciali. A tal proposito, le due autorità provinciali di pubblica sicurezza, secondo il dettato normativo, sono il Prefetto e il Questore.

Sul piano culturale e sociologico, prima ancora che su quello legislativo e giurisprudenziale, si viene pertanto a distinguere tra un concetto di sicurezza pubblica in senso stretto (c.d. *security*), intendendosi per tale la specifica opera di prevenzione e repressione dei reati, diretta al mantenimento dell'ordine pubblico, e uno in senso ampio (c.d. *safety*), espressione con la quale si indica qualunque attività svolta dagli organi pubblici, che sia finalizzata a garantire *standards* minimi di protezione e sicurezza in determinati settori della vita³⁰.

Solo la prima accezione dell'espressione, involgendo interessi ritenuti basilari ed essenziali al mantenimento di un'ordinata convivenza civile, potrebbe essere sovrapposta al concetto di ordine pubblico in senso lato, secondo la concezione tradizionale.

In tal modo, dunque, si è andata affermando una nozione di sicurezza nella quale non può rientrare qualsivoglia interesse pubblico alla cui cura siano preposte le pubbliche amministrazioni, ma che è invece tale da ricomprendere soltanto gli interessi (e i correlativi interventi operativi) da ritenersi come primari ed essenziali al mantenimento di un'ordinata convivenza civile: in questo contesto, la competenza statale in materia - pur rimanendo preminente,

³⁰ In ordine alla distinzione tra *safety* e *security*, si vedano le riflessioni critiche di CARAVITA DI TORITTO B., *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, in *www.federalismi.it.*, n. 25/2004, in *www.federalismi.it*.

in ordine ai principî di fondo - non abbraccia peraltro più tutte le attività affidate ai pubblici poteri, perché detta accezione vanificherebbe ogni ripartizione di compiti tra autorità statali di polizia e autonomie locali.³¹

Alla luce di tale evoluzione concettuale, può dirsi che - con particolare riferimento al periodo immediatamente precedente alla riforma del Titolo V della Costituzione - pur non nutrendosi alcun dubbio in ordine alla esclusiva titolarità statale delle competenze legislative e amministrative, quanto ai valori di fondo dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica, si ammetteva già che gli enti locali potessero intervenire in materia di sicurezza, almeno al fine di tutelare interessi pubblici la cui tutela concorresse al mantenimento di un'ordinata convivenza civile³².

³¹ La nozione ristretta di sicurezza pubblica, da attribuire all'autorità statale in via esclusiva, ha trovato peraltro conferma anche in numerose pronunce del Giudice delle leggi. Si vedano, a tal proposito, le sentenze della Corte Costituzionale 25.7.2001, n. 290, n. 407/2002, 1.6.2004, n. 162, 29.12.2004, n. 428, 10.3.2005, n. 95, 17.3.2006, n. 105 e 22.6.2006, n. 237. In ordine alla nozione ristretta di sicurezza, cfr. BONETTI P., *La giurisprudenza costituzionale sulla materia "sicurezza" conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in www.forumcostituzionale.it. Sull'attribuzione, in via esclusiva, allo Stato della materia della sicurezza nel senso ristretto sopra enunciato, vedi GIUPPONI T. F., *Sicurezza personale, sicurezza collettiva e misure di prevenzione. La tutela dei diritti fondamentali e l'attività di intelligence* (intervento al Seminario *Sicurezza collettiva e diritti fondamentali* - Università di Ferrara, 26 settembre 2007), in www.forumcostituzionale.it.

³² In questo quadro, si pensi - come meglio si vedrà innanzi - al Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, al quale partecipano necessariamente anche il Sindaco del Comune capoluogo di Provincia, il Presidente della Provincia, nonché eventualmente i Sindaci di altri Comuni interessati all'oggetto della consultazione. In quest'ottica, particolare importanza, ai fini della legittimazione dei

In questo senso, è stata determinante la ristrutturazione della ripartizione dei compiti degli enti locali attuata, a Costituzione invariata, dalla l. 15 marzo 1997, n. 59³³.

Un elemento sintomatico del restringimento della nozione di sicurezza nei termini sopra illustrati, con la correlativa perimetrazione delle funzioni e dei compiti amministrativi concernenti l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica da attribuire in via esclusiva all'autorità statale (ai sensi dell'art. 1, comma 3, lett. l) della legge n. 59/97), può essere infatti rinvenuto nella formulazione di cui all'art. 159, comma 2, del D. Lgs. n. 31 marzo 1998, n. 112, col quale si è proceduto al conferimento delle funzioni amministrative dalle Regioni agli enti locali subregionali in esecuzione di quanto prescritto dalla legge appena rammentata: in base a tale disposto, la nozione di sicurezza pubblica ha abbracciato solamente le sole misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell'ordine pubblico, nel senso in precedenza ricordato di protezione del complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinaria e

poteri locali, va senza dubbio riconnessa all'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti delle Province di cui alla legge 25 marzo 1993, n. 81.

³³ In ispecie, in quest'ottica riveste particolare importanza il dettato di cui all'art. 1, comma 2, della l. n. 59/97, che ha conferito alle regioni e agli enti locali "tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato", in tal modo aprendo la strada anche alla gestione da parte degli enti locali in materia di politiche di pubblica sicurezza.

civile convivenza della comunità nazionale, nonché la sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni.

Di converso, l'art. 159, comma primo, del D. Lgs. n. 31 marzo 1998, n. 112 ha chiarito che le funzioni amministrative concernenti la polizia amministrativa regionale e locale riguardano le misure volte ad evitare *"...danni e pregiudizi che possano essere arrecati ai soggetti giuridici ed alle cose nello svolgimento di attività relative alle materie nelle quali vengono esercitate le competenze, anche delegate, delle regioni e degli enti locali..."*, mentre il precedente art. 158 espressamente sancisce che *"...le regioni e gli enti locali sono titolari delle funzioni e dei compiti di polizia amministrativa nelle materie ad essi rispettivamente trasferite o attribuite..."*.

Restano dunque fermi in capo allo Stato le funzioni e i compiti amministrativi relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza pubblica, disciplinate nell'ordinamento della pubblica sicurezza (L. 1 aprile 1981, n. 121), ma sono conferite alle Regioni e agli enti locali tutte le funzioni e i compiti di polizia amministrativa ad essi rispettivamente trasferite o attribuite.

Tale coinvolgimento passa quindi attraverso la gestione di funzioni amministrative in materia di sicurezza, in virtù di apposite deleghe alle Regioni da parte dello Stato, ovvero per la via della connessione con funzioni amministrative di cui gli enti regionali già risultino titolari, quanto meno per fare in

modo che le Regioni assicurino *standards* ulteriori di sicurezza rispetto a quelli minimi che il D. Lgs 112/98 riserva allo Stato, aggiungendosi dette competenze regionali alla tradizionale competenza legislativa concorrente in materia di “*polizia locale urbana e rurale*” (art. 117, comma 1, Cost.).

La riforma del Titolo V della Costituzione è peraltro intervenuta in maniera rilevante anche sulla ripartizione delle competenze tra i vari livelli istituzionali, con riferimento alle attribuzioni istituzionali e alle politiche di pubblica sicurezza.

Il nuovo testo dell’articolo 117, comma 2, lett. *b*), della Costituzione, nel confermare l’attribuzione allo Stato della legislazione esclusiva in materia di ordine pubblico e di sicurezza, ha tuttavia espressamente escluso da tale previsione la materia della “*polizia amministrativa locale*”.

Ciò ha comportato una prima, rilevante conseguenza: detta materia, esclusa testualmente dall’elenco delle materie attribuite alla competenza esclusiva del legislatore statale, in base al nuovo sistema della ripartizione delle competenze legislative rientra ora in quella legislativa residuale delle Regioni³⁴.

Siffatta collocazione sistematica condiziona, dunque, lo svolgimento della competenza legislativa regionale in questo

³⁴ Con riferimento agli effetti sulla giurisprudenza costituzionale che comporta l’attribuzione allo Stato della potestà legislativa esclusiva in materia di sicurezza, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. *b*), Cost., cfr. BONETTI P., *La giurisprudenza costituzionale sulla materia “sicurezza” conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, cit.

campo, visto che essa non dovrà più svolgersi nei ristretti ambiti nei quali era astretta la competenza legislativa regionale in materia di polizia locale urbana e rurale, vale a dire nel quadro dei principi fissati dal legislatore statale, ma potrà occupare all'evidenza ambiti di intervento più ampi ed incisivi.

L'ampliamento riguarda anche l'estensione della materia, atteso che essa non ricomprende più testualmente la sola polizia locale "*urbana e rurale*", ma si estende a tutta la gestione della "*polizia amministrativa locale*", latamente intesa.

Il nuovo assetto delle competenze *de quibus* non impedisce inoltre alle Regioni di legiferare anche in materie di competenza regionale le quali - sia pur in via indiretta - risultino attinenti alla materia della sicurezza.

Questo riparto di interventi nel settore in esame ha dunque un'evidente conseguenza: che la sicurezza pubblica spetti allo Stato solamente quanto alle misure inerenti alla prevenzione dei reati, ovvero al mantenimento dell'ordine pubblico, derivandone perciò stesso essa deve ritenersi in via tendenziale circoscritta in tali limitati (seppur ampi) ambiti, salvo quanto si preciserà subito, onde ne risulta esaltata la possibilità di intervento delle autonomie territoriali nella gestione delle responsabilità in tema di ordine pubblico.

Alla regola generale di allocazione delle funzioni di cui all'art. 118, comma 1, Cost., può peraltro derogarsi, ma solo nel

caso in cui vi sia la necessità di assicurare l'esercizio unitario di una determinata funzione amministrativa, che perciò postuli l'affidamento di essa ad un livello istituzionale più alto.

Anche le attività di sicurezza pubblica, in definitiva, non sono più il frutto di un'eventuale delega di funzioni che dal centro si dovesse eventualmente irradiare in periferia, ma semmai costituiranno l'oggetto di un percorso inverso.

Tale differente approccio rende cioè non solo possibile e legittimo un coinvolgimento delle autonomie locali in materia, ma lo presenta quale esito naturale³⁵.

D'altra parte, l'art. 118, comma 3, della Costituzione attribuisce alla legge statale la disciplina di forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui tra l'altro proprio alla lettera *b*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., sancendo perciò implicitamente la fondatezza delle conclusioni alle quali si è pervenuti³⁶.

³⁵ In questa stessa ottica, particolare importanza riveste anche la legge 27 dicembre 2006, n. 296, che permette di realizzare "programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente per la sicurezza dei cittadini: ciò avverrà attraverso la stipula di apposite convenzioni tra Ministero dell'Interno, da una parte, e le Regioni e gli Enti locali, dall'altra. Detta previsione fornisce la base normativa di supporto per il fiorire dei c.d. protocolli di legalità, come si vedrà innanzi.

³⁶ In ordine alla necessità che le leggi regionali che incidano su materie riguardanti la sicurezza siano tenute a rispettare la potestà legislativa statale relativa alle forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza, vedi, in sede di commento della sentenza della Corte Costituzionale n. 134/2004, BONETTI P., *le leggi regionali su materie concernenti la sicurezza devono rispettare la potestà legislativa*

Nel nuovo assetto ordinamentale, inoltre, l'esercizio dei poteri sostitutivi del Governo, di cui all'art. 120 Cost., costituisce norma di chiusura del sistema anche quanto all'ambito della ripartizione di competenze legislative e amministrative in materia di sicurezza pubblica, sia pure da svolgersi (a tenore del suo secondo comma) nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione tra i diversi livelli istituzionali, con la possibilità che l'autorità di governo centrale si sostituisca dunque agli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni appunto anche nel caso di *"...pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali..."*.

Questo significa che, in presenza di esigenze che impongano un intervento unitario centrale, l'autorità di governo nazionale potrà intervenire - sia pure *a posteriori* - anche a tutela delle necessità riconnesse ad un'accezione ampia di sicurezza pubblica, svolgendo in via surrogatoria le correlative funzioni amministrative, in linea generale affidate invece agli enti substatali, con l'effetto - in realtà tipico dell'applicazione del principio di sussidiarietà - di rendere in realtà fluido e mobile l'esercizio di attribuzioni solo

statale circa le forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza, in www.forumcostituzionale.it.

formalmente e all'apparenza rigide.

L'insegnamento che si trae infatti, al riguardo, dalla giurisprudenza costituzionale e che ha trovato chiara formulazione nella sentenza n. 303/2004, è nel senso che, quando si ponga l'esigenza di un esercizio unitario - e perciò di livello statale - di funzioni amministrative di solito ed istituzionalmente svolte dagli enti substatali (e la cui disciplina sia in linea generale attribuita alla competenza legislativa delle Regioni), tale situazione determini l'attrazione al centro anche delle correlative competenze legislative, giacché in tale evenienza non è possibile disgiungere il momento dell'esercizio unitario di funzioni amministrative concrete da quello di carattere strettamente disciplinatorio-normativo di rango primario³⁷.

Il senso di questa dinamica è dunque che, se l'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di sicurezza pubblica va, anche sulla scorta degli arresti della giurisprudenza Costituzionale, limitato in linea di principio alla nozione ristretta di sicurezza in precedenza ricordata, è pur vero che - ricorrendo i presupposti previsti dall'art. 120, comma 2, Cost. - l'esigenza di un esercizio statale di alcune

³⁷ Cfr., sul punto, CARAVITA DI TORITTO B., *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, in *Federalismi.it*, n. 25/2004, 5 ss., cit., il quale chiarisce - appunto - che l'esercizio unitario di alcune funzioni amministrative consente anche la legiferazione dello Stato nelle medesime materie, anche se di competenza della potestà legislativa delle Regioni, secondo quanto sancito dalle sentenze della Corte Costituzionale nn. 303/2004 e 6/2004.

funzioni amministrative afferenti a materie di competenza legislativa regionale (tra le quali rientra anche la c.d. *safety*) non esclude che lo Stato si riappropri dell'esercizio di competenze legislative al riguardo.

3. IL CONTRIBUTO DEGLI ENTI LOCALI ALLA TUTELA DELL'ORDINE E DELLA SICUREZZA PUBBLICA: LO SVOLGIMENTO ULTERIORE DEL DISEGNO NORMATIVO E LA PRASSI.

Le maggiori possibilità operative oggi riconosciute in linea di principio alle autonomie locali nelle politiche di gestione della sicurezza in senso ampio, di pari passo con il dilagare dei fenomeni di degrado e di micro e macrocriminalità a cui si è assistito nel corso del tempo, invocate e applicate anche per rispondere ad un sentimento di insicurezza che è venuto diffondendosi chiaramente nell'opinione pubblica, non sono rimaste solo una proclamazione astratta, ma hanno determinato effettivamente interventi sempre più incisivi in materia, soprattutto nel campo del monitoraggio dei fenomeni delinquenziali, nonché nella loro conoscenza e prevenzione.

La materia fa ormai parte dei temi maggiormente sentiti e presenti nell'agenda delle amministrazioni locali italiane, anche solo di livello comunale.

Su tale sviluppo ha notevolmente inciso - come si è

accennato - l'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci e dei Presidenti della Provincia, di cui alla riforma della legge 81/1993, nonché - quanto alle Regioni - l'entrata in vigore dell'analoga riforma che ha comportato l'investitura sostanzialmente diretta dei vertici dei loro organi esecutivi.

La tutela della sicurezza pubblica è in definitiva percepita oggi dai cittadini come un diritto primario e una componente indispensabile delle "qualità della vita" in un determinato territorio ed essi ne "chiedono conto" anche ai sindaci, come agli altri poteri istituzionali che su di esso intervengono.

Correlativamente, anche i governi locali si mostrano sensibili - anche per ragioni di visibilità e di consenso elettorale - all'esigenza di apprestare risposte concrete ed energiche su tali tematiche.

A riprova di questo clima, si pensi all'odierna, notevole diffusione di figure assessoriali *ad hoc* e più largamente alle molteplici sollecitazioni ed iniziative che emergono al riguardo dal seno stesso delle collettività locali e dei gruppi di opinione pubblica, articolati in comitati, associazioni per la legalità e altre consimili strutture.

A fini di captazione e di gestione del consenso politico, la percezione di un aumentato controllo del territorio da parte delle forze dell'ordine e del conseguente ridursi di situazioni di incuria e di abbandono urbano finisce anzi per rivelarsi più fruttuosa, perfino rispetto tema del contrasto verso la

criminalità di maggiori dimensioni e organizzazione.

Emerge in sostanza la convinzione che il “diritto alla qualità della vita urbana” rappresenta una priorità che richiede, a fronte di problematiche complesse, l’azione congiunta e coordinata di più livelli di governo, nell’ambito delle rispettive responsabilità.

Da ciò le note esperienze del vigile di quartiere, della polizia di prossimità e dell’impiego diffuso ed ormai socialmente accettato (dopo iniziali resistenze) di sistemi di videosorveglianza.

Si può dunque ben dire che la riforma costituzione del 2001 ha fornito a tale processo il supporto sistematico-normativo di più elevato livello. In particolare, essa ha dato nuova linfa al processo di riorganizzazione delle strutture di polizia locale, non più subordinato necessariamente alla legge-quadro della metà degli anni Ottanta, in precedenza rammentata, ma anch’esso oggi affidato all’iniziativa legislativa delle singole Regioni, effettivamente esercitata: si pensi, ad esempio, alla legge regionale della Toscana 16 agosto 2001, n. 38, alla legge regionale della Lombardia 2 aprile 2003, n. 4, alla legge regionale della Campania 13 giugno 2003, n. 12, ovvero a quelle dell’Emilia Romagna 4 dicembre 2003 n. 24.

Da ciò è nato un nuovo impulso alle molteplici esperienze di collaborazione tra governi locali e autorità di pubblica

sicurezza.

Sul punto rileva segnalare l'affermarsi di accordi sottoscritti tra Sindaci e Prefetti in materia di ordine pubblico e di sicurezza (cc. dd. "protocolli di legalità"), ormai conclusi in grande numero, come pure alle molteplici intese concluse in materia tra Ministero dell'Interno e Regioni³⁸.

A prescindere dal vario *nomen juris* in concreto utilizzato, viene sollecitata attraverso tali strumenti pattizi la nascita di un "sistema integrato di sicurezza urbana", nell'ambito del quale i vari livelli istituzionali coinvolti - sia pur nelle rispettive sfere di competenza - possano modulare i loro interventi in maniera coordinata.

Il modello collaborativo di rapporti in materia tra autorità statale e autonomie locale si è da ultimo manifestato nel c.d. "patto per la sicurezza", sottoscritto il 20 marzo 2007 tra il Ministro dell'Interno e il Presidente dell'A.N.C.I. (cioè l'Associazione Nazionale Comuni Italiani) e che aspira a divenire il riferimento paradigmatico dei successivi accordi che in futuro dovessero intervenire tra i singoli enti locali e l'autorità centrale³⁹.

³⁸ Con riferimento all'ordine pubblico e alla sicurezza intese sempre più spesso come problematiche in cima all'agenda politica locale, e per un *excursus* aggiornato in ordine al sempre maggior decentramento operativo delle politiche in tema di pubblica sicurezza, cfr. LOMBARDI M., *Verso una politica locale per la tutela dell'ordine pubblico: il "Pacchetto Sicurezza"*, in *Strumentario Enti Locali*, n. IX/2008.

³⁹ Nel patto per la sicurezza del 20.3.2007 si chiarisce - appunto - che, al fine di intensificare il livello di collaborazione tra il Ministero dell'Interno e l'Associazione

La diffusione di tali moduli collaborativi è invero un fenomeno tutto sommato recente, che è stato reso possibile appunto dalla intervenuta legittimazione teorico-culturale dell' "amministrazione per accordi" su base volontaria, ma sfrutta in proposito, con accenti adatti alle esigenze contemporanee, raccordi organizzativi risalenti e consolidati nel rapporto tra il potere territoriale centrale e quelli periferici⁴⁰.

Attraverso tali moduli pattizi, in realtà si è messa innanzitutto a frutto la circostanza che - sulla base di un'impostazione tradizionale, risalente alla recezione di moduli organizzativi addirittura dell'epoca napoleonica - il Sindaco, oltre ad essere capo dell'Amministrazione comunale, è contestualmente anche Ufficiale di Governo e - come tale - dipende direttamente dal Prefetto e quindi dal Ministero dell'Interno; in quest'ottica, la stessa, più volte richiamata, legge-quadro sull'ordinamento della polizia municipale conteneva (sia pure *in nuce* e in tutt'altro contesto normativo) i prodromi di una

Nazionale dei Comuni Italiani, si rende necessaria un'intesa che "...ferme restando le attribuzioni riconosciute, rispettivamente, allo Stato ed alle Autonomie locali, definisca in via generale coordinate linee d'intervento che assicurino un più elevato livello di risposta alla domanda di sicurezza, cui potranno far seguito specifiche intese in sede locale mediante le stipula di patti per la sicurezza...", ponendosi dunque come convenzione- tipo per gli altri Enti locali che volessero concludere accordi in tale senso. Il patto è rinvenibile in *www.anvu.it*.

⁴⁰ Al 2006, i patti per la sicurezza stipulati tra Stato ed Enti locali erano circa 400, così come emerge dall'Indagine conoscitiva sullo "stato della sicurezza in Italia, sugli indirizzi della politica di sicurezza dei cittadini e sull'organizzazione e il funzionamento delle Forze di Polizia", commissionata dalla I Commissione Affari Istituzionali della Camera dei Deputati nella seduta del 26.9.2006.

possibile, futura e più incisiva, collaborazione tra Stato ed enti locali in materia di ordine pubblico, visto che il suo art. 3 prescrive testualmente che “...*gli addetti al servizio di polizia municipale (...) collaborano (...) con le forze di polizia dello Stato, previa disposizione del Sindaco...*”.

D'altra parte, forme di coinvolgimento diretto del Sindaco in materia di sicurezza pubblica sono presenti anche nella stessa legge 1 parile 1981, n. 121, recante “*il nuovo ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza*”: come si è già accennato, il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica - istituito presso la prefettura quale organo ausiliario di consulenza per l'esercizio delle attribuzione di autorità provinciale di pubblica sicurezza – risulta infatti “...*composto (...) dal Sindaco del Comune capoluogo e dal Presidente della Provincia, nonché dai Sindaci degli altri comuni interessati quando devono trattarsi questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali. Inoltre, ai fin della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché della prevenzione dei reati, il Prefetto può chiamare a partecipare alle sedute del comitato (...) con il Sindaco, i responsabili degli altri uffici delle Amministrazioni locali interessate o della polizia municipale ...*” . In questo modo, i Sindaci e i Presidenti delle Province sono chiamati a pieno titolo ad occuparsi delle politiche di sicurezza, sia pur con funzioni meramente consultive⁴¹.

⁴¹ Il Comitato fu introdotto dall'art. 20 della l. 1 aprile 1981, n. 121, ma in origine era composto soltanto dal Prefetto, dal Questore, dai Comandanti provinciali dei Carabinieri e della Guardia di Finanza; solo a seguito dell'entrata in vigore della

Inoltre, se - da un lato - l'art. 15 della legge 1 aprile 1981, n. 121 prescrive che “...*il Sindaco quale ufficiale di governo esercita le attribuzioni di autorità locale di pubblica sicurezza nei comuni ove non siano istituiti commissariati di polizia...*”; dall'altro, l'art. 57 del codice di procedura penale riconosce la qualifica di Ufficiale di polizia giudiziaria “...*al Sindaco dei comuni ove non abbia sede un ufficio della polizia di Stato ovvero un comando dell'arma dei carabinieri o della guardia di finanza...*”.

Tali forme di confronto e cooperazione istituzionale, proprio perché fondate sulla figura del Sindaco quale Ufficiale di Governo, ponevano peraltro l'autorità comunale in una posizione pur sempre di subalternità al potere centrale.

Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, tuttavia, l'ottica di partenza risulta del tutto invertita: gli Enti comunali non svolgono più il ruolo di mere articolazioni del Ministero dell'Interno, ma sono chiamati ad operare in materia - come si è detto - in base al meccanismo della

modifica disposta dal D. Lgs. 27.7.1999, n. 279 è stato disposto che ad esso partecipassero anche il Sindaco del Comune capoluogo di Provincia, il Presidente della Provincia nonché dei Sindaci dei Comuni che fossero interessati agli argomenti oggetto della consultazione. Con riferimento all'istituzione nella regione Sicilia del “Comitato regionale per la sicurezza” di cui all'art. 22 della l. Reg. Sicilia n. 20 del 13.9.1999, con sentenza depositata il 13.3.2001 la Corte Costituzionale ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale perché la normativa regionale finiva per incidere su organi dello Stato preposti a compiti di ordine pubblico. Per un commento a tale sentenza e per il concetto ivi affermato di “sicurezza pubblica regionale”, vedi BEDINI L., *Ordine pubblico e leale collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 3/2001, 1662.

sussidiarietà verticale⁴².

In questo contesto, va dato anche conto della presentazione di appositi disegni di legge, la cui aspirazione è - appunto - di fornire una solida base normativa alle nuove esperienze di collaborazione tra enti territoriali e autorità di pubblica sicurezza, al fine di poter agevolmente realizzare proprio quelle politiche integrate di sicurezza di cui si è discusso⁴³.

L'obiettivo di una sempre maggiore valorizzazione degli Enti locali sul fronte della tutela della pubblica sicurezza viene, da ultimo, in rilievo sulla scorta delle nuove disposizioni introdotte dal decreto legge 23 maggio 2008, n. 92, recante misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e convertito con modificazioni nella legge 24 luglio 2008, n. 125 (c.d. "pacchetto sicurezza")⁴⁴.

⁴² Sul ruolo delle amministrazioni locali nell'ambito di una legge organica sulla sicurezza integrata, vedi anche il *"documento dell'assemblea del Forum italiano per la sicurezza urbana"*, Sestri Levante, 26 e 27 giugno 2008, in www.fisu.it.

⁴³ Ci si riferisce, in particolare, alla proposta di legge Incostante, Marone, La Forgia e altri, XV legislatura, n. 883 del 23 maggio 2006, nonché al disegno di legge Barbolini, Mercatali, Vitali e altri, XV legislatura, n. 356 del 16 maggio 2006. Partendo dall'attività svolta dal Forum italiano per la sicurezza urbana, dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni nonché dall'Associazione nazionale dei comuni italiani (A.N.C.I.) e dall'Unione delle Province d'Italia (U.P.I.), detti progetti di legge hanno lo scopo di realizzare politiche integrate di sicurezza urbana, attraverso la conclusione di strumenti pattizi in materia che spetta al Sindaco di promuovere e il coordinamento a livello regionale delle politiche stesse, nonché mediante la determinazione di una funzione unitaria di polizia locale, che collabora e si coordina con tutte le polizie statali. E' prevista, peraltro, l'abrogazione della cd. legge di riforma della Polizia ovverosia delle l. 1 aprile 1981, n. 121.

⁴⁴ Per un primo commento organico al D.L. n. 92/2008, con particolare riferimento al suo art. 6 modificativo dell'art. 54 del T.U.E.L., vedi PICCIONI F.- NANNUCCI U., *Il decreto sicurezza- misure urgenti in materia di sicurezza "stradale" e le altre misure di cui al*

In particolare, l'art. 6 della suddetta legge ha sostituito l'art. 54 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali), potenziando gli strumenti a disposizione del Sindaco per il contrasto della criminalità locale.

Il nuovo testo dell' art. 54, comma 2, prevede dunque oggi che il Sindaco, nelle sue funzioni di Ufficiale di Governo, concorra ad assicurare la cooperazione della polizia locale con le forze di polizia statale, nell'ambito delle direttive di coordinamento impartite dal Ministero dell'Interno quale autorità nazionale di pubblica sicurezza. Inoltre, egli può adottare provvedimenti di carattere contingibile ed urgente ormai anche al fine di prevenire quei gravi pericoli in grado di minacciare l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana (corsivo nostro)⁴⁵.

Il 5 agosto 2008 il Ministro dell'Interno ha quindi emanato un apposito decreto, nel quale sono stati definiti gli ambiti di applicazione di tale disposizione.

D.L. 92/2008 convertito con modifiche nella L. n. 125/2008, Repubblica di San Marino, 2008, 127 ss..

⁴⁵ Per la distinzione tra ordinanze normali o ordinarie, quali provvedimenti che impongono al destinatario un determinato comportamento, previsto solo astrattamente dalla legge e che l'ordinanza tramuta in obbligo concreto, da una parte, e ordinanze di urgente necessità, quali espressione di un potere *extra ordinem*, sia pur nell'ambito delle norme costituzionale e dei principi generali e per la sussunzione in queste ultime delle ordinanze di cui all'art. 54 del T.U.E.L., sia pur nell'ambito di una rete di controlli preventivi e successivi, cfr. NARDELLI A., *I nuovi poteri attribuiti ai sindaci in materia di sicurezza urbana introdotti dalla legge 24 luglio 2008, n. 125*, in *Strumentario Enti Locali*, n. IX/2008, 4 ss..

L'art. 1 del suddetto decreto qualifica in particolare la "sicurezza urbana" come un bene pubblico da tutelare attraverso attività poste a difesa, nell'ambito delle comunità locali, del rispetto delle norme che regolano la vita civile, al fine migliorare le condizioni di vivibilità nei centri urbani, la convivenza civile e la coesione sociale.

In questo contesto, il primo cittadino deve intervenire al fine della prevenzione e del contrasto delle situazioni urbane di scadimento della qualità di vita che favoriscono l'insorgere di fenomeni criminosi, quali lo spaccio di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, l'accattonaggio con l'impiego di minori e disabili nonché i fenomeni di violenza legati anche all'abuso di alcool, ovvero che determinino incuria e degrado e, infine, che cagionino comportamenti che possano offendere la pubblica decenza⁴⁶.

⁴⁶ Quanto a ciò, vedi MORELLI F., *i nuovi poteri attribuiti ai sindaci in materia di sicurezza urbana introdotti dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, Strumentario Enti Locali*, n. IX/2008, 6 ss., che evidenzia, da un lato, le nuove possibilità di intervento che il c. d. pacchetto sicurezza offre ai Sindaci anche sul piano della lotta alla criminalità organizzata e, dall'altro, l'eccessiva discrezionalità che caratterizza i poteri dei Sindaci in tema, che potrebbe dar luogo a mere iniziative- spettacolo, volte ad assecondare gli umori del proprio elettorato, pur in assenza di qualunque pericolo per la sicurezza urbana e l'incolumità dei cittadini, quali - ad esempio - le ordinanze sindacali in ordine al divieto di esercizio del mestiere di lavavetro.

4. NOTAZIONI CONCLUSIVE: IL RILIEVO DELLA TEMATICA ANCHE AI FINI DEL CORRETTO ESERCIZIO DEL POTERE DI SCIoglimento ANTICIPATO DEGLI ORGANI CONSILIARI DEGLI ENTI LOCALI.

L'*excursus* finora compiuto è in grado di rivelare precisamente a questo punto la sua importanza, quanto al tema del presente lavoro.

È infatti evidente che il sempre maggior coinvolgimento degli enti locali nella concreta definizione e gestione delle politiche in materia di sicurezza e ordine pubblico, che si attua nelle molteplici forme sopra illustrate, comporta anche immediate ripercussioni in ordine alla concreta possibilità di condizionamenti e di infiltrazioni che la criminalità organizzata intenda operare sui correlativi organi deliberativi ed in particolare sulle assemblee consiliari dell'ente locale medesimo.

Nel momento in cui le autonomie locali diventano cioè effettive protagoniste di attività di contrasto alla criminalità, al degrado e alla delinquenza, il visibile riscontro di un impegno non solo declamatorio e retorico in tal senso sarà la cartina di tornasole della credibilità dell'ente scevro da fenomeni di inquinamento mafioso.

Al contrario, la tiepidezza di impegno e la mancanza di risultati in tale direzione potranno essere indizi dell'esistenza di opacità e di zone d'ombra nell'amministrazione locale di

riferimento.

L'operato del Comune in materia di tutela della sicurezza ha ad oggetto - come detto - soprattutto la microcriminalità e il manifestarsi di un eventuale, grave decadimento della vita urbana e tali condizioni non sempre si accompagnano anche all'azione e alla presenza visibile della grande criminalità (o comunque di un malaffare organizzato) sul territorio; è noto, infatti, che la criminalità organizzata ha anzi interesse a mantenere l'area ove essa esercita il controllo in una situazione di almeno apparente ordine, proprio al fine di evitare un eccesso di attenzione e quindi di presenza e pressione delle forze dell'ordine, in maniera tale da svolgere in modo sostanzialmente indisturbato i suoi affari illeciti.

Va però anche riconosciuto che un impegno serio dell'ente locale in ordine alla predisposizione di efficaci azioni di contrasto dei fenomeni delinquenziali nell'ambito della propria competenza, che normalmente lo costituisce quale una sorta di terminale operativo di flussi continui di notizie e di impulsi cooperativi dal basso nei confronti delle forze e degli organi cui spetta istituzionalmente la tutela dell'ordine pubblico in senso stretto, comporta giocoforza la messa in campo di un fattore potente di dissuasione anche al dilagare della criminalità organizzata nell'area e rappresenta quindi un deterrente alle pressioni malavitose sull'ente che in modo immediato è il rappresentante esponenziale degli interessi

della comunità umana sottostante alla pacifica convivenza e al corretto sviluppo, costituendo in ogni caso le reali modalità e l'intensità alta o bassa dell'esercizio delle competenze di cui si è fin qui discusso un buon "sensore" (come si rilevava), ai fini delle valutazioni degli organi competenti sullo stato effettivo di salute della democrazia nella zona osservata.

Quanto detto costituisce peraltro un ulteriore elemento di valutazione di cui tener conto ai fini della verifica dei condizionamenti e delle infiltrazioni della criminalità organizzata. Detta valutazione andrà attuata con ancor circospezione e cautela, visto che essa conduce all'adozione del provvedimento dissolutorio, il quale - a sua volta - finisce per incidere su organi non soltanto espressione democratica di una determinata comunità locale, ma che ormai costituiscono anche uno dei terminali attraverso i quali la lotta alla criminalità viene ad essere concretamente svolta.

CAPITOLO III

GLI ARTT. 143 - 146 DEL D. LGS. 19 AGOSTO 2000, N. 267: ANALISI DELLA NORMATIVA VIGENTE

1. EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI SCIoglimento PER INFILTRAZIONI E CONDIZIONAMENTI DELINQUENZIALI: IL DECRETO LEGGE 31 MAGGIO 1991, N. 164, CONVERTITO IN LEGGE 22 LUGLIO 1991, N. 221.

È a questo punto necessario procedere all'esame puntuale del *corpus* normativo richiamato all'inizio del primo capitolo, relativo all'istituto dello scioglimento anticipato dei Consigli degli Enti locali per condizionamenti da parte della criminalità di tipo mafioso.

Si deve peraltro in premessa ricordare che, sul piano penale, già la legge n. 646 del 13.9.1982 (c.d. legge Rognoni - La Torre), nonché le misure personali di prevenzione di cui alle leggi 27 dicembre 1956, n. 1423 e 31 maggio 1965, n. 575, avevano previsto di colpire dal punto di vista patrimoniale la criminalità organizzata: si trattava, tuttavia, di strumenti normativi sviluppati in ambito strettamente penalistico saldamente ancorati a specifiche responsabilità di carattere personale, ma che ancora non erano in grado di incidere direttamente e complessivamente sugli organi elettivi di una determinata comunità locale.

In questo stesso quadro si inseriva anche il decreto legge n. 152 del 13.5.1991 (convertito nella legge n. 203 del 12.7.1991) che - sia pure con un intervento di portata limitata - introdusse il c.d. "Collegio degli Ispettori" di nomina prefettizia e prescrisse che il Prefetto potesse sottoporre a controllo le delibere di giunta municipale adottate in materia contrattuale, con ciò dimostrando l'opportunità di sottoporre ad apposita verifica quanto meno la delicata materia degli appalti comunali, spesso nel mirino delle organizzazioni criminali.

Con l'entrata in vigore del già ricordato decreto legge 31 maggio 1991, n. 164 (convertito in legge 22 luglio 1991, n. 221, recante *"Misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso"*), che ha aggiunto l'art. 15 bis alla legge antimafia n. 55 del 1990, viene introdotta - come si diceva - l'apposita normativa che, per la prima volta, consente espressamente lo scioglimento di interi collegi elettivi nel caso di infiltrazione e condizionamento degli stessi ad opera della criminalità organizzata.

Pur essendo da tempo avvertita detta esigenza, da un punto di vista sistematico e generale tale novità normativa fu introdotta - come spesso accade nel nostro Paese - attraverso la decretazione di urgenza sull'onda emotiva conseguente agli efferati omicidi di stampo mafioso che furono consumati il 3 maggio 1991 a Taurianova, in provincia di Reggio Calabria, e

che videro direttamente coinvolti anche politici e amministratori della cittadina calabrese⁴⁷.

Il decreto legge disponeva che, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, i consigli comunali e provinciali potessero essere sciolti quando emergessero elementi su collegamenti diretti e indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata, ovvero forme di condizionamento degli amministratori medesimi tali da compromettere, insieme o alternativamente, la libera determinazione degli organi elettivi, il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali oppure tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato di sicurezza pubblica⁴⁸.

Il decreto di scioglimento all'epoca conservava i suoi effetti per un periodo variabile da dodici a diciotto mesi dalla pubblicazione, durante i quali a gestire l'Ente disciolto veniva chiamata una commissione straordinaria, che esercitava le attribuzioni conferitele dal medesimo decreto⁴⁹.

⁴⁷ Cfr., sul clima intimidatorio che all'epoca si viveva nella cittadina calabrese, CANTADORI A., *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose*, in *Per aspera ad astra, Rivista di intelligence e di cultura professionale*, n. 24, settembre - dicembre 2002, in www.sisde.it.

⁴⁸ Per un commento, peraltro di carattere fortemente critico, reso all'indomani dell'approvazione del decreto legge n. 164/1991, vedi VIRGA P., *Infiltrazioni mafiose negli enti locali (commento al d.l. 31 maggio 1991, n. 164: misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso)*, in *Corriere Giur.*, 1991, 821.

⁴⁹ La variabilità della durata del termine - tra la durata minima e quella massima prevista dalla legge - è legata ad una valutazione di carattere tecnico discrezionale e, per questo, non necessita di specifica motivazione, come evidenzia VUOLO A., *Le*

Era, poi, previsto un sub-procedimento, soltanto eventuale, in base al quale il Prefetto, nell'ipotesi in cui sussistessero motivi di urgente necessità sempre legati ai collegamenti, ovvero a forme di condizionamento della criminalità organizzata, in attesa dell'adozione del decreto di scioglimento avrebbe potuto disporre in via cautelare la sospensione degli organi degli enti locali dalla carica ricoperta, all'uopo inviando commissari prefettizi che assicurassero l'amministrazione in via provvisoria dell'Ente per un periodo non maggiore di sessanta giorni.

2. LE MODIFICHE APPORTATE AL DECRETO LEGGE 31 MAGGIO 1991, N. 164.

Il dettato di cui a tale decreto legge è stato successivamente modificato dal decreto legge 19 ottobre 1993, n. 420, reiterato nel decreto legge 20 dicembre 1993, n. 529, a sua volta convertito nella legge 11 febbraio 1994, n. 108.

Detti interventi hanno preliminarmente adeguato le norme preesistenti alla mutata struttura di governo degli enti locali, per effetto dell'entrata in vigore della legge 25 marzo 1993, n. 81 in tema di elezione diretta del Sindaco, che dunque non era più

politiche legislative intese alla prevenzione della delinquenza di tipo mafioso nell'attività degli organi dei soggetti di autonomia territoriale, in Le politiche legislative di contrasto alla criminalità organizzata, a cura di STAIANO S., cit., 385. Cfr. T.A.R. Lazio, sez. I, 20 marzo 1996, n. 404; contra, cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 26 gennaio 1995, n. 68, in base alla quale la scelta in ordine alla durata concreta deve essere riconnessa alla valutazione in ordine alla misura dell'inquinamento delinquenziale effettivamente riscontrato.

emanazione del Consiglio Comunale. Si è, quindi, precisato che lo scioglimento degli organi collegiali comporta la necessaria e automatica cessazione dalla carica dei singoli componenti, del Sindaco e del Presidente della Provincia e dei componenti delle Giunte, *“nonché di ogni altro incarico connesso alle cariche ricoperte”*⁵⁰.

Tale ultima disposizione correggeva un'evidente aporia normativa che era stata notata sin dall'entrata in vigore del decreto legge n. 164/1991, in base alla quale, mentre il Consiglio Comunale e Provinciale potevano essere sciolti, si aveva la paradossale situazione per la quale i singoli consiglieri continuavano in tale eventualità a ricoprire le cariche loro conferite.

Fu poi introdotta la possibilità di prolungare la gestione della Commissione straordinaria fino a ventiquattro mesi *“in casi eccezionali ... al fine di assicurare il buon andamento delle amministrazioni ed il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati”*.

Al Prefetto fu inoltre riconosciuta la possibilità di disporre, su richiesta della Commissione straordinaria, l'assegnazione in via straordinaria o il distacco di personale amministrativo e tecnico di amministrazioni ed enti pubblici (i cui stipendi sono posti a

⁵⁰ Si veda, sulle modifiche introdotte dal decreto legge 19 ottobre 1993, n. 420, il commento di FORLENZA O., *Le nuove disposizioni in tema di amministrazione straordinaria degli enti locali oggetto di infiltrazione criminale*, in *Rivista Penale dell'Economia*, n. 4/1995, 215 ss., il quale, pur apprezzando la modifica introdotta al fine di adeguare la misura dissolutoria alla mutata struttura di governo degli enti locali, mette tuttavia in rilievo i molteplici elementi di perplessità sollevati dalla normativa esaminata.

carico dello Stato), anche in posizione di sovraordinazione, allo scopo di sostituire gli organi amministrativi compromessi.

Si prevede altresì l'accesso privilegiato a finanziamenti e contributi delle Regioni e dello Stato per opere pubbliche indifferibili e per interventi volti a fronteggiare gravi situazioni di disfunzioni nei servizi, oltre che l'istituzione di un Comitato di sostegno e monitoraggio presso il Ministero dell'Interno, con il compito, tra l'altro, di fornire supporto e sostegno sia alle Commissioni straordinarie, sia alle Amministrazioni che ad esse subentrino⁵¹.

Queste modifiche, considerate nel loro complesso, sono volte a precisare i compiti delle Commissioni e ad agevolarne l'operato, allo scopo di individuare il giusto equilibrio tra la necessità di fornire gli strumenti più incisivi agli organi di gestione straordinaria e l'esigenza di ricostruzione del tessuto sociale delle comunità locali interessate allo scioglimento, allo scopo di favorire il regolare ripristino della dialettica democratica.

⁵¹ In ordine al ruolo del Comitato di sostegno e monitoraggio, vedi GULLOTTI E., *lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni e condizionamenti di stampo mafioso*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 16/2003, 1851 ss., il quale sottolinea che detto Comitato, quale organo di supporto delle Commissioni straordinarie istituito presso il Ministero dell'Interno, fornisce consulenza tecnico-giuridica e di carattere gestionale, svolgendo un'attività volta ad indirizzare l'attività delle Commissioni secondo linee unitarie di intervento. La disciplina del funzionamento del Comitato di sostegno e monitoraggio è prevista dal D.M. 28 luglio 1995, n. 549.

3. *L'INSERIMENTO DELLA MISURA DISSOLUTORIA NELL'AMBITO DEL D. LGS. 18 AGOSTO 2000, N. 267. IL COORDINAMENTO CON LE ALTRE IPOTESI DI SCIoglIMENTO PREVISTE NEL T.U.E.L. E LA STRAORDINARIETÀ DELL'IPOTESI DI CUI ALL'ART. 143.*

Il complesso normativo che, nel corso degli anni, si è andato approntando è stato poi pressoché integralmente trasfuso negli artt. da 143 a 146 del Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), dei quali si è già detto in apertura del lavoro.

Tale inserimento - si è già avuto modo di notare - attenua in maniera formale il carattere della “specialità” della misura dello scioglimento per condizionamento o infiltrazioni mafiose, mirando ad un'armonizzazione della misura in parola nella parte del T.U.E.L. che è organicamente dedicata al “controllo sugli organi”.

La finalità di tale intervento normativo è dunque quella di razionalizzare e accordare, per quanto possibile, la misura in esame con le disposizioni di carattere generale in tema di potere di controllo sugli organi, fissato in via generale dagli artt. 141 e 142 del D. Lgs. n. 267/2000, nel tentativo di superare

un'impostazione di carattere puramente emergenziale della materia⁵².

In quest'ottica, va notato come il legislatore abbia espressamente provveduto a coordinare le previsioni di cui agli artt. 141 e 143 del d.lgs. n. 267/2000: ai sensi dell'art. 143, comma 6, la disciplina dettata per il caso di infiltrazioni mafiose ha infatti in ogni caso la prevalenza su quella di cui all'art. 141. Si è voluto, in tal modo, evitare che, in attesa dell'adozione del procedimento volto allo scioglimento dell'Ente locali per collusioni dell'amministrazione con la criminalità organizzata, lo scioglimento per infiltrazioni mafiose sia strumentalmente evitato dalla dissoluzione dell'organo elettivo assembleare dell'Ente volutamente cagionata dalle dimissioni del Sindaco ovvero da quelle della maggioranza dei consiglieri⁵³.

⁵² Cfr., GULLOTTI E., *lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni e condizionamenti di stampo mafioso*, cit., 1849.

⁵³ In ordine al coordinamento tra le previsioni di cui all'art. 141 e quella prevista dall'art. 143 del D. Lgs. n. 267/2000, vedi GAGLIARDI B., *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata*, in *Foro Amministrativo: Consiglio di Stato*, 2005, 3336, che evidenzia come la concreta sovrapposizione dei due decreti di scioglimento potrebbe configurarsi solamente con riferimento alle amministrazioni locali della Regione Sicilia, visto che in tal caso la competenza alla scioglimento degli organi consiliari, nelle ipotesi assimilabili a quelle di cui all'art. 141, è affidata dallo Statuto Regionale al Presidente della Regione, che dunque potrebbe anticipare il decreto del Presidente della Repubblica emesso ai sensi dell'art. 143. Vedi sul punto anche VUOLO A., *Le politiche legislative intese alla prevenzione della delinquenza di tipo mafioso nell'attività degli organi dei soggetti di autonomia territoriale*, in *Le politiche legislative di contrasto alla criminalità organizzata*, a cura di STAIANO S., cit., 386, il quale pone in evidenza la diversità degli effetti derivanti dalle due ipotesi, atteso che nel caso dell'art. 141 il rinnovo del consiglio deve coincidere con il primo turno elettorale utile, mentre nel caso dell'art. 143 lo scioglimento conserva i suoi effetti per un periodo variabile da diciotto a ventiquattro mesi, prorogabile fino a un massimo di

Le norme dedicate allo scioglimento in questione, nonostante l'inserimento nel disegno generale di controllo sugli organi disposto dal D. Lgs. n. 267/2000, danno vita a una misura caratterizzata in ogni caso - come abbiamo avuto già modo di notare - dalla sua eccezionalità rispetto alle altre ipotesi di scioglimento previste nel T.U.E.L., che ne fanno un intervento del tutto originale nel panorama del controllo sugli organi esercitato dall'autorità statale: il decreto di scioglimento per infiltrazioni mafiose è, infatti, adottato allo scopo di fronteggiare un'emergenza criminale assillante in determinate aree del Paese e la straordinarietà rappresenta, per così dire, il limite e la misura stessa del decreto medesimo, essendo esso adottabile solamente nei luoghi ove la criminalità organizzata sia più radicata e, in astratto, con effetti soltanto fino a quando il fenomeno criminale dovesse manifestarsi⁵⁴.

Il rischio risiede, tuttavia, nel fatto che - come si vedrà - la rilevata straordinarietà, unita alla necessità di porre un argine immediato alla criminalità organizzata, colora di sé l'intera normativa caratterizzante la misura in parola, tanto da preconstituire - di per sé stessa - una sorta di giustificazione

ventiquattro. Per un caso di sovrapposizione dei due decreti, cfr. C. di S., sez. V, 17 luglio 2004, n. 5164.

⁵⁴ Vedi, sul punto, BARTOLONE D., *Lo scioglimento dell'organo consiliare negli EE.LL. per infiltrazioni della criminalità organizzata: misura di carattere straordinario da adottarsi in situazione di emergenza*, in *Nuove autonomie*, 1-2/1999, 827, che pone in evidenza il pericolo di non poter vedere mai applicata la misura in esame in quelle zone ove la delinquenza organizzata, pur non essendo storicamente radicata sul territorio, potrebbe in ogni caso essere attiva, essendo ormai diffusa ovunque.

preliminare di tutte le deviazioni dalle regole generali di cui risulta punteggiata la normativa in discussione.

Si vuol dire cioè che, se è vero che il contrasto alle organizzazioni di stampo mafioso, vista la pericolosità della loro azione criminale, non può che comportare l'adozione di reazioni tempestive e decise, non per questo lo sforzo degli interpreti e, in generale, degli operatori del diritto può evitare di indirizzarsi alla ricerca della massima compatibilità tra le risposte risolutive da adottare e i principi generali dell'ordinamento giuridico: nell'analizzare le regole che presiedono all'adozione della misura in esame e alla conseguente gestione dell'Ente disciolto. La lettera della normativa oggetto lascia invece l'impressione che questo punto di equilibrio non sia stato del tutto individuato e che la bilancia penda comunque verso la reazione autoritativa, anche a costo di travolgere principi e regole ordinarie.

4. ANALISI SISTEMATICA DEGLI ARTT. 143 E SS. DEL D. LGS. N. 267/2000: I PRESUPPOSTI NORMATIVI PER L'ADOZIONE DELLA MISURA DISSOLUTORIA.

Venendo all'analisi logico-sistematica del dato normativo, l'adozione della misura di cui agli artt. 143 e ss. del T.U.E.L. si basa su un duplice ordine di presupposti: da una parte, l'emersione di "...*elementi..*" che attengano a "... *collegamenti diretti*

o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento...” degli amministratori medesimi ad opera della su tipologia di criminalità; dall'altra, la previsione che detti collegamenti o condizionamenti siano idonei e determinare la compromissione della “...libera determinazione degli organi elettivi...”, del “...regolare funzionamento dei servizi...” ovvero il rilievo di un “...grave e perdurante pregiudizio...” per la sicurezza pubblica.

In via preliminare, occorre sottolineare l'espressione letterale utilizzata dal legislatore quanto alla sussistenza di meri *elementi* rivelatori delle diverse forme di infiltrazione: il termine in concreto impiegato testimonia dell'intenzione di procedere, nella specie, all'avanzamento massimo della soglia oltre la quale scatta la misura dello scioglimento, la cui emanazione può derivare dalla constatazione anche solo di situazioni indiziarie di tipo presuntivo, che comunque dimostrino la sussistenza di un evenienza di pericolo per l'attività dell'Ente.

L'ingresso della misura dissolutoria in esame risulta, dunque, posta ben prima e più in avanti rispetto alla necessità delle ordinarie fonti di prova in senso stretto, indispensabili invece sia per superare la soglia di punibilità penale, sia per disporre l'adozione di misure di sicurezza⁵⁵.

⁵⁵ In ordine al fatto che gli “elementi”, previsti dalla norma al fine dell'applicazione della misura dissolutoria, non debbano raggiungere lo spessore necessario per giustificare l'avvio dell'azione penale ovvero l'adozione di misure di prevenzione, cfr. GROPPI T., *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per collegamenti mafiosi-*

Tale aspetto evidenzia, dunque, il carattere eminentemente preventivo che - come si è detto - accompagna l'adozione della misura dello scioglimento, secondo una logica che probabilmente non ha eguali in altri settori dell'ordinamento⁵⁶.

I due differenti presupposti in cui - a sua volta - si scinde il primo ordine di condizioni sopra visto, che possono essere alternative ovvero anche coesistere contemporaneamente sono i collegamenti (diretti o indiretti) degli amministratori con la criminalità mafiosa, da una parte, e le forme di condizionamento, dall'altra.

I *collegamenti* possono definirsi *diretti* quando si dovesse riscontrare una vera e propria partecipazione attiva ed efficiente degli amministratori rispetto alla criminalità

*Commento alla sentenza Consiglio di Stato, sez. V, 23 giugno 1999, n. 719, in Giornale di diritto amministrativo, n. 3/2000, 253. Di fatti in base ai quali possa desumersi la sussistenza di un collegamento o di un condizionamento sull'organo elettivo dell'ente, anche prescindendo dall'acquisizione di "prove" in senso tecnico in tal senso, discorre anche BOLOGNESI R., *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per mafia*, in *Comuni d'Italia*, ottobre 2000, 1399. in giurisprudenza, in ordine alla sufficienza di meri "elementi" sintomatici della presenza delle organizzazioni criminali tali da determinare disfunzioni nell'agire dell'amministrazione comunale, cfr. C. di S., sez. V, 4 ottobre 2007, n. 5146; C. di S., sez. VI, 16 febbraio 2007, n. 665; C. di S., sez. V, 23 agosto 2006, n. 4946; T.A.R. Calabria - Catanzaro, sez. I, 2 maggio 2006, n. 454; T.A.R. Campania - Napoli, sez. I, 6 febbraio 2006, n. 1622; C. di S., sez. IV, 6 aprile 2005, n. 1573; C. di S., sez. V, 23 marzo 2004, n. 1556; C. di S., sez. V, 14 maggio 2003, n. 2590.*

⁵⁶ Cfr., sul punto, CELLE F. *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni e condizionamento di tipo mafioso*, in *Foro amministrativo: TAR*, 2004, 1213 ss.. Vedi anche GAGLIARDI B., *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata*, cit., che sottolinea la funzione di "prevenzione generale" della misura dissolutiva in esame, allo scopo di tutelare gli stessi amministratori dalle illecite pressioni che si trovino a subire. In giurisprudenza, in ordine al carattere preventivo della misura, cfr. T.A.R. Calabria - Catanzaro, 29 gennaio 2002, n. 106.

organizzata, fino ad arrivare addirittura a ritenere gli amministratori medesimi appartengano personalmente alle cosche mafiose.

Collegamenti indiretti si riscontrano, invece, nel caso in cui, pur se gli amministratori non risultino organici alle organizzazioni criminali, emerga in ogni caso una loro complicità o connivenza con la criminalità organizzata.

Le forme di *condizionamento* si verificano, viceversa, nel caso in cui gli amministratori non siano direttamente coinvolti nei disegni criminosi delle cosche medesime, ma ne siano in qualche modo vittime, subendone il condizionamento proprio perché non hanno né la forza, né la capacità di resistere alle pressioni esercitate su di loro dalla criminalità⁵⁷.

Il legislatore ha dunque finito per trattare allo stesso modo ipotesi tra loro notevolmente eterogenee e che - comunque - sono espressione di possibili responsabilità degli amministratori ben differenti tra loro: è chiaro, infatti, che risulta del tutto diversa la situazione dell'amministratore personalmente

⁵⁷ Per uno specifico commento alle varie evenienze indicative dell'inquinamento delinquenziale, così come prospettate dalla normativa in esame, con particolare riferimento alle forme di condizionamento, vedi BOLOGNESI R., *op. cit.*, 1400. In ordine ai collegamenti soltanto "indiretti", si veda LOMBARDI G., *Brevi riflessioni sullo scioglimento dei consigli comunali e provinciali: i collegamenti, diretti e indiretti, con la criminalità organizzata*, in *Nuova Rassegna*, n. 17, 1995, 1828, il quale sottolinea la genericità della previsione normativa, probabilmente dettata dal carattere variegato delle collusioni criminali, ed evidenzia la difficoltà di individuare il collegamento tra amministratori e criminalità nel caso di mera "vicinanza" tra gli uni e l'altra, nella quale i primi potrebbero anche non avere comportamenti che rivelino la loro contiguità con le organizzazioni criminali: in questi casi, si tratterebbe quasi di indagare il "foro interno" degli individui.

coinvolto in traffici illeciti con le organizzazioni criminali, rispetto a quella dell'amministratore che è costretto, suo malgrado, a subirne gli effetti.

Detta equiparazione trova tuttavia base nel fatto che la misura dello scioglimento dell'organo elettivo dell'ente - come si è già accennato - non avrebbe un carattere strettamente sanzionatorio, ma piuttosto finalità di prevenzione generale, mirando non a reprimere o censurare le differenti ipotesi di responsabilità personale degli amministratori, ma a eliminare le indebite intromissioni della criminalità organizzata nella vita degli enti locali nell'interesse della libera determinazione istituzionalmente riconosciuta agli enti medesimi.

In base alla formulazione letterale della norma, non di meno, ai fini dell'adozione della misura in esame non basta che sussistano elementi tali da far ritenere sussistenti i collegamenti, ovvero i condizionamenti sopra illustrati, ma è necessario che la sussistenza di dette condizioni provochi anche una serie di concrete conseguenze negative particolarmente gravi per l'attività dell'Ente medesimo.

Esse consistono, in ispecie, nella compromissione dell'azione imparziale degli organi elettivi, del buon andamento dell'attività amministrativa e del regolare funzionamento dei servizi pubblici

erogati dall'Ente medesimo, ovvero in una situazione di grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica⁵⁸.

Da quanto detto discende che tra i collegamenti (ovvero i condizionamenti), da un lato, e gli effetti negativi per la vita dell'Ente, dall'altro, debba sussistere uno stretto e coerente nesso di consequenzialità, di cui si dovrà dare specifico conto anche nella motivazione del decreto di scioglimento, come espressamente sancito dalla Corte Costituzionale nella sentenza 10-19 marzo 1993, n. 103, di cui più diffusamente in seguito.

A questo proposito - rinviando per approfondimenti alla parte dell'indagine nella quale si prenderanno esemplificativamente in esame alcuni decreti di scioglimento concretamente adottati - il più delle volte l'inquinamento delle amministrazioni locali da parte delle organizzazioni criminali si accompagna proprio ad una serie di indici idonei a rivelare in concreto l'abbandono del buon andamento nell'attività amministrativa, quali – a mero titolo di esempio - una rilevante speculazione edilizia, gravi irregolarità nello svolgimento delle gare di appalto, ovvero la mancanza di forme di controllo in ordine alle gestione

⁵⁸ Per un commento alle più diffuse ricadute negative sull'attività amministrativa degli enti comunali soggetti a fenomeni di inquinamento di stampo mafioso, vedi BOLOGNESI R., *op. cit.*, 1402, che enumera espressamente tutta una serie di elementi rivelatori della presenza della criminalità organizzata. In ordine alle funzionalità che usualmente affliggono l'ente sottoposto ai collegamenti e ai condizionamenti della criminalità, vedi anche VUOLO A., *Le politiche legislative intese alla prevenzione della delinquenza di tipo mafioso nell'attività degli organi dei soggetti di autonomia territoriale, Le politiche legislative di contrasto alla criminalità organizzata, a cura di STAIANO S.*, cit., 392.

economica dell'Ente, che spesso conduce ad un vero e proprio dissesto finanziario del medesimo.

Detti concreti elementi sintomatici potrebbero però, in astratto, anche non sussistere, purché si dimostri che le indebite interferenze della criminalità impediscano comunque agli organi elettivi dell'Ente di determinarsi in maniera libera e imparziale e si renda plausibile, nella realtà contingente e in base alla comune esperienza, l'ipotesi di una possibile soggezione degli amministratori alla criminalità organizzata.

5. IL PROCEDIMENTO DI ADOZIONE DEL PROVVEDIMENTO DI SCIoglIMENTO E LA SOSPENSIONE IN VIA CAUTELARE DEL CONSIGLIO INFILTRATO O CONDIZIONATO. NATURA GOVERNATIVA DELLA MISURA DI RIGORE.

Da un punto di vista procedimentale, l'*iter* per lo scioglimento è - come accennato - intrapreso ad iniziativa del Prefetto, con un'apposita relazione assunta a seguito di accertamenti che possono essere effettuati in più direzioni: l'Organo può, infatti, ricorrere ad ispezioni ai sensi dell'art. 54, comma 6, del D. Lgs. n. 267/2000, esercitare il potere di accesso di cui all'art. 59, comma 7, del medesimo T.U.E.L., avvalersi dei poteri al lui delegati dal Ministero dell'Interno (ai sensi dell'art. 2, comma 2 *quater*, del D. L. 29 ottobre 1991, n. 345) e infine assumere

informazioni presso il Procuratore della Repubblica competente il quale, in deroga all'art. 329 c.p.p., comunica tutte le informazioni che ritiene non debbano essere tenute segrete per le esigenze del procedimento penale pendente.

Nella originaria formulazione di cui al decreto legge n. 164/1991, il Prefetto teneva anche conto di elementi eventualmente acquisiti dall'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa. L'art. 2, comma 2 *quater*, del decreto legge 19 ottobre 1991, n. 345, come sostituito dall'art. 1 della legge 1 agosto 1992, n. 356, ha soppresso l'Alto Commissariato per il coordinamento della lotta contro la criminalità organizzata, tanto che dal 31.12.1992 le competenze e le funzioni ad esso spettanti sono state attribuite al Ministero dell'Interno, che può delegarle ai Prefetti e al direttore della Direzione investigativa antimafia.

In ispecie, solitamente il Prefetto procede alla nomina di una Commissione di accesso (ai sensi del D. L. 6 settembre 1982, n. 629 convertito nella L. 12 ottobre 1982, n. 726 e integrato dalla L. 15 novembre 1988, n. 486), la quale si insedia presso l'Ente locale rispetto al quale è condotta l'indagine, e che - operando dall'interno dell'Ente medesimo - comunica le sue conclusioni al Prefetto, appunto perché rediga la sua relazione.

Come si può notare, le prerogative istruttorie sopra indicate costituiscono espressione di un ampio potere di indagine di cui gode il Prefetto territorialmente competente. Esse,

particolarmente penetranti, abbracciano la vita e l'attività dell'Ente con grande ampiezza di raggio e di incidenza⁵⁹.

Sulla base di tali risultanze e nell'ipotesi in cui ricorrano motivi di urgente necessità, il potere del Prefetto può spingersi fino alla sospensione in via cautelare, per non oltre sessanta giorni⁶⁰, degli organi dell'Ente locale mediante l'invio di commissari prefettizi chiamati alla gestione provvisoria dell'Amministrazione, ai sensi dell'art. 143, comma quinto.

Il provvedimento di sospensione è adottato direttamente ed esclusivamente dall'autorità prefettizia e mira ad evitare che, in attesa dei tempi tecnici necessari allo svolgimento del complesso *iter* procedurale di adozione del decreto di scioglimento, l'Ente possa continuare ad essere gestito da un organo consiliare colluso con la criminalità⁶¹.

⁵⁹ In ordine ai poteri di indagine riconosciuti al Prefetto, cfr. LOMBARDI G., *Brevi riflessioni sullo scioglimento dei consigli comunali e provinciali: i collegamenti, diretti e indiretti, con la criminalità organizzata*, cit., 1828.

⁶⁰ Lascia perplessi il fatto che la durata della sospensione, nel caso di inquinamento delinquenziale, sia minore rispetto a quella prevista nelle altre ipotesi di scioglimento di cui all'art. 141, comma settimo, del T.U.E.L., in cui il periodo massimo di sospensione non deve essere superiore a novanta giorni, visto che anzi le infiltrazioni e i condizionamenti della criminalità organizzata, rispetto alle altre ipotesi di scioglimento, necessitano - come si è detto - di un congruo periodo di decantazione che ben potrebbe iniziare già nella fase cautelare.

⁶¹ Cfr., in ordine alla sospensione cautelare, BOLOGNESI R., *op. cit.*, 1409, secondo il quale la particolarità della situazione che porta all'adozione del decreto di scioglimento comporta che il provvedimento di sospensione, pur non essendo necessitato, sia da adottare quasi fatalmente al fine di paralizzare immediatamente l'azione amministrativa frutto di inquinamento criminale.

L'atto con il quale si procede alla sospensione cautelare del consiglio è adottato all'esito di un procedimento amministrativo autonomo e soltanto eventuale rispetto a quello volto allo scioglimento e costituisce, dunque, un provvedimento amministrativo che necessita di adeguata motivazione⁶² e che può essere autonomamente impugnato dinanzi al giudice amministrativo⁶³.

Le risultanze istruttorie raccolte dal Prefetto sono inserite nella sua relazione, sulla scorta della quale il Ministro dell'Interno redige la proposta di scioglimento, la quale è poi deliberata dal Consiglio dei Ministri. La delibera è inviata al Presidente della Repubblica ai fini dell'adozione del decreto di scioglimento, che è successivamente pubblicato, con la allegata relazione del Ministro dell'Interno, nella Gazzetta Ufficiale. Il provvedimento

⁶² La necessità di una congrua ed esaustiva motivazione del provvedimento di sospensione consegue al fatto che – seppur con effetti temporanei – il provvedimento prefettizio finisce per incidere in maniera penetrante sulle prerogative democratiche dell'Ente locale sospeso. Sull'eccessiva discrezionalità riconosciuta al Prefetto nell'adozione del provvedimento di sospensione, sufragata dalla vaghezza del dato normativo, vedi CELLE F. *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni e condizionamento di tipo mafioso*, cit., 1219.

⁶³ Problemi di particolare delicatezza solleva, sotto il profilo non soltanto pratico, la possibilità di chiedere, in sede di giudizio amministrativo, la sospensione degli effetti della misura cautelare adottata dal Prefetto, con particolare riferimento al caso nel quale il giudice accordasse la cautela in ordine al provvedimento di sospensione. In tali casi, il Consiglio sospeso dovrebbe tornare in carica, ma la sua attività potrebbe essere poi definitivamente travolta nel caso in cui il giudice dovesse - decidendo sul merito della vicenda - ritenere legittimo il provvedimento prefettizio di sospensione. In ordine alle problematiche concrete in tal modo emergenti, vedi CIANCIO A., *Lo scioglimento dei consigli comunali per motivi di inquinamento da criminalità organizzata nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. It.*, 1996, 29 ss.

così deliberato è infine trasmesso alle Camere (art. 143, comma 2, D. Lgs. n. 267/2000).

Il procedimento in parola si articola dunque in una serie di fasi che comportano il coinvolgimento delle istituzioni statali al massimo livello, con ciò volendo sottolineare l'estrema delicatezza della misura adottata.

In ispecie, l'emanazione del decreto ad opera del Capo dello Stato e la trasmissione del provvedimento dissolutorio alle Camere è volta a trovare il giusto bilanciamento tra i poteri dello Stato, prevedendosi l'intervento nell'*iter* procedurale dell'organo garante dell'unità nazionale, da una parte, e dell'organo espressivo della sovranità popolare, dall'altro.

Detto coinvolgimento, pur attenuandolo notevolmente, tuttavia non sembra poter mettere del tutto al riparo dal rischio di decisioni arbitrarie da parte del Consiglio dei Ministri⁶⁴.

Da una parte, infatti, l'adozione del decreto *ex* art. 143 del T.U.E.L., più che atto formalmente e sostanzialmente

⁶⁴ Cfr., sul punto, VUOLO A., *Le politiche legislative intese alla prevenzione della delinquenza di tipo mafioso nell'attività degli organi dei soggetti di autonomia territoriale*, *Le politiche legislative di contrasto alla criminalità organizzata*, a cura di STAIANO S., cit., 382, il quale sottolinea che, nonostante l'intervento del Presidente della Repubblica, la decisione concreta è, in definitiva, comunque affidata alla decisione del Governo, ragion per cui alto è il pericolo che le valutazioni in ordine alla sussistenza o meno dei condizionamenti e delle infiltrazioni possa essere condizionato dagli indirizzi politici dell'Esecutivo, tanto da potersi in ipotesi prospettare forzature a danno di Enti locali il cui indirizzo politico sia di segno opposto rispetto al Governo. Per una posizione di segno opposto, cfr. GULLOTTI E., *lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni e condizionamenti di stampo mafioso*, cit., 1850, che pone in evidenza come l'intervento di tali organi costituisce - a suo avviso - una garanzia sufficiente per scongiurare eventuali pratiche abusive che potrebbero essere messe in pratica dall'Esecutivo.

presidenziale ovvero atto complesso (o duumvirale), appare avere natura di atto formalmente presidenziale ma sostanzialmente governativo⁶⁵.

La misura in esame è infatti sostanzialmente adottata - come si è visto - sulla scorta di risultanze istruttorie frutto di indagini svolte *in loco* dalla Commissione di accesso e dagli organi di Polizia, che poi riferiscono al Prefetto allo scopo di permettergli di redigere la relazione. La relazione è, poi, posta alla base della proposta di scioglimento ad opera del Ministro dell'Interno, mentre la decisione è adottata dal Governo.

Stando così le cose, è evidente che il Capo dello Stato non possa entrare nel merito di dette valutazioni specifiche, limitandosi invece ad esercitare sulla proposta di scioglimento un controllo di legittimità di carattere esclusivamente formale ed estrinseco.

⁶⁵ Cfr., sul punto, BIN. R. – PITRUZZELLA G., *Diritto pubblico*, III ed., Torino, 2005, 199. D'altra parte, gli indirizzi tradizionali e prevalenti in dottrina ritengono che anche il decreto di scioglimento del Consiglio regionale ai sensi dell'art. 126 Cost. (che rappresenta - come si è visto - il supporto costituzionale dello scioglimento *ex art.* 143 del T.U.E.L. e sul quale quest'ultimo è modellato) costituisca un atto sostanzialmente governativo. Cfr., in ordine a tali posizioni, tra i tanti, SANDULLI A.M., *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, 581 ss.; vedi anche BARILE P., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, 332 ss. Non appare, peraltro, di poco conto il fatto che il decreto presidenziale *ex art.* 126 Cost. deve essere motivato, mentre quello *ex art.* 143 del T.U.E.L. non deve esserlo: basti dire che la motivazione necessaria del decreto di scioglimento del Consiglio regionale induce alcuni a ritenere che esso costituisca un atto formalmente e sostanzialmente presidenziale. Vedi, sul punto, DE FIORES C., *Commento all'art. 126 della Costituzione* in *Commentario alla Costituzione*, BIFULCO R. - CELOTTO A. - OLIVETTI M. (a cura di), Vol. III, Torino, 2006, 2497 ss., il quale ritiene che il Capo dello Stato, nell'essere chiamato a motivare il decreto *ex art.* 126 Cost., interviene come rappresentante dell'unità nazionale più che come garante della Costituzione, dovendo tener conto di tutta una serie di istanze politiche (della Commissione per gli affari regionali; della proposta del Governo) espresse a corredo della sua decisione.

Dall'altra parte, la trasmissione alle Camere del decreto di scioglimento ha senz'altro finalità di controllo politico dell'operato del Governo, ma detta verifica - seppur esercitata prima ancora dell'esecutività del decreto presidenziale - non ha alcuna possibilità di incidenza sulla misura della cui adozione (e del cui contenuto) si è in concreto già deciso⁶⁶.

Il complesso procedimento in tal modo congegnato non appare, dunque, del tutto equilibrato e non è certo caratterizzato da preoccupazioni garantistiche, visto che la misura, pur sacrificando diritti costituzionalmente tutelati, trova sostanziale concreto fondamento - come abbiamo visto - nelle mere decisioni unilaterali assunte dal potere esecutivo, senza che al procedimento partecipi direttamente il potere giudiziario.

D'altra parte, non è ritenuta necessaria alcuna forma di partecipazione attiva al procedimento medesimo - come si vedrà - né ad opera dell'amministrazione oggetto di indagine, né della popolazione sulla quale indirettamente inciderà lo scioglimento: ancora una volta, l'assoluta urgenza di disporre una reazione alle organizzazioni mafiose prende il sopravvento su ogni altra esigenza.

⁶⁶ A differenza del decreto di scioglimento *ex* art. 126 Cost., nel procedimento di scioglimento per inquinamento delinquenziale non è inoltre previsto che intervenga né il parere della Commissione per gli affari regionali (composta da venti deputati e venti senatori), né quello del Consiglio di Stato, con ciò evidentemente aumentando il rischio di abusi ad opera dell'Esecutivo.

6. LA NOMINA DELLA COMMISSIONE STRAORDINARIA E L'EVENTUALE PROROGA DEGLI EFFETTI DEL DECRETO DI SCIoglimento.

Con il decreto di scioglimento è nominata una commissione, composta da tre membri, per la gestione straordinaria dell'Ente: i componenti - per ragioni di garanzia e competenza - saranno scelti tra funzionari dello Stato, in servizio o in quiescenza, e tra magistrati della giurisdizione ordinaria e amministrativa in quiescenza (art. 144, del D. Lgs. n. 267/2000).

Le regole di funzionamento della Commissione straordinaria, quale organo collegiale, sono state disciplinate specificamente con decreto del Ministero dell'interno n. 523 del 28 luglio 1995, adottato secondo la previsione dell'art. 144, comma 3, del T.U.E.L.⁶⁷.

La Commissione esercita tutte le funzioni spettanti all'organo consiliare sciolto, nonché al Sindaco e alla Giunta, oltre che ogni altro potere o incarico connesso a tali cariche, e deve agire nel rispetto, oltre che evidentemente delle norme di legge, anche dei regolamenti comunali, fissandosi precisi obbiettivi volti alla

⁶⁷ Il decreto detta in maniera specifica le regole di funzionamento dell'organo straordinario, con riferimento - ad esempio - alla convocazione delle sedute e a chi tra i commissari debba presiedere le sedute, ovvero distingue espressamente le delibere di maggiore importanza che debbano essere adottate con la presenza di tutti i componenti (collegio perfetto) a maggioranza dei presenti, da quelle in cui sia sufficiente la presenza, in sede deliberativa, di soli due componenti. In giurisprudenza, cfr. C. di S., sez. V, 1 ottobre 2002, n. 5139, che però esclude la natura di collegio perfetto della commissione straordinaria perché nella norma non vi è alcuna indicazione in ordine all'intervento di eventuali componenti supplenti (che connotano i collegi "perfetti") in caso di assenza di quelli elettivi.

regolare ripresa dell'attività dell'Ente disciolto secondo i canoni del buon andamento amministrativo e, soprattutto, finalizzati al disinquinamento dell'Ente dalle pressioni delinquenziali⁶⁸: in aggiunta alle ordinarie modalità di pubblicità degli atti degli enti locali, il regolamento prescrive l'obbligo di procedere ad un'apposita pubblicazione mensile all'albo pretorio delle delibere di maggiore importanza per la comunità locale adottate dalla Commissione⁶⁹.

⁶⁸ In quest'ottica, l'art. 145, comma secondo, del D. Lgs. n. 267/2000 prescrive che la Commissione adotti un vero e proprio piano di interventi prioritari, che godono di finanziamenti di favore. sono, poi, previste molteplici forme di intervento da parte della Commissione in ordine alla materia degli appalti, nel caso in cui le gare siano state aggiudicate a seguito di infiltrazioni e condizionamenti. Detti poteri sono particolarmente incisivi e costituiscono delle vere e proprie deroghe alle normative generali (l'organo straordinario può giungere addirittura alla revoca delle deliberazioni già adottate), tanto che - come si vedrà innanzi - hanno sollevato molte perplessità.

⁶⁹ Per cercare di fare in modo che la Commissione straordinaria possa confrontarsi con la realtà locale, l'art. 145, comma quinto, del D. Lgs. n. 267/2000 prevede che, al fine di acquisire elementi di conoscenza in ordine alle questioni di maggiore rilevanza per la comunità locale, la Commissione straordinaria sia tenuta a promuovere, per almeno due volte ogni sei mesi, riunioni alle quali invitare rappresentanti delle forze politiche locali, delle associazioni imprenditoriali, degli ordini professionali, delle forze sindacali, delle associazioni di volontariato, dell'ANCI, dell'UPI e degli altri organismi professionali che ne facciano richiesta. Dette riunioni rappresentano, dunque, un'importante occasione istituzionale di dialogo tra l'organo straordinario e le varie componenti della società civile locale. Ciò attenua, quanto meno in parte, il fatto che la Commissione non ha alcun rapporto con la comunità locale, visto che non è previsto il requisito dell'iscrizione nelle liste elettorali del Comune, come sottolinea VUOLO A., *Le politiche legislative intese alla prevenzione della delinquenza di tipo mafioso nell'attività degli organi dei soggetti di autonomia territoriale*, in *Le politiche legislative di contrasto alla criminalità organizzata*, a cura di STAIANO S., cit., 389.

Essa resta in carica fino al primo turno elettorale utile successivo alla scadenza degli effetti indicati espressamente nel decreto di scioglimento e di commissariamento.

Secondo la formulazione di cui al decreto legislativo n. 164/1991, il decreto in parola conservava i suoi effetti per un periodo che andava dai dodici ai diciotto mesi e nei novanta giorni successivi si procedeva al rinnovo degli organi.

Dette disposizioni sono state modificate dal decreto legge 19 ottobre 1993, n. 420, che aveva previsto la possibilità di proroga fino a un massimo di trenta mesi, quando se ne ravvisasse la necessità, al fine di assicurare il buon andamento delle amministrazioni e il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati: il successivo decreto legge 20 dicembre 1993, n. 529, convertito nella legge 11 febbraio 1994, n. 108 ha modificato - come accennato - il termine massimo di proroga a ventiquattro mesi, per le stesse ragioni in precedenza previste. Il decreto legislativo n. 267/2000 ha infine eliminato il riferimento ai novanta giorni successivi al termine di vigenza del decreto di scioglimento ai fini del rinnovo degli organi elettivi.

Le disposizioni appena ricordate, più che predisporre una semplice proroga della durata temporale della misura straordinaria, sembrano introdurre un vero e proprio sub-procedimento autonomo, che potrà essere adottato solo all'esito di una nuova e differente valutazione circa lo stato dell'Ente locale.

Il periodo di ulteriori sei mesi di gestione straordinaria viene infatti agganciato esclusivamente alla finalità di assicurare il buon andamento amministrativo e il regolare funzionamento dei servizi, rimanendo solo sul piano del buon andamento dell'azione amministrativa. I collegamenti o i condizionamenti della criminalità organizzata che hanno determinato lo scioglimento dell'Ente in questa fase non hanno dunque alcuna rilevanza: ciò appare non del tutto coerente, visto che la proroga dell'efficacia di un provvedimento così limitativo delle prerogative democratiche facenti capo all'Ente locale avrebbe dovuto trovare base nelle stesse motivazioni sostanziali che ne avevano giustificato l'adozione⁷⁰.

7. LA NATURA GIURIDICA DEL DECRETO DI SCIoglimento: ATTO POLITICO O ATTO AMMINISTRATIVO?

⁷⁰ Per una critica in ordine alle motivazioni che possano giustificare la proroga del commissariamento, vedi FORLENZA O., *Le nuove disposizioni in tema di amministrazione straordinaria degli enti locali oggetto di infiltrazione criminale*, cit., 216, il quale ritiene che la disposizione sia molto dubbia sotto il profilo della legittimità costituzionale, in quanto la limitazione delle libertà democratiche, come quelle di autodeterminazione delle autonomie locali, non può che essere legata a situazione di carattere assolutamente eccezionale, quali sono le infiltrazioni e i condizionamenti delinquenziali. Evidenza, inoltre, come la proroga possa - in realtà - prolungarsi di fatto, per una serie di ragioni legate alle norme previste in ordine al periodo nel quale debbano svolgersi le elezioni amministrative, ben al di là del termine massimo di ventiquattro mesi, con ciò ancor più mortificando l'autonomia locale.

Sulla natura giuridica del decreto di scioglimento si è in passato ampiamente dibattuto, fronteggiandosi al riguardo l'opinione di coloro che ritenevano la suddetta misura come rientrante nel novero degli atti amministrativi rispetto a chi lo riteneva qualificabile invece come atto politico, facendo leva soprattutto sul carattere ampiamente discrezionale del provvedimento⁷¹.

E' evidente che la sussunzione nell'una o nell'altra delle categorie appena richiamate avrebbe comportato un regime giuridico dell'atto completamente differente, non solo quanto alle connotazioni concrete che il decreto di scioglimento avrebbe dovuto assumere, ma soprattutto ai fini dell'impugnabilità del decreto medesimo, giacché - come è noto - l'atto politico, libero nel fine, non può essere sottoposto al vaglio degli organi giurisdizionali, ai sensi dell'art. 31 del R.D. 26 giugno 1924, n. 1054.

Come si è già anticipato al cap. I, l'approdo al quale non solo in giurisprudenza si è ormai da tempo giunti è stato quello di riconoscere unanimemente natura di atto amministrativo al decreto di scioglimento in esame, con la conseguenza di ritenere

⁷¹ Vedi, ad esempio, LOMBARDI G., *Brevi riflessioni sullo scioglimento dei consigli comunali e provinciali: i collegamenti, diretti e indiretti, con la criminalità organizzata*, cit., 1830, il qual fa leva sulla genericità della norma e sulla conseguente eccessiva discrezionalità attribuita all'Esecutivo per concludere che i decreti di scioglimento *ex art.* 143 dovrebbero rientrare nel novero degli atti politici.

impugnabile davanti all'autorità giurisdizionale amministrativa il provvedimento dissolutivo⁷².

Il decreto di scioglimento *ex art.* 143 non atterrebbe alla direzione suprema e generale dello Stato, considerato nella sua unità e nelle sue istituzioni fondamentali, visto che la salvaguardia delle amministrazioni locali dalle pressioni della delinquenza organizzata sarebbe espressione di un interesse specifico del legislatore, di modo che - una volta che la norma abbia fissato i presupposti della misura dello scioglimento - ogni valutazione di ordine politico relativa ad essa deve intendersi ormai compiuta in sede legislativa, residuando in capo all'Esecutivo soltanto la funzione, tipica espressione della potestà amministrativa seppur altamente discrezionale, di eseguire il dettato della legge⁷³.

⁷² A mero titolo di esempio, si vedano T.A.R. Puglia - Bari, sez. I, 23 dicembre 1995, n. 1233; T.A.R. Sicilia - Catania, sez. I, 6 settembre 1993, n. 617; T.A.R. Campania - Napoli, sez. I, 25 gennaio 1993, n. 22; T.A.R. Lazio, sez. I, 9 luglio 1992, n. 992. Secondo C. di S., sez. VI, 4 agosto 2006, n. 4765 la relazione ministeriale posta alla base del decreto di scioglimento avrebbe natura di atto di alta amministrazione, ragion per cui il sindacato del giudice amministrativo su di essa non può che essere estrinseco, senza possibili apprezzamenti che ne concernono il merito.

⁷³ Cfr., sul punto, sentenza della Corte Costituzionale 10-19 marzo 1993, n. 103. Il giudice costituzionale ha dunque ritenuto condivisibile il ragionamento svolto dal giudice remittente T.A.R. Lazio, il quale aveva escluso la ricostruzione quale atto politico della misura in esame avanzata dall'Avvocatura dello Stato, ritenendo in ogni caso che la categoria degli atti politici debba essere individuata in maniera restrittiva, attesa l'indefettibilità della tutela giurisdizionale ai sensi degli artt. 24 e 113. Cfr. anche Cost. di S., sez. V, 3 febbraio 2000, n. 585; T.A.R. Puglia - Bari, sez. I, 23 dicembre 1995, n. 1233; T.A.R. Lazio, sez. I, 9 luglio 1992, n. 992; T.A.R. Sicilia - Catania, sez. I, 6 settembre 1993, n. 617; T.A.R. Calabria - Reggio Calabria, 22 dicembre 1992, n. 1277; T.A.R. Campania - Napoli, sez. I, 10 giugno 1993, n. 179. Nella sentenza 10-19 marzo 1993, n. 103 Si è già visto, invece, che il decreto di

La giustiziabilità del decreto di scioglimento ha, peraltro, il compito di controbilanciare in qualche modo il fatto che la misura di rigore è sostanzialmente assunta - come si è detto - in via esclusiva pressoché dal potere esecutivo e senza alcun intervento preliminare del potere giudiziario. Il controllo giurisdizionale, sia pur postposto rispetto all'adozione del provvedimento, viene in tal modo comunque assicurato, in un'ottica di coinvolgimento nella lotta alla criminalità organizzata di tutti gli apparati dell'ordinamento giuridico.

La sussumibilità del decreto nella categoria generale degli atti amministrativi e la conseguente possibilità di impugnarlo dinanzi al Giudice Amministrativo comporta, inoltre, che esso sia corredato, anche ai sensi dell'art. 3 della Legge 7.8.1990, n. 241, da una congrua motivazione, che dia pieno conto delle situazioni di fatto accertate, le quali devono essere evidenti e

scioglimento del Consiglio regionale *ex art. 126 Cost.* è ritenuto un vero e proprio atto politico. La differenza tra i due istituti troverebbe base nella maggiore autonomia riconosciuta agli Enti regionali nonché nel fatto che l'atto di dissoluzione del Consiglio regionale sarebbe direttamente riconducibile alle norme costituzionali, senza alcuna intermediazione della legge, come messo in evidenza da GAGLIARDI B., *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata*, cit., 2005, 3340. Per una critica alla posizione assunta dal giudice costituzionale, cfr. CIANCIO A., *Lo scioglimento dei consigli comunali per motivi di inquinamento da criminalità organizzata nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 28, che ritiene la valutazione troppo frettolosa, soprattutto tenendo presente l'ampia estensione del concetto di "direzione suprema dello Stato" usualmente operata dalla Corte, che porterebbe ad includere in essa anche gli atti, quale la misura in esame, espressione della tutela della "sicurezza dello Stato" latamente intesa. Nell'avallare la tesi dell'atto amministrativo, la Corte avrebbe, inoltre, affidato al giudice amministrativo il compito di verificare la legittimità del decreto di scioglimento, ma non gli avrebbe fornito indicazioni specifiche volte a risolvere i problemi pratici legati alla concreta analisi della misura dissolutoria.

suffragate da obbiettive risultanze in maniera tale da rendere attendibile l'ipotesi di collusioni anche indirette degli organi elettivi con la criminalità organizzata⁷⁴.

I suddetti profili motivatori costituirebbero, dunque, un'idonea garanzia in ordine all'adeguatezza dei controlli giurisdizionali sui decreti di scioglimento.

8. LA MISURA DISSOLUTORIA E LE PREROGATIVE DI PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO VOLTO ALLA SUA ADOZIONE.

⁷⁴ Con riferimento all'importanza della motivazione del decreto di scioglimento, si è già detto che la Corte Costituzionale (sentenza n. 103/1993) ritiene appunto legittimo l'esercizio del potere di scioglimento ad opera dell'Esecutivo solamente se l'atto dia pieno conto della "stringente consequenzialità" che deve intercorrere tra i presupposti normativi previsti (i "collegamenti" ovvero le "forme di condizionamento"), da un lato, e le ricadute negative sull'amministrazione (in termini di compromissione della libertà di determinazione e del buon andamento amministrativo, nonché del regolare funzionamento dei servizi), dall'altro, in maniera tale da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della pubblica sicurezza. D'altra parte, lo stesso Ministero dell'Interno ha adottato un'apposita circolare esplicativa (n. 7102 M/6 del 25 giugno 1991), nella quale ha espressamente affermato che dall'atto dissolutorio "deve emergere chiaramente il determinarsi di uno stato di fatto nel quale il procedimento di formazione della volontà degli amministratori subisca alterazioni per effetto dell'interferenza di fattori, esterni al quadro degli interessi locali, riconducibili alla criminalità organizzata". In ordine al ruolo fondamentale della motivazione del decreto in esame, cfr. BARTOLONE D., *Lo scioglimento dell'organo consiliare negli EE.LL. per infiltrazioni della criminalità organizzata: misura di carattere straordinario da adottarsi in situazione di emergenza*, cit., 827. In giurisprudenza, cfr. C. di S., sez. V, 17 luglio 2004, n. 5164; C. di S., sez. V, 18 marzo 2004, n. 1425. Per un'ipotesi in cui il giudice amministrativo ha ritenuto legittima anche la motivazione che rinviasse, *per relationem*, alla proposta del Ministro e, quindi, agli atti integralmente da essa richiamati, cfr. T.A.R. Calabria n. 351/1999 e vedi CICALA A. R., *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazione e condizionamento mafioso*, in *Nuova Rassegna*, n. 9-10/1999, 349.

La ormai pacifica natura di atto amministrativo del decreto di scioglimento ha posto il problema della necessità o meno di fare applicazione della legge 7.8.1990, n. 241, nel corso del correlativo procedimento di adozione, con particolare riferimento all'art. 7 in tema di comunicazione di avvio del procedimento: l'orientamento ormai prevalente in giurisprudenza ritiene - in linea generale - che il decreto in parola non debba essere preceduto dall'invio della comunicazione di avvio, in ragione della natura preventiva e cautelare della misura in esame e della grave e naturale urgenza che le circostanze impongono al procedimento in esame, che non tollererebbe rallentamenti di sorta⁷⁵. La reazione ai fenomeni di infiltrazione e condizionamento impone fisiologicamente, infatti, interventi rapidi e decisi.

La comunicazione di avvio del procedimento determinerebbe, inoltre, il rischio di compromettere le indagini in corso, mettendo sull'avviso le persone coinvolte nei condizionamenti e nelle infiltrazioni⁷⁶.

⁷⁵ Cfr., T.A.R. Campania - Napoli, sez. I, 24 novembre 2005, n. 19536; T.A.R. Sicilia - Palermo, sez. I, 16 giugno 2000, n. 1420; C. di S., sez. V, 22 marzo 1999, n. 319; T.A.R. Lazio, sez. I, 26 gennaio 1995, n. 68; T.A.R. Calabria - Reggio Calabria, 22 dicembre 1992, n. 1277. A ciò si aggiunga che il provvedimento dissolutorio avrebbe carattere vincolato, sicché la discrezionalità riconosciuta al Governo avrebbe i connotati di mera discrezionalità tecnica, visto che il giudizio in ordine alla prevalenza dei valori coinvolti dall'adozione del decreto sarebbe stato già effettuato in sede legislativa, sicché anche la partecipazione procedimentale non potrebbe avere effetti su tale scelta di valore. Sul punto, cfr. C. di S., sez. I, 11 agosto 1998, n. 2738.

Vi sarebbero inoltre, difficoltà di ordine pratico, atteso che il provvedimento dissolutorio non riguarda, se non indirettamente, persone, ma l'ente locale nel suo complesso e attiene agli interessi dell'intera comunità locale⁷⁷.

Senonché - pur comprendendosi le ragioni che escludono le garanzie partecipative nell'adozione della misura di rigore - una maggiore apertura alla partecipazione degli amministratori coinvolti, da un lato, e della stessa cittadinanza dell'Ente locale, dall'altro, non solo costituirebbe un valido strumento per contrastare eventuali erronee valutazioni ad opera della Commissione di accesso (e, per questa via, della Prefettura), ma soprattutto impedirebbe che alcuni starti della popolazione residente vivessero in maniera negativa l'adozione del decreto di scioglimento, spesso ritenuto una misura esorbitante e afflittiva proprio perché "calata dall'alto", ovvero sospettata come frutto di giochi politici, piuttosto che di un'esigenza giuridicamente imposta da effettive circostanze di fatto.

La comunicazione di avvio del procedimento, e la riconnessa partecipazione all'*iter* da parte degli amministratori ed eventualmente, della stessa cittadinanza, avrebbe come effetto

⁷⁶ Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, 6 giugno 2000, n. 1834. Per la segretezza implicita nella misura in esame, vedi anche T.A.R. Campania - Napoli, 11 agosto 1998, n. 2738; T.A.R. Calabria - Reggio Calabria, 22 dicembre 1992, n. 1277. Vedi anche GROPPI T., *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per collegamenti mafiosi-Commento alla sentenza Consiglio di Stato, sez. V, 23 giugno 1999, n. 719, cit., n. 3/2000, 255.*

⁷⁷ In questi termini, cfr. C. di S., sez. IV, 15 giugno 2004, n. 467.

quello di privare la misura dissolutoria di tali ricadute negative, tanto più che, nel caso in cui sussistano ragioni che impongano un intervento istantaneo da parte del Prefetto, egli ben potrebbe procedere all'adozione dell'atto di sospensione degli organi in carica (di cui all'art. 143, comma 5, del T.U.E.L.) in attesa dell'eventuale adozione del decreto di scioglimento.

Altro aspetto riguarda, appunto, la necessità della comunicazione di cui all'art. 7 della L. n. 241/90 nel caso di attivazione del sub-procedimento cautelare di sospensione immediata e provvisoria degli organi deliberativi dell'Ente ad opera del Prefetto: in quest'occasione, e proprio per la fisiologica urgenza riconnessa all'adozione di detta sospensione, appare più giustificabile e coerente il fatto che non sia necessario il preventivo invio della comunicazione di avvio⁷⁸.

9. I DUBBI IN ORDINE ALLA COMPATIBILITÀ COSTITUZIONALE DELL'ISTITUTO DI CUI ALL'ART. 143 DEL D. LGS. N. 267/2000: LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE 10-19 MARZO 1993, N. 103.

La formulazione della previsione normativa - rimasta pressoché immutata anche a seguito delle modifiche successivamente intervenute - ha suscitato sin dal momento della sua introduzione nell'ordinamento una serie di perplessità legate, in

⁷⁸ Cfr., sul punto, C. di S., sez. V, 22 marzo 1999, n. 319.

primo luogo, alla eccessiva elasticità dei presupposti necessari per l'adozione del decreto di scioglimento, tale cioè da rendere realmente problematico verificarne in concreto l'esistenza.

Non è esplicitato, infatti, alcun parametro obiettivo idoneo ad agevolare l'accertamento in concreto delle condizioni previste dalle norme: anche sotto tale profilo, il rischio è che, nell'adozione del decreto di scioglimento, si possa prestare il fianco ad abusi ed errori, procedendo alla comminazione della misura anche quando non ve ne siano i presupposti ovvero, all'inverso, non adottandola pur se le condizioni concrete dell'Ente lo richiedano.

Nemmeno la possibilità di rivolgersi, successivamente alla sua adozione, all'autorità giudiziaria, elimina la critica legata alla violazione del principio di tassatività, visto che - in considerazione dell'estrema elasticità dei parametri normativi - al Giudice Amministrativo è richiesto un intervento spesso più di carattere creativo che di segno soltanto applicativo⁷⁹.

Ulteriori spunti problematici emergevano nel fatto che - come si è visto - la norma estende i suoi effetti demolitori all'intero

⁷⁹ In particolare, la previsione normativa violerebbe, sotto tale aspetto, il principio di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., visto che le valutazioni in ordine alla sussistenza dei collegamenti tra organo consiliare e criminalità organizzata, avendo una consistenza anche inferiore rispetto a quella richiesta per gli elementi anche soltanto indiziari ed essendo ancorate a presupposti labili e incontrollabili, non consentirebbe un'adeguata verifica in sede giurisdizionale. Risulterebbero di conseguenza lesi anche gli artt. 24 e 113 cost. in termini di effettività del controllo giurisdizionale della legittimità dell'operato della pubblica amministrazione, oltre che l'art. 97 Cost. in termini di incoerenza tra mezzo e fine perseguito.

consiglio, anche nel caso in cui i collegamenti e i condizionamenti riguardino solo alcuni tra i consiglieri⁸⁰.

La misura demolitoria in parola comporterebbe, infine, un'intollerabile sospensione del diritto di elettorato attivo e passivo, oltre che una limitazione del principio di autonomia degli Enti locali⁸¹.

I rilievi critici ora esposti hanno trovato emersione nella nota sentenza della Corte Costituzionale 10-19 marzo 1993, n. 103, più volte citata nel corso del presente lavoro, con la quale il

⁸⁰ In tal caso sarebbe violato ancora una volta il principio della personalità della responsabilità penale *ex art. 3 Cost.*, nonché l'art. 51 Cost., visto che la garanzia di accesso alle cariche elettive includerebbe anche quella del mantenimento della carica conseguita e dello svolgimento delle correlative funzioni. Dette presunte incongruenze, messe in evidenza dal giudice remittente, risulterebbero, poi, ancor più gravi anche alla luce della normativa successiva, tenendo in ispecie presente la già accennata modifica normativa di cui alla legge 11 febbraio 1994, n. 108 (ora riprodotta nell'art. 143, comma 1, del D. Lgs. n. 267/2000) in base alla quale lo scioglimento del consiglio comunale e provinciale comporta anche la cessazione di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte dagli amministratori. Sostenere, alla luce di questa innovazione normativa, che la misura in esame non abbia carattere sanzionatorio, non avendo come suoi diretti destinatari i singoli amministratori, ma l'organo collegiale nel suo complesso, non risulterebbe dunque coerente con gli effetti concretamente prodotti dal decreto di scioglimento, come mette in evidenza FORLENZA O., *Le nuove disposizioni in tema di amministrazione straordinaria degli enti locali oggetto di infiltrazione criminale*, cit., 216. Sostiene che la misura in esame configgerebbe evidentemente con il principio di responsabilità personale di cui all'art. 27 Cost. VIRGA P., *Infiltrazioni mafiose negli enti locali (commento al d.l. 31 maggio 1991, n. 164: misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso)*, cit., , 823, che sottolinea come potrebbe accadere che i componenti della minoranza siano colpiti dallo scioglimento pur avendo essi stesso denunciato le malefatte della maggioranza.

⁸¹ I parametri costituzionali violati sarebbero, in tal caso, l'art. 48 in materia di diritti elettorali, oltre che gli artt. 5 e 128 relativi al riconoscimento e alla promozione dell'autonomia degli Enti locali.

giudice costituzionale ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal T.A.R. Lazio con ordinanza dell'8 luglio 1992.

La Corte ha ritenuto costituzionalmente legittimo il decreto legge in esame, con particolare riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., affidando - come si è già avuto modo di evidenziare - all'adeguatezza delle motivazioni che supportino il decreto di scioglimento la dimostrazione della sussistenza di un'effettiva menomazione della libera determinazione degli organi elettivi per effetto dell'inquinamento criminale.

Secondo la rammentata pronuncia, lo scioglimento in parola riveste dunque finalità di prevenzione sociale, più che di carattere sanzionatorio⁸². Ciò spiegherebbe anche la ragione per la quale il decreto - come si è più volte detto - non distingue tra le posizioni personali dei singoli amministratori e non contesta loro specifici addebiti, ma si abbatte complessivamente e unitariamente sull'intero consiglio, avendo come scopo essenziale - anzi - quello di salvaguardare gli stessi amministratori dalle indebite pressioni che essi si trovino a subire⁸³.

⁸² Secondo CUTTAIA D., *L'evoluzione di controlli sugli enti locali finalizzati al contrasto della criminalità organizzata*, in *Riv. Amm. Rep. it.*, 1996, 841 e ss., il carattere essenzialmente preventivo del provvedimento dissolutorio mira ad eliminare quelle situazioni nelle quali l'Ente locale sia soggetto ad interferenze da parte della criminalità tali da determinare un'alterazione della sua capacità di attenersi, nella sua azione, ai canoni di legalità.

Nel nostro caso, dunque, l'aspetto sanzionatorio sarebbe dunque recessivo, visto che la sanzione presupporrebbe sempre un comportamento illecito da sanzionare⁸⁴.

D'altra parte, la realistica considerazione legata della necessità d'adozione di una misura di carattere assolutamente straordinario risulta riconnessa a, e legittimata al tempo stesso da, una situazione di emergenza altrettanto straordinaria che essa è chiamata a fronteggiare.

Né può dirsi che l'ampia discrezionalità riconosciuta al Governo comporti una lesione della pienezza della tutela giurisdizionale, visto che essa è assicurata dall'emergere di indiscutibili elementi di fatto in ordine ai collegamenti e ai condizionamenti, della cui

⁸³ Quanto detto sottrae definitivamente valore ai rilievi in ordine alla lesione dei profili attinenti alla responsabilità personale. Con riferimento al fatto che la misura dello scioglimento per infiltrazione mafiosa ha carattere straordinario che non ha finalità repressive nei confronti dei singoli, ma attiene alla tutela dell'Amministrazione al cospetto delle pressioni e delle influenze della criminalità organizzata, tanto da giustificare gli ampi margini di apprezzamento che non si traducono in addebiti personali, ma rendono plausibile l'ipotesi di una possibile soggezione degli amministratori alla criminalità locale, cfr. T.A.R. Calabria - Catanzaro, sez. I, 2 maggio 2006, n. 54; C. di S., sez. IV, 6 aprile 2005, n. 1573; C. di S., sez. V, 2 ottobre 2000, n. 5225. Con riferimento alla necessità che i presupposti per l'adozione della misura vengano valutati non singolarmente, ma nel loro complesso in maniera tale da esprimere un reale pericolo di infiltrazione mafiosa, cfr. C. di S., sez. V, 4 maggio 2005, n. 2160; T.A.R. Sicilia - Palermo, sez. I, 4 novembre 2002, n. 3516.

⁸⁴ Vedi però, sul punto, CIANCIO A., *Lo scioglimento dei consigli comunali per motivi di inquinamento da criminalità organizzata nella giurisprudenza costituzionale*, cit., che ritiene contraddittorio il ragionamento della Corte, atteso che, da una parte, essa insiste nell'individuare nello scioglimento uno strumento di carattere sanzionatorio nei confronti delle Amministrazioni, complessivamente considerate, inquinate dalla criminalità organizzata, e, dall'altro, giustifica la possibilità che la misura colpisca indiscriminatamente anche gli amministratori non coinvolti sulla base di finalità di prevenzione generale.

sussistenza il giudice amministrativo è chiamato a verificare mediante l'analisi - come si è detto - della motivazione del provvedimento dissolutorio e del percorso logico seguito per la sua adozione⁸⁵.

La misura in parola non violerebbe nemmeno gli artt. 48 e 51 Cost., essendo le limitazioni dei diritti elettorali solo effetti indiretti della misura avente ad oggetto immediato l'intero consiglio, né può dirsi fondata la questione di costituzionalità in ordine ad una presunta limitazione dell'autonomia degli Enti locali, visto che si è in presenza di una misura che rappresenta espressione del controllo sugli organi e che la rappresentatività democratica deve piegarsi alle esigenze di sicurezza pubblica e di ordinato svolgimento della vita delle comunità locali⁸⁶.

Il fatto, poi, che nel procedimento di adozione del decreto non sia previsto anche l'intervento - a fini di garanzia - del potere giudiziario è spiegato dalla ricomprensione della misura dello scioglimento in esame nel *genus* della legislazione emergenziale, la cui natura - dovendo contrastare con la massima urgenza eventi allarmanti per l'ordine democratico - comporta necessariamente interventi risoluti, che non possono subire -

⁸⁵ In ordine all'ampia discrezionalità che va riconosciuta in ordine alla rilevazione e alla valutazione dei presupposti previsti dall'art. 143, cfr. T.A.R. Sicilia - Palermo, sez. I, 4 novembre 2002, n. 3516.

⁸⁶ D'altra parte, quanto al diritto di elettorato attivo, il provvedimento dissolutorio è volto proprio alla tutela della libera espressione del voto, evitando che esso sia condizionato *ab externo* da fattori criminali.

pena la loro inefficacia pratica - gli inevitabili rallentamenti che un preventivo sindacato giurisdizionale comporterebbe.

La ricostruzione operata dalla Corte, pur apprezzabile, non risulta però del tutto appagante quanto all'ampissimo potere discrezionale riconosciuto all'amministrazione, soprattutto in un contesto nel quale sono coinvolti (e compresi) valori di livello costituzionale, tanto che - come si vedrà oltre - molte delle proposte di modifica della legge prendono le mosse proprio da una necessità di maggiore specificazione e precisazione delle sue condizioni applicative.

Nello svolgersi del suo ragionamento, la Corte richiama in più occasioni l'esigenza di tutela del valore "ordine pubblico", di cui il provvedimento di scioglimento sarebbe espressione.

Può, dunque, dirsi che la Corte abbia operato un vero e proprio giudizio di bilanciamento, giustificando anche la compressione di altri valori di rilievo costituzionale (quali, ad esempio, i diritti elettorali, la responsabilità personale, l'autonomia degli Enti locali e la tutela giurisdizionale) proprio perché - al cospetto degli inquinamenti delinquenziali - risulterebbe prevalente la necessità di una difesa avanzata del valore "ordine pubblico" e davanti al quale devono cedere il passo anche altri valori costituzionali⁸⁷.

⁸⁷ Per una critica in ordine alla posizione assunta dal giudice costituzionale nella sentenza in esame, consistente nel fatto che la Corte avrebbe ampliato eccessivamente la nozione di "ordine pubblico" tanto da smarrire i limiti di tale nozione, con il rischio che ciò si traduca in una compressione - più che in una

La giustificazione dell'adozione della misura dissolutoria troverebbe dunque base nell'assoluta necessità di salvaguardare il valore "sicurezza pubblica", interesse supremo di cui risulta titolare tutta la collettività nazionale⁸⁸.

10. L'INTERPRETAZIONE ADEGUATRICE DELLA MISURA DISSOLUTORIA RISPETTO AL MUTATO ASSETTO ISTITUZIONALE DEGLI ENTI LOCALI. LA DIFFICOLTÀ EMERGENTI IN SEDE DI APPLICAZIONE PRATICA DEL PROVVEDIMENTO DISSOLUTIVO.

Se i dubbi di carattere teorico legati alla compatibilità dello scioglimento qui in discussione con i principi posti dalla Carta Costituzionale hanno trovato soluzione sulla scorta delle posizioni assunte dalla Corte Costituzionale nella ricordata sentenza, lo stesso non può dirsi con riferimento ad aspetti di segno più squisitamente pratico, legati alla concreta capacità della misura di ripristinare effettivamente la legalità violata e di

garanzia - delle sfere di libertà personale, vedi ancora CIANCIO A., *Lo scioglimento dei consigli comunali per motivi di inquinamento da criminalità organizzata nella giurisprudenza costituzionale*, cit., 21, che sostiene come sia maggiormente appropriato, per giustificare tali compressioni, fare riferimento alla legittimità costituzionale della legislazione c.d. di emergenza, emanata per far fronte a situazioni eccezionali di particolari crisi e tensione sociale.

⁸⁸Ad avviso di STAIANO S., *Lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali nella lotta alla criminalità organizzata tra Corte costituzionale e giudice amministrativo*, in *Le Regioni*, 1993, 1691, il riferimento ai valori "ordine pubblico interno" e "sicurezza pubblica" integrerebbe gli estremi di una vera e propria norma di chiusura del sistema previsto dall'art. 143 T.U.E.L., tanto da legittimare l'ampia discrezionalità di cui dispone l'Esecutivo nell'adozione del provvedimento dissolutivo.

procedere al disinquinamento dell'Ente locale dalle organizzazioni criminali.

Quanto a ciò, e in via preliminare, la concreta formulazione del provvedimento dissolutorio in parola non appare esente da critiche sotto il profilo strettamente sistematico, visto che essa sembra non tenere nella giusta considerazione i principi che attualmente presiedono in concreto alla gestione degli enti locali. Sotto tale aspetto, è in primo luogo necessaria un'interpretazione adeguatrice delle norme disposte dagli artt. 143 e ss. del T.U.E.L..

Se il tono letterale relativo alla misura in esame è rimasto pressoché invariato sin dalla sua introduzione risalente al 1991, è pur vero che, a partire dalla riforma relativa all'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia (di cui alla L. n. 81/1993), l'organo consiliare non rappresenta più il perno attorno al quale ruota l'amministrazione concreta dell'Ente, essendo ad esso ormai riconosciuta soltanto una funzione di indirizzo e controllo politico-amministrativo, ma il governo effettivo dell'Ente è attribuito al Sindaco (o al Presidente della Provincia), alla Giunta e alla dirigenza amministrativa: ciò ha preliminarmente comportato che le disposizioni in esame dovessero subire una sorta di rilettura, dettata dalle innovazioni nel frattempo intervenute.

Alla luce di quanto detto, dunque, il richiamo che l'art. 143 del T.U.E.L. fa agli amministratori locali deve essere oggi

necessariamente inteso come riferimento a maggioranze (e non a minoranze) consiliari legate ovvero condizionate dalla criminalità organizzata, vale a dire a quella parte dei consiglieri effettivamente capace di influire sulla vita amministrativa dell'Ente locale mediante il meccanismo del sostegno fiduciario del Sindaco (ovvero del Presidente della Provincia), e della Giunta.

È infatti evidente lo scioglimento dell'organo consiliare determinerà anche la cessazione delle altre cariche ad esso collegate sulla base del rapporto di fiducia, per il principio del *simul stabunt, simul cadent*, e ciò anche prescindendo dal dato formale di cui alla espressa formulazione dell'art. 143 del T.U.E.L.⁸⁹

Ma tale interpretazione adeguatrice, in virtù di quanto sopra detto, non basta a rendere la misura in parola del tutto compatibile e funzionale rispetto alle nuove norme in tema di gestione dell'Ente locale: aver, in specie, previsto il coinvolgimento in via esclusiva della sola parte strettamente politica dell'Ente inquinato, attraverso lo scioglimento unicamente degli organi deliberativi dello stesso, non sembra in piena sintonia con la netta separazione tra le funzioni di indirizzo, attualmente spettanti agli organi politici, e le funzioni

⁸⁹ In ordine al ruolo della maggioranza nell'attuale ordinamento degli Enti locali, e in ordine alla necessità di una rilettura in tal senso delle norme relative allo scioglimento ex art. 143, cfr. BOTTINO, G., *I controlli statali sugli organi degli Enti Locali: natura giuridica e presupposti dello scioglimento degli organi elettivi per infiltrazioni e condizionamenti della criminalità organizzata*, in *Foro Amm.*, TAR, 2005, 810 ss.

di concreta gestione, ora attribuite agli organi burocratico - amministrativi dell'Ente, principio sul quale si ispira, a partire dalla legge 15 marzo 1997, n. 127 e dalla legge 3 agosto 1999, n. 265, la più recente normativa in materia.

Se, dunque, a seguito dello scioglimento dell'Ente locale, alla commissione straordinaria viene affidato un potere di direzione sull'attività generale dell'ente stesso, è evidente che sarebbe stato più opportuno saldare in maniera più stringente i momenti direttivi con quelli gestionali, prevedendo un ampliamento dei poteri di controllo della commissione sulla gestione amministrativa.

Ciò anche per attuare un'effettiva e efficace "bonifica" dell'ente locale, ben potendo accadere che i condizionamenti e le infiltrazioni della criminalità organizzata abbiano interessato anche la struttura burocratica del Comune o della Provincia, che resta ancorata al proprio posto nonostante la cessazione dell'organo consiliare.

Altro aspetto molto perplesso, che incide sull'efficacia che nel tempo può assumere la misura dello scioglimento dell'organo consiliare dell'Ente, risiede nel fatto che la normativa non preclude per i componenti del consiglio comunale disciolto di avanzare nuovamente la loro candidatura: ciò appare tanto più inopportuno quanto più si consideri che - in tal modo - si finisce per esporre il corpo elettorale agli stessi condizionamenti

ambientali che hanno determinato lo scioglimento dell'organo elettivo.

Ulteriori elementi di criticità emergono, infine, con riferimento alle regole concrete che disciplinano l'operato che la Commissione, nominata a seguito dello scioglimento dell'Ente, dovrà osservare in tema di gestione straordinaria.

Quanto a ciò, si pensi che l'art. 145 del T.U.E.L. prevede, nel caso in cui lo scioglimento sia disposto per situazioni di infiltrazione e condizionamento connesse all'aggiudicazione di appalti pubblici, che la Commissione straordinaria - a seguito di adeguati accertamenti e verifiche - possa addirittura disporre la revoca delle deliberazioni già adottate "*...in qualunque momento e fase della procedura contrattuale...*" ovvero la rescissione del contratto già concluso: la norma in esame - tuttavia - nulla dice in ordine agli aspetti operativi concernenti tali revoche o rescissioni, peraltro autorizzate del tutto al di fuori delle regole generali in materia di appalto, quanto, ad esempio, alla chiusura della contabilità dei lavori già effettuati, degli eventuali rapporti tra appaltatore e subappaltatore, ovvero in ordine alla (pressoché certa) richiesta di risarcimento dei danni ad opera dell'appaltatore medesimo⁹⁰.

⁹⁰ Questi rilievi critici sono esplicitati in FORLENZA O., *Le nuove disposizioni in tema di amministrazione straordinaria degli enti locali oggetto di infiltrazione criminale*, cit., 219. In giurisprudenza, per un'ipotesi di revoca *ex art.* 145 delle delibere con le quali è stata costituita una società mista per la gestione del servizio di nettezza urbana, vedi T.A.R. Campania - Napoli, sez. I, 29 gennaio 2004, n. 917 e 918. In ordine alla possibilità, da parte della Commissione straordinaria, di procedere in via di

Anche con riferimento a tali aspetti, si ha la netta impressione che il fatto di dover necessariamente adottare la misura straordinaria in esame, essendo essa dettata per far fronte con incisività ad una pressante emergenza criminale, finisce per rappresentare una sorta di lasciapassare aprioristico di qualunque deviazione dalle regole giuridiche generali.

autotutela alla rimozione delle scelte illegittime operate dalla precedente amministrazione, se riconducibili ad un illecito condizionamento esterno, cfr. C. di S., sez. V, 1 ottobre 2002, n. 5139.

CAPITOLO IV

**LA PRASSI CONCERNENTE I DECRETI DI
SCIoglimento**

E LE PROPOSTE DI RIFORMA DELL'ISTITUTO

**1. *ESAME DEI PROVVEDIMENTI DI
SCIoglimento: ALCUNE CONSIDERAZIONI
DI ORDINE GENERALE.***

Dopo aver analizzato le caratteristiche generali della misura in esame, appare opportuno procedere ad una verifica - sia pur a campione - del contenuto concretamente assunto dai provvedimenti con i quali si è disposto lo scioglimento delle assemblee elettive degli Enti locali per condizionamenti derivanti dalla criminalità organizzata.

Attraverso il riscontro del loro reale atteggiarsi, con particolare riferimento alle effettive motivazioni di supporto, si tenterà dunque di delineare i connotati unitari nell'applicazione pratica della misura in parola⁹¹.

⁹¹A questo proposito, va subito dato conto dell'impossibilità di accedere alle relazioni (custodite presso le singole Prefetture coinvolte) che - di volta in volta - sono state predisposte dalle commissioni di accesso insediatesi presso i singoli Enti locali e che, dunque, rappresentano la documentazione fondamentale perché il Ministero dell'interno formuli la proposta di scioglimento, racchiudendo i concreti riscontri operati *in loco* al fine di verificare la effettiva sussistenza dei condizionamenti criminali: siffatte relazioni dettagliate, involgendo valutazioni in ordine a comportamenti e situazioni di carattere personale, non possono infatti

Ad una prima visione d'insieme dei decreti di scioglimento esaminati può dirsi preliminarmente che i presupposti previsti dalla norma al fine di verificare la sussistenza di fenomeni di condizionamento criminale hanno subito, nella loro applicazione pratica, un'interpretazione di carattere senza dubbio estensivo, visto che tali convincimenti vengono tratti dai più variegati elementi fattuali, che però risultino sintomatici, in ogni caso, di una pressione della criminalità organizzata sugli organi elettivi dell'Ente.

I decreti esaminati per gran parte fissano la loro attenzione sulla ricostruzione del "clima" complessivo rivelatore della presenza intimidatrice delle organizzazioni criminali in un determinato territorio, traendone per conseguenza, e spesso quasi per ricaduta, elementi di permeabilità delle assemblee elettive alla malavita.

Pur nella complessità e nelle molteplici espressioni del fenomeno, la verifica concreta dei decreti permette di tentare una classificazione di questi ultimi innanzitutto con riferimento all'accertamento della sussistenza dei presupposti normativi in base ai quali possa scattare l'adozione della

essere rese pubbliche perché immediatamente lesive delle sfere di riservatezza delle persone coinvolte. Pur comprendendo le ragioni di simile secretazione, non può farsi a meno di notare che l'impossibilità di esaminare detti resoconti finisce per sottrarre al controllo pubblico le effettive ragioni poste a fondamento dell'adozione della misura, affidando tale riscontro alla sola motivazione che correda il decreto di scioglimento, peraltro - come vedremo - non sempre sufficiente a dar esaustivo conto delle conclusioni delle commissioni di accesso.

misura (collegamenti e condizionamenti): quanto a ciò, è possibile operare una differente graduazione che attiene, da un lato, alla significatività degli elementi sintomatici raccolti, tale da incidere indirettamente sul grado di responsabilità degli amministratori nell'adozione della misura di rigore; dall'altro, al "livello politico" e al numero di amministratori effettivamente coinvolti nei collegamenti e nei condizionamenti⁹².

E' evidente, infatti, che quanto più alta sarà la gravità degli elementi indiziari riscontrati, ovvero il coinvolgimento, in termini numerici e di importanza, della parte politica nella contiguità alle organizzazioni criminali, maggiormente potranno dirsi effettivamente concretate le condizioni di adozione della misura dissolutoria previste dall'art. 143 del T.U.E.L., giustificandosi così l'adozione della misura straordinaria.

Accanto a ciò, l'indagine tenterà di verificare - sia pur in linea generale - in quali settori e con quali modalità i collegamenti

⁹² Nei decreti di scioglimento presi in esame non si opera alcuna distinzione tra collegamenti diretti e indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata (secondo il testo dell'art. 143), pur essendo evidente - come si è visto al Cap. III - che il grado di responsabilità degli amministratori medesimi è senz'altro più attenuato nel caso di collegamenti solo indiretti. Tale mancata distinzione trova base nel fatto che la formulazione attuale della norma non riconnette a tali differenti ipotesi alcun effetto diverso, visto che essi comunque conducono allo scioglimento dell'organo consiliare senza che le eventualmente differenti responsabilità individuali assumano rilevanza. D'altra parte, e per le medesime ragioni, i provvedimenti di scioglimento analizzati non operano alcuna differenziazione nemmeno tra i collegamenti (diretti e indiretti), da una parte, e le forme di condizionamento, dall'altra, riconducendo dette diverse evenienze alla formula omnicomprensiva della "permeabilità" dell'organo consiliare alle pressioni criminali.

e le infiltrazioni criminali con più frequenza si siano in concreto manifestati, soprattutto tenendo presenti gli effetti da essi prodotti sotto il profilo della compromissione della libera determinazione degli organi elettivi e del buon andamento ovvero del regolare funzionamento dei servizi.

2. I DECRETI DI SCIoglIMENTO IN CONCRETO ADOTTATI: IL GRADO DI SIGNIFICATIVITÀ DEGLI “ELEMENTI” RACCOLTI E IL “LIVELLO POLITICO” COINVOLTO.

Il primo parametro da tener presente è, dunque quello della significatività dei comportamenti tenuti dagli organi politici locali rispetto alla loro contiguità con le organizzazioni criminali presenti sul territorio.

Sotto tale profilo, si va da ipotesi di massima compartecipazione degli amministratori medesimi, nelle quali - di conseguenza - risulta palese la permeabilità degli organi elettivi alla pressione della criminalità organizzata, ad evenienze ove il legame organi politici-criminalità risulta via via sempre meno intenso ed in ordine alle quali è dunque più difficile dare contezza di effettive infiltrazioni criminali.

I casi di massimo coinvolgimento si verificano, ad esempio, nell'ipotesi nelle quali il decreto di scioglimento è adottato basandosi in gran parte su provvedimenti assunti dall'Autorità Giudiziaria che incidano direttamente sulla sfera

della libertà personale degli amministratori⁹³ ovvero su sentenze di condanna di questi ultimi per il reato di associazione per delinquere di stampo mafioso⁹⁴, oppure ancora sulla scorta di rinvii a giudizio per tali reati ovvero, infine, per reati contro il patrimonio e contro la pubblica amministrazione⁹⁵.

Da tali ipotesi particolarmente significative si passa, poi, a casi nei quali il grado di coinvolgimento degli amministratori risulta sempre più attenuato e affievolito: si considerino, a questo proposito, i decreti di scioglimento nei quali i condizionamenti e le infiltrazioni si facciano derivare esclusivamente da vincoli di parentela intercorrenti tra

⁹³ Cfr., ad esempio, il caso del Comune di Quindici, sciolto nel 2002, ove – tra le altre motivazioni- vi è l'arresto del Sindaco e del vice sindaco per il reato di cui all'art. 416 bis c.p. Vedi anche il decreto di scioglimento del Comune di Terzigno, adottato nel 1997, ove al Sindaco e ad alcuni dipendenti fu applicata la misura cautelare della custodia in carcere per peculato aggravato e continuato.

⁹⁴ Cfr., ad esempio, il decreto di scioglimento del Comune di Casoria, adottato nel 2005, ove ben trenta dipendenti avevano pendenze penali, di cui uno per associazione di stampo mafioso e dodici per gravi reati. Vedi ancora il decreto di scioglimento del Comune di San Lorenzo Maggiore, adottato nel 1994.

⁹⁵ Cfr., ad esempio, il decreto di scioglimento del Comune di Liverni, adottato nel 1997, ove emergono rinvii a giudizio a carico del Sindaco per abuso di ufficio, falsità ideologica e omissione d'atti di ufficio. Vedi anche il decreto di scioglimento del Comune di Poggiomarino, adottato nel 1999, ove alcuni amministratori furono rinviati a giudizio per abuso d'ufficio continuato e violazione delle norme in materia di controllo dell'attività urbanistica. Cfr. anche il decreto di scioglimento del Comune di Pozzuoli, adottato nel 2005, nel quale si chiarisce che tre amministratori avevano carichi pendenti per abuso d'ufficio, concussione e truffa, e tre vigili urbani erano stati rinviati a giudizio per omissione di atti di ufficio, non avendo denunciato all'autorità giudiziaria un episodio di estorsione di cui erano a conoscenza.

amministratori e noti criminali⁹⁶, da rapporti di amicizia, da frequentazioni abituali, da relazioni professionali⁹⁷.

Risultano, infine, ipotesi nelle quali la contiguità viene evinta da circostanze meramente indiziarie e non particolarmente significative, come quando si arriva a desumere argomentazioni concludenti sulla base della sola presenza di appartenenti alle organizzazioni criminali nei locali dell'Ente⁹⁸, ovvero dal fatto che l'Ente in questione - come accennato - si trovi in una zona ad alto tasso di malavita organizzata⁹⁹, quasi che ciò comporti fatalmente e automaticamente l'impossibilità per gli amministratori di sottrarsi alle intimidazioni della criminalità¹⁰⁰.

Anche nell'applicazione pratica si conferma, dunque, che la

⁹⁶ Vedi, ad esempio, il decreto di scioglimento del Comune di Casandrino, adottato nel 1998. Cfr. anche il decreto di scioglimento del Comune di S. Paolo Belsito, adottato nel 1994.

⁹⁷ Cfr., ad esempio, il decreto relativo al Comune di Boscoreale, adottato nel 1998. Cfr. anche il decreto di scioglimento del Comune di Recale, adottato nel 1992.

⁹⁸ Come avviene, ad esempio, con riferimento allo scioglimento del Comune di Pompei, adottato nel 2001.

⁹⁹ Cfr. il decreto di scioglimento del Comune di S. Cipriano d'Aversa, adottato nel 1992.

¹⁰⁰ Quanto a ciò, si tenga presente che tale carattere legato alla concreta ubicazione dell'Ente nel territorio nazionale è spesso richiamato anche in giurisprudenza quale indice rivelatore dell'esistenza delle infiltrazioni criminali negli organi decisionali dell'Ente medesimo. Detta situazione, tuttavia, può determinare il rischio di un'evidente violazione del principio di eguaglianza nel caso nel quale, pur essendo al cospetto di situazioni di fatto simili, la concreta decisione di adottare o meno il decreto di scioglimento sia in concreto determinata dalla collocazione geografica dell'Ente sul territorio nazionale.

misura in parola può trovar base, sotto i profili appena illustrati, anche solo in circostanze sintomatiche che, prese in esame isolatamente, potrebbero essere poco indicative di una contiguità con la criminalità organizzata, se non addirittura irrilevanti.

Il criterio di giudizio appena individuato, come già chiarito, va tuttavia messo in immediata correlazione con il differente parametro legato al “livello politico”, in ipotesi colluso con la criminalità organizzata: sotto tale profilo, è possibile distinguere i casi nei quali siano lo stesso Sindaco (e, comunque, l’organo di vertice dell’Ente)¹⁰¹, ovvero componenti della giunta¹⁰², ad essere direttamente e personalmente coinvolti, ovvero quelli nei quali la contiguità sussista comunque rispetto alla maggioranza degli amministratori¹⁰³, da quelli nei quali la parte politica

¹⁰¹ Cfr., ad esempio, lo scioglimento del Comune di Afragola, il cui decreto è stato adottato nel 1999, nel quale è detto che il Sindaco era indagato per abuso d’ufficio connesso agli atti relativi alla realizzazione di un nuovo ospedale. Vedi anche il decreto di scioglimento del Comune di Terzigno, adottato nel 1997, ove - come si è visto - il Sindaco era stato rinviato a giudizio per peculato aggravato e continuato. Cfr. pure il decreto di scioglimento del Comune di Pimonte, adottato nel 1996; vedi, ancora, il già citato decreto di scioglimento del Comune di Liveri, adottato nel 1997 e il decreto di scioglimento del Comune di Casandrino, adottato nel 1991.

¹⁰² Cfr. il decreto di scioglimento del Comune di Ercolano, adottato nel 1991.

¹⁰³ Cfr. il provvedimento di scioglimento del Comune di Brusciano, adottato nel 2006, ove il consiglio comunale aveva convalidato l’elezione di un proprio componente, poi nominato assessore, pur se egli risultasse in candidabile ai sensi dell’art. 58 del D. Lgs. n. 267/2000. Vedi anche il decreto di scioglimento del Comune di Nola, adottato nel 1993.

compromessa sia sempre più minoritaria, arrivando addirittura - in un caso - a coinvolgere anche soltanto un unico amministratore¹⁰⁴.

Il coinvolgimento diretto e immediato dell'organo di vertice dell'Amministrazione (Sindaco o Presidente della Provincia) determina una compromissione particolarmente profonda della libera determinazione dell'Amministrazione, tanto più che - come si è già visto e con specifico riferimento agli Enti comunali - anche alla luce della recente normativa i Sindaci sono ormai individuati come soggetti protagonisti delle politiche di sicurezza e di contrasto alla criminalità nel loro territorio comunale. In questi casi, dunque, la misura dello scioglimento del Consiglio risulta dunque inevitabile.

Diversa è, invece, l'ipotesi nella quale ad essere coinvolti siano soltanto singoli consiglieri, con esclusione del Sindaco o del Presidente della Provincia: in questi casi, la misura dello scioglimento potrebbe apparire eccessiva, tanto più se si consideri che, in particolare, solo il Sindaco gode di

¹⁰⁴ Come avviene, ad esempio, con riferimento al già citato scioglimento del Comune di Pompei, adottato nel 2001. Nei casi nei quali le collusioni attengano esclusivamente alla minoranza consiliare, da più parte si ritiene che la misura dello scioglimento non sia equa, sostenendosi che la minoranza non sarebbe in grado di apportare alcun contributo efficiente all'operato dell'Ente, condizionandone o, addirittura, determinandone le scelte concrete dell'Ente, che sarebbero da ricondurre esclusivamente alla maggioranza consiliare (cfr., a tal proposito, BOTTINO, G., *I controlli statali sugli organi degli Enti Locali: natura giuridica e presupposti dello scioglimento degli organi elettivi per infiltrazioni e condizionamenti della criminalità organizzata*, cit., 810). Tale assunto, tuttavia, va respinto perché finisce per negare qualunque apporto delle forze di minoranza nella vita democratica di un determinato organo consiliare, il quale - al contrario - ben può adottare opzioni e indirizzi riconducibili direttamente alle posizioni della minoranza.

un'investitura elettiva popolare e che – nell'attuale modello elettivo comunale - è anche possibile il c.d. voto disgiunto tra Sindaco e Consigliere comunale¹⁰⁵.

In dette situazioni, si ritiene da molti che lo scioglimento dell'intero consiglio potrebbe determinare l'effetto perverso di allontanare dall'Amministrazione proprio le forze migliori della società civile presenti in un determinato territorio.

Alcuni decreti si soffermano, poi, nel rilevare i coinvolgimenti e le collusioni non soltanto della parte politica, ma anche dei dipendenti dell'Ente¹⁰⁶, così come quelle dei quadri dirigenziali, ai quali è ormai affidata la gestione dell'Amministrazione locale: detto aspetto rappresenta - come si è già accennato - uno dei punti di maggior delicatezza quanto all'attuale assetto normativo della misura in commento, ritenendosi da più parti necessario che il decreto di scioglimento colpisca anche la parte burocratica

¹⁰⁵ Non a caso, come si vedrà in seguito, alcuni progetti di riforma della normativa esaminata prevedono appunto che - nel caso in cui solo un minimo numero di consiglieri risulti coinvolto - non si dia luogo allo scioglimento dell'intero consiglio, ma solo all'allontanamento dei singoli consiglieri coinvolti. Allo scioglimento si ricorrerebbe solo nel caso di coinvolgimento diretto del Sindaco, del Presidente della Provincia o di un numero rilevante di consiglieri (v., ad esempio e tra le tante, *infra*, proposta di legge Marone, Incostante, Boffa, XV Leg., n. 1664 del 20 settembre 2006). Questa soluzione, tuttavia, porta con sé il rischio di uno snaturamento dei presupposti della misura in esame, prevista non per sanzionare singole e individuali responsabilità, ma per rimuovere l'intero consiglio che non sia più in grado di operare con serenità e facendo gli interessi della comunità locale.

¹⁰⁶ Cfr., ad esempio, decreti di scioglimento dei Comuni di Torre del Greco, adottato nel 2005; di Portici, adottato nel 2003; di San Paolo Belsito, adottato nel 1994; di Liveri, adottato nel 1997; di Sant'Antonio Abate, adottato nel 1993.

dell'Ente, come si vedrà più avanti.

3. I PROVVEDIMENTI DI SCIoglIMENTO E GLI EFFETTI NEGATIVI CONCRETAMENTE PRODOTTI SULL'AZIONE AMMINISTRATIVA DEGLI ENTI LOCALI.

Per quanto attiene agli effetti negativi prodotti sulla gestione della cosa pubblica nell'Ente locale sottoposto ai condizionamenti criminali, il settore che - in base ai decreti di scioglimento esaminati - mostra di soffrire maggiormente e che di frequente (se non sempre) è richiamato nei decreti, è quello degli appalti pubblici (di opere, servizi e forniture), che risulta per sua natura particolarmente appetibile per il passaggio di denaro che - come è ovvio - esso implica.¹⁰⁷

¹⁰⁷ Vedi, ad esempio, i decreti di scioglimento dei Comuni di Sant'Antimo, adottato nel 1993; di Torre del Greco, adottato nel 2005; di Boscoreale, adottato nel 1998; di Poggioreale, adottato nel 1999; di Afragola, adottato nel 1999. Sotto tale aspetto, come accennato in precedenza, è possibile riscontrare situazioni ove l'infiltrazione della criminalità organizzata incida sulla libera determinazione dell'Ente nella fase dell'affidamento dei lavori (mediante gare pubbliche poco corrette o "addomesticate", onde permettere l'aggiudicazione a ditte malavitose) con conseguenze negative in ordine alla qualità dei lavori eseguiti o dei servizi erogati. Spesso, non di meno, si verificano evenienze nelle quali l'affidamento dell'appalto a ditte colluse con la criminalità non incide sulla qualità dei lavori realizzati e dei servizi resi, atteso che - anzi - la criminalità investe i propri illeciti guadagni proprio per migliorare la competitività delle ditte gestite (in termini di migliori servizi a minori costi), che così riescono ad aggiudicarsi le gare in base a criteri oggettivi e a prescindere da pressioni e condizionamenti. Si tratta, dunque, di un effetto paradossale e perverso della criminalità c.d. "imprenditrice", in base al quale le imprese gestite dalla criminalità finiscono per soddisfare maggiormente i criteri di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa nella materia degli appalti. Ciò testimonia, inoltre, delle grandi difficoltà con le quali, in determinate parti del territorio nazionale, possano effettivamente distinguersi i settori economici sani da

In particolare, gli ambiti più esposti risultano quelli relativi alla costruzione e alla manutenzione di opere pubbliche, ai servizi di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, ai servizi di tesoreria, ai servizi di trasporto funebre e cimiteriali, alla pubblica illuminazione, alla manutenzione stradale.

Elemento sintomatico delle infiltrazioni e dei condizionamenti è stato in particolare individuato nel frequente ricorso dell'Ente alla trattativa privata e alle procedure di somma urgenza, pur non sussistendone le condizioni di legge¹⁰⁸.

Altro aspetto di rilievo, indicativo della contiguità malavitosa e dunque richiamato con puntualità nei provvedimenti di scioglimento, consiste nel diffuso abusivismo edilizio presente sul territorio e, soprattutto, nella mancanza di controllo e di repressione di esso ad opera delle Amministrazioni¹⁰⁹.

quelli gestiti dalla malavita. Ecco la ragione per la quale, come meglio si vedrà in seguito, alcune delle proposte di modifica della normativa vigente prospettano l'introduzione espressa del parametro dell'imparzialità, accanto alla efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa (Cfr., ad esempio, la proposta di legge Sinisi, Bova, Ceremigna ed altri, XIV Leg., n. 6242 del 22 dicembre 2005).

¹⁰⁸ Cfr., ad esempio, i decreti di scioglimento dei Comuni di Casoria, adottato nel 2005; di Pozzuoli, adottato nel 2005; di Brusciiano, adottato nel 2005; di Frattamaggiore, adottato nel 2002.

¹⁰⁹ Cfr., ad esempio, i decreti di scioglimento dei Comuni di Boscoreale, adottato nel 2006; di S. Gennaro Vesuviano, adottato nel 2001; di Nola, adottato nel 1996; di San Paolo Belsito, adottato nel 1994; di Ottaviano, adottato nel 1997. Nei decreti è, infatti, frequente sottolineato come il settore delle imprese di costruzione sia ritenuto particolarmente appetibile dalle organizzazioni criminali

Accanto a detti elementi che particolarmente risultano indici rivelatori della permeabilità a pressioni criminali delle istituzioni, nei decreti presi in esame le infiltrazioni e i condizionamenti si accompagnano a tutta una serie di ricadute negative sulla funzionalità e sull'efficienza operativa degli Enti locali, che i provvedimenti di scioglimento provvedono a esplicitare espressamente, dando luogo ad una casistica particolarmente variegata: si pensi, a tal proposito e a titolo di esempio, alle dissestate condizioni finanziarie dell'Ente¹¹⁰; alla disorganizzazione delle piante organiche¹¹¹; alla improduttività dei dipendenti e all'inerzia dell'amministrazione¹¹²; alla mancanza di controlli sulla viabilità urbana; alla cattiva manutenzione delle strade; al mancato recupero dei tributi concernenti il servizio idrico, i rifiuti, le tasse comunali¹¹³; al rilascio di concessioni edilizie o di autorizzazioni al commercio in violazione di norme di legge o di regolamento¹¹⁴; alla mancata sottoscrizione e pubblicazione delle delibere di Consiglio o di Giunta.

¹¹⁰ Cfr. il decreto di scioglimento del Comune di Terzigno, adottato nel 1997.

¹¹¹ Vedi lo scioglimento del Comune di Tufino, adottato nel 2005.

¹¹² Cfr., ad esempio, i decreti di scioglimento dei Comuni di Nola, adottato nel 1996; di Marano di Napoli, adottato nel 2004; di Portici, adottato nel 2002; di S. Paolo Belsito, adottato nel 2002.

¹¹³ Vedi il decreto di scioglimento del Comune di Marano di Napoli, adottato nel 2004.

¹¹⁴ Cfr. il decreto di scioglimento del Comune di Pozzuoli, adottato nel 2005.

Al di là, dunque, di dette specifiche disfunzioni, ciò che soprattutto si rileva in base ai decreti esaminati è l'emergere - come si è già detto - di una complessiva "atmosfera" di soggezione e permeabilità dell'Ente alla malavita organizzata. In questo quadro, i decreti in parola il più delle volte procedono anche ad una sommaria ricostruzione delle associazioni malavitose presenti in una determinata realtà locale, per poi verificare fino a che punto l'Amministrazione abbia tentato di prendere le distanze dai "clan".

Risulta, dunque, difficile, sotto tale aspetto, ricostruire una sorta di catalogo concernente gli indici rivelatori della presenza delle organizzazioni criminali all'interno delle istituzioni locali, visto che le ricadute negative sulla vita amministrativa dell'Ente sono le più diverse: l'unico elemento significativo pressoché sempre presente è dato da un quadro generalizzato di degrado sociale, di abbandono amministrativo, di totale disinteresse per i pubblici interessi che si accompagna al radicamento della malavita nei gangli vitali della cosa pubblica.

Sotto differente profilo, altro tratto comune che emerge dai provvedimenti di scioglimento esaminati è una certa genericità motivatoria, essendo essa caratterizzata da analisi che - quanto meno a prima vista - possono sembrare

abbastanza sommarie¹¹⁵.

Va però anche detto che tale genericità è spesso solo apparente e si riconnette alla stessa formulazione della norma, che - come si è visto - ritiene sufficienti meri “elementi” dai quali dedurre la sussistenza dei condizionamenti mafiosi. Essa risulta, peraltro, quasi inevitabile, visto che la misura dissolutoria si applica con riferimento all’organo consiliare complessivamente inteso, senza operare distinzioni tra i vari componenti di esso.

Detta presunta genericità non ha del resto avuto nemmeno particolari effetti in ordine alla legittimità dei provvedimenti di scioglimento, visto che essi hanno complessivamente retto al vaglio della magistratura amministrativa.

C’è, comunque, da auspicare un approfondimento maggiore delle argomentazioni fondanti le misure dissolutorie non solo e non tanto ai fini della loro tenuta in sede giudiziaria, ma soprattutto allo scopo di un controllo più congruo ed esaustivo della comunità locale sulla quale la misura stessa dovesse incidere.

¹¹⁵ A testimonianza della genericità che non di rado accompagna i decreti, si è notato l’utilizzo di espressioni stereotipate per dar prova dell’esistenza degli inquinamenti malavitosi, come avviene – ad esempio – con la formula “...una fitta ed intricata rete di parentele, affinità, amicizie e frequentazioni ...” intercorrenti tra amministratori e criminali, che viene pedissequamente inserita in numerosi decreti: cfr., ad esempio, i decreti di scioglimento dei Comuni di San Gennaro Vesuviano, adottato nel 2001; di Frattamaggiore, adottato nel 2002; di Portici, adottato nel 2002.

4. LE PROPOSTE DI MODIFICA DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI SCIOGLIMENTO PER INFILTRAZIONI MAFIOSE: BREVI CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE.

I numerosi punti critici emersi a seguito della concreta applicazione della normativa qui in esame hanno dato luogo ad un vivace dibattito in dottrina e hanno suggerito, sin dall'introduzione della misura, una serie di proposte normative di modifica¹¹⁶.

Alcuni dei numerosi disegni di legge avanzati nel corso degli anni hanno previsto una riforma organica e complessiva dell'assetto normativo vigente; altri invece sono intervenuti solamente su aspetti particolari e specifici, mantenendolo sostanzialmente immutato nel suo complesso l'assetto normativo preesistente.

Tali proposte di modifica, avanzate da differenti parti politiche, non hanno trovato seguito, ma la loro analisi permette di operare una verifica dei problemi che maggiormente si sono riscontrati soprattutto in sede di applicazione pratica della normativa, vagliando altresì la

¹¹⁶ Dall'introduzione delle ipotesi di scioglimento per ragioni di delinquenza mafiosa, avvenuta con il decreto legge n. 164/1991, ad oggi, le proposte di modifica della misura in esame, presentate alle Camere dalle forze politiche più diverse, sono state infatti ben diciannove. Ciò testimonia – appunto - delle notevoli discussioni e delle evidenti discrasie che detto scioglimento ha suscitato nel corso della sua applicazione.

bontà delle soluzioni che concretamente sono state prospettate per farne fronte. Va anche detto che, malgrado le numerose modifiche proposte, il disegno normativo originario è rimasto sostanzialmente immutato negli anni, in tal modo dando dimostrazione della bontà del quadro normativo di fondo e dell'utilità della misura *illo tempore* introdotta.

4 A). *LE PROPOSTE DI RIFORMA RELATIVE ALLA MODIFICA DEGLI ELEMENTI DELLA FATTISPECIE LEGALE TIPICA, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA LORO ELASTICITÀ.*

Le proposte di modifica complessiva dell'assetto normativo in vigore si sono preliminarmente appuntate sugli stessi presupposti normativi della fattispecie legale tipica. Uno dei punti che ha suscitato ampie discussioni consiste, in ispecie, nell'eccessiva elasticità della previsione normativa, la quale - come più volte detto - ritiene sufficiente assumere semplici "elementi" in ordine all'esistenza dei condizionamenti e dei collegamenti, senza necessità di individuare veri e propri riscontri probatori di essi: detta elasticità, in particolare, determinerebbe una relevantissima discrezionalità in ordine all'adozione dello scioglimento di cui disporrebbe l'autorità governativa preposta, con il conseguente rischio di un

utilizzo non corretto, ovvero addirittura di abusi per finalità politiche delle forze in ipotesi vicine alla maggioranza di Governo, della misura in oggetto.

Molti progetti di legge tentano, dunque, di rendere maggiormente oggettiva la fattispecie legale tipica e più tassativi e rigorosi i presupposti per lo scioglimento, eliminando le espressioni ritenute troppo fumose che contribuirebbero a rendere meno netti i confini di applicazione dell'istituto.

In questa scia, da parte di alcuni si propone, ad esempio, di eliminare del tutto il riferimento ai meri “elementi”, richiedendo l'accertamento dei collegamenti e dei condizionamenti “...*effettivamente accertati e comprovati...*”¹¹⁷; altri ritengono invece di rendere più stringenti gli elementi della fattispecie, ricollegandola a situazioni di fatto evidenti e suffragate da obiettive risultanze, che rendano attendibili le ipotesi di collusioni anche indirette degli organi elettivi con la criminalità¹¹⁸; altri, ancora, pur non modificando la fattispecie

¹¹⁷ Cfr. la proposta di legge Tuccillo, XV Leg., n. 2223 datata 7 febbraio 2007, nella quale si elimina anche il riferimento alle “forme di condizionamento”, rendendo necessario l'accertamento di veri e propri “condizionamenti” e vengono espunte dalla fattispecie legale tipica di cui all'art. 143 anche le parole “anche” ed “eventualmente” riferite agli elementi acquisiti con i poteri delegati dal Ministro dell'Interno, con ciò rendendo più stringenti e tassativi detti accertamenti.

¹¹⁸ Cfr. la proposta di legge Romano e Tassone, XV Leg., n. 1777 del 4 ottobre 2006, nella quale i collegamenti e i condizionamenti “... *sono da ritenere sussistenti solo qualora risultino da atti e comportamenti concretamente posti in essere dai medesimi amministratori e accertati in base a riscontri effettivi...*”. Nello stesso senso, cfr. anche proposta di legge n. 1087 del 20 maggio 2008 ad opera degli stessi deputati. Cfr.

legale tipica, prevedono che l'accertamento della consistenza in ordine agli elementi sui quali fondare la proposta di scioglimento sia affidato ad una specifica commissione di indagine composta da tre membri scelti tra funzionari dello Stato e della pubblica amministrazione iscritti ad un apposito albo tenuto presso il Ministero dell'Interno¹¹⁹; da parte di altri, infine, il momento della verifica in ordine alla puntualità degli elementi della fattispecie viene spostato in avanti, attraverso forme di pubblicità della relazione del Prefetto e del decreto di scioglimento, sottoponendo al vaglio della pubblica opinione, sia pure *ex post*, gli accertamenti effettuati¹²⁰.

Questa stessa esigenza di maggiore tassatività viene, poi, in alcune occasioni traslata al piano delle anomalie e dei vizi

anche la proposta di legge Marone, Incostante, Boffa, XV Leg., n. 1664 del 20 settembre 2006, nella quale la maggiore tassatività della fattispecie viene ottenuta prospettando che gli elementi sui collegamenti e i condizionamenti debbano emergere “*chiaramente*”.

¹¹⁹ Vedi la proposta di legge Sinisi, Bova, Ceremigna ed altri, XIV Leg., n. 6242 del 22 dicembre 2005; la proposta di legge Lumia, Farinone, Ranieri ed altri, XV Leg., n. 2014 del 30 novembre 2006; il disegno di legge Di Lello, Finuoli, Nardini e altri, XV Lg., n. 1520 del 23 aprile 2007; il disegno di legge Sinisi e Fuda, XV Leg., n. 1265 del 24 gennaio 2007; la proposta di legge Forgione, Lumia, Tassone e altri, XV Leg., n. 2129 del 12 gennaio 2007.

¹²⁰ Vedi il disegno di legge Villone, Mancino, Flammia, XIV Leg., e altri n. 3162 del 21 ottobre 2004, nel quale tale forma di controllo pubblico viene congegnata attraverso la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della relazione del Prefetto, posta a base della proposta del Ministero dell'Interno, e del decreto di scioglimento, se poi sopravvenuto. Ciò anche ai fini della responsabilità politica del Ministro quanto all'adozione – ovvero alla mancata adozione – del decreto di scioglimento sulla base dei fatti concreti e delle situazioni emerse in base agli accertamenti effettuati e poi riportate nella relazione.

dell'azione amministrativa dell'Ente prodotti dai collegamenti e dei condizionamenti, in termini di compromissione della libera determinazione degli organi elettivi, di lesione al buon andamento e al regolare funzionamento dei servizi affidati all'Ente ovvero pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

Alcune proposte - ad esempio - sono finalizzate a dar maggiore concretezza a detti elementi, prevedendo che tali effetti negativi risultino da singoli atti, ovvero da specifici comportamenti che abbiano effettivamente influito sulle scelte discrezionali e sull'azione amministrativa degli organi e degli uffici, alterando l'originaria volontà dell'autore del provvedimento¹²¹.

La stessa logica di fondo muove, poi, le proposte di coloro che ritengono di dover espressamente escludere che la mera sussistenza di parentele compromettenti non possa di per sé stessa costituire causa sufficiente all'avvio delle procedure di scioglimento del consiglio, per lo meno nel caso nel quale detta parentela non abbia influenzato il risultato elettorale e non abbia condizionato l'espletamento del mandato elettivo ad opera di un determinato consigliere¹²².

¹²¹ Cfr. la proposta di legge Romano e Tassone, XV Leg., n. 1777 del 4 ottobre 2006 e n. 1087 del 20 maggio 2008, cit.

¹²² Cfr. il disegno di legge D'Ippolito, XIV Leg., n. 2560 del 30 ottobre 2003 nonché il disegno di legge, XIV Leg., n. 2619 del 4 dicembre 2003. Vedi anche la proposta

Interessante, in tale medesima ottica, è il tentativo di inserire, quale indice della compromissione del buon andamento dell'azione amministrativa, non solo la mancanza di efficienza e di efficacia (criteri di giudizio impliciti nel cattivo andamento) ma anche il parametro espresso dell'imparzialità dell'attività amministrativa sancito dagli artt. 3 e 97 Cost¹²³: ciò perché l'azione amministrativa di un ente locale potrebbe ben essere improntata al buon andamento, non ledendo i principi di efficienza, efficacia, economicità e speditezza dell'azione amministrativa, ma - al tempo stesso - determinare una lesione del principio di imparzialità dell'attività amministrativa¹²⁴.

Le proposte volte a dettagliare la fattispecie legale tipica hanno senz'altro il pregio di non consentire eccessivi margini di discrezionalità interpretativa, impedendo eventuali differenziazioni applicative ad opera dei differenti uffici

D'Ippolito Vitale, XV Leg., n. 2175 del 25 gennaio 2007 e la proposta di legge ad opera dello stesso deputato, XVI Leg., n. 933 del 9 maggio 2008.

¹²³ Vedi la proposta di legge Sinisi, Bova, Ceremigna ed altri, XIV Leg., n. 6242 del 22 dicembre 2005; la proposta di legge Lumia, Farinone, Ranieri ed altri, XV Leg., n. 2014 del 30 novembre 2006; il disegno di legge Di Lello, Finuoli, Nardini e altri, XV Leg. n. 1520 del 23 aprile 2007; il disegno di legge Sinisi e Fuda, XV Leg., n. 1265 del 24 gennaio 2007; la proposta di legge Forgione, Lumia, Tassone e altri, XV Leg., n. 2129 del 12 gennaio 2007, cit.

¹²⁴ Come si è già avuto modo di sottolineare in precedenza, è anzi frequente riscontrare che, ad esempio, siano aggiudicati appalti con prezzi particolarmente convenienti per l'Ente, senza spreco di risorse pubbliche e con affidamento ad imprese capaci, ma che poi risultino legate alla criminalità organizzata: è evidente che, in questi casi, l'interesse della pubblica amministrazione (e prima ancora, della *par condicio* tra i partecipanti alla gara) risulti leso.

territoriali del Governo presenti nel nostro Paese. Esse, tuttavia, finiscono per scontrarsi con una delle caratteristiche di fondo della misura in esame: il meccanismo dello scioglimento in parola si traduce infatti in uno strumento attraverso è assicurata la difesa avanzata dell'autorità statale al cospetto dell'invadenza della criminalità organizzata. Per non frustrare irrimediabilmente dette esigenze di carattere preventivo, si rende dunque necessaria una formulazione normativa che - in maniera quasi inevitabile - sia particolarmente ampia ed elastica e, soprattutto, legata ad elementi anche solo indiziari e presuntivi, senza giungere ad una puntuale specificazione di vere e proprie circostanze probatorie. In caso contrario, la misura dello scioglimento *ex art. 143* potrebbe non avere ragion d'essere.

4 B) LE PROPOSTE DI RIFORMA RELATIVE ALLA MODIFICA DEL COINVOLGIMENTO DELL'INTERO CONSIGLIO E TENTATIVO DI PERSONALIZZAZIONE DELLA MISURA DI REAZIONE DELL'ORDINAMENTO.

Altro aspetto che ha, in sede di applicazione dello scioglimento in esame, sollevato perplessità e interrogativi è quello legato al fatto che, nel caso in cui si riscontrino i presupposti sopra visti, la misura avrà carattere collegiale e complessivo, determinando lo scioglimento dell'intero

organo, a prescindere dal coinvolgimento personale dei singoli componenti del consesso, alcuni dei quali potrebbero ben essere persone del tutto estranee ai fatti contestati.

Da più parti - quanto meno con riferimento ad alcune specifiche ipotesi - si è, dunque, ritenuto eccessiva l'estensione indiscriminata della misura all'intero consiglio e si è, dunque, cercato di ridurre l'effetto demolitorio generalizzato, riservandolo solo ai casi in cui il coinvolgimento riguardasse un numero significativo di consiglieri ovvero direttamente l'organo di vertice (Sindaco o Presidente della Provincia) dell'Ente interessato.

In questa linea argomentativa si inserisce, ad esempio, la proposta di spostare il piano di indagine dall'organo nel suo complesso ai singoli componenti, determinando così la rimozione personale dalla carica in base alla loro responsabilità individuale, nel caso di condizionamenti e collegamenti che coinvolgano specifici consiglieri, mentre lo scioglimento del consiglio si avrebbe solo nel caso di rimozione di almeno la metà più uno dei componenti degli organi collegiali elettivi¹²⁵; in altre proposte, la misura dello

¹²⁵ Cfr. le proposte di legge Romano e Tassone, XV Leg., n. 1777 del 4 ottobre 2006 e n. 1087 del 20 maggio 2008, *cit.*, nelle quali si precisa nel caso di rimozione disposta solamente nei confronti del Sindaco (ovvero del Presidente della Provincia) ad essere sciolte saranno soltanto le rispettive giunte ovvero gli organi esecutivi direttamente nominati dai soggetti rimossi, mentre il consiglio rimarrebbe in carica. Nella medesima logica, vedi anche la proposta di legge Romano, Emerenzio, Barbieri e altri, XIV Leg., n. 4524 del 26 novembre 2003. Si propone invece, in ogni caso, lo scioglimento dell'intero consiglio nel caso di coinvolgimento diretto del

scioglimento non viene ad essere adottata (secondo questa visione) nel caso in cui i condizionamenti e i collegamenti riguardino esclusivamente membri appartenenti alla minoranza consiliare, che devono invece essere dichiarati personalmente decaduti dal Prefetto e allontanati così dall'Amministrazione¹²⁶; in altre, ancora, i profili di responsabilità personale non vengono messi in correlazione con la misura complessiva dello scioglimento, che è sempre adottata in caso di collegamenti o condizionamenti, ma incidono sull'ineleggibilità temporanea degli amministratori alla cui condotta sia direttamente imputabile l'insorgere delle cause che hanno determinato l'adozione del provvedimento di scioglimento, impedendo a tali amministratori la rielezione nel turno immediatamente successivo¹²⁷. In un'altra proposta, invece, partendo dall'indicazione nominativa dei consiglieri ritenuti causa diretta dello scioglimento, si sceglie di non legare le sorti del Sindaco a quelle del consiglio

Sindaco (o del Presidente della Provincia) nella proposta Marone, Incostante, Boffa, XV Leg., n. 1664 del 20 settembre 2006.

¹²⁶ Cfr. la proposta di legge Tuccillo, XV Leg., n. 2223 datata 7 febbraio 2007, *cit.*, nella quale viene inoltre chiarito che il Sindaco e il Presidente della Provincia in carica al momento dello scioglimento non possono ricandidarsi alle successive elezioni comunali e provinciali.

¹²⁷ Cfr. proposta di legge Sinisi, Bova, Ceremigna ed altri, XV Leg., n. 6242 del 22 dicembre 2005; proposta di legge Lumia, Farinone, Ranieri ed altri, XV Leg., n. 2014 del 30 novembre 2006; disegno di legge Di Lello, Finuoli, Nardini e altri, XV Leg., n. 1520 del 23 aprile 2007; disegno di legge Sinisi e Fuda, XV Leg., n. 1265 del 24 gennaio 2007; proposta di legge Forgione, Lumia, Tassone e altri, XV Leg., n. 2129 del 12 gennaio 2007, *cit.*

comunale nel caso della totale estraneità del primo ai motivi di scioglimento, vista la separazione funzionale del Sindaco rispetto al consiglio determinatasi anche a seguito dell'introduzione dell'elezione diretta dei Sindaci disposta dalla legge 25 marzo 1993, n. 8¹²⁸.

Tutte le proposte appena illustrate hanno il pregio di evitare la dissoluzione di interi organi consiliari anche in presenza di responsabilità, collegamenti e condizionamenti circoscritti solamente a singoli componenti, scongiurando dunque il rischio che, insieme alle componenti politiche colluse, vengano allontanate dalla vita amministrativa dell'Ente anche quelle sane e non compromesse.

Anche in questo caso, tuttavia, ci si espone ad un vero e proprio stravolgimento della misura in esame, sempre per il motivo più volte sottolineato che essa non si propone di reprimere singole e specifiche condotte criminose, in quanto non è collegata a modelli di carattere penalistico, ma persegue l'obiettivo di tutelare il diritto di una determinata comunità allo svolgimento democratico e indisturbato della

¹²⁸ Cfr. il disegno di legge D'Ippolito, XIV Leg., n. 2560 del 30 ottobre 2003 nonché il disegno di legge, XIV Leg., n. 2619 del 4 dicembre 2003, *cit.* Vedi anche la proposta D'Ippolito Vitale, XV Leg., n. 2175 del 25 gennaio 2007 e la proposta di legge ad opera dello stesso deputato, XVI Leg., n. 933 del 9 maggio 2008, *cit.* In dette proposte si precisa che, proprio sulla scorta del principio di elezione diretta del Sindaco, in caso di comprovata responsabilità diretta o indiretta del Sindaco stesso si determinerà la sua automatica cessazione dalla carica, mentre egli assumerà le funzioni di commissario straordinario per la gestione dell'Ente nell'ipotesi di totale estraneità alle ragioni dello scioglimento del consiglio comunale.

vita amministrativa, in maniera tale da garantire il massimo dispiegamento dell'autonomia dell'Ente locale.

Come si è detto, infatti, la misura in esame è caratterizzata da aspetti di prevenzione sociale, più che di carattere sanzionatorio, finalizzati a salvaguardare l'ordine e la sicurezza pubblica.

L'individuazione di specifiche responsabilità individuali presupporrebbe, dunque, la puntualizzazione di veri e propri elementi di prova che possano essere utilizzati in giudizio, non essendo certo sufficienti alla comminazione di una sanzione *ad hominem* i meri elementi sintomatici e indiziari posti alla base del provvedimento di scioglimento del consiglio.

Ne deriverebbe, dunque, una sostanziale inutilità della misura straordinaria di cui all'art. 143, essendo sufficienti alla verifica delle responsabilità individuali degli amministratori le ordinarie previsioni in materia penale.

4 C) LE PROPOSTE DI RIFORMA RELATIVE AL POSSIBILE COINVOLGIMENTO DIRETTO DEGLI APPARATI BUROCRATICI DELL'ENTE.

Uno degli aspetti di maggiore criticità nella vigente previsione normativa è il fatto che essa non tiene conto dell'attuale principio di separazione tra poteri di indirizzo e di

controllo politico-amministrativo, spettanti alla parte politica, e poteri di gestione amministrativa, finanziaria e contabile, di competenza dei dirigenti: detta netta separazione caratterizza ormai la vita degli Enti locali, nei quali - appunto - agli apparati burocratici è ormai riconosciuta una specifica responsabilità nella gestione dell'Amministrazione, di pari passo sottratta al ceto politico locale.

L'attuale formulazione dell'art. 143 è, infatti, espressione di un periodo storico ormai superato, nel quale erano i politici a gestire direttamente la vita amministrativa dell'Ente, sicché le infiltrazioni e i condizionamenti ad opera della criminalità organizzata non avrebbero potuto interessare che l'organo elettivo dell'Ente, con la necessità di un suo conseguente scioglimento.

Come si è avuto modo di sottolineare in precedenza, nell'attuale ordinamento degli Enti locali, invece, la criminalità organizzata può far sentire la sua pressione non soltanto sulla parte politica dell'Amministrazione, ma anche sui suoi dirigenti e funzionari, senza che a tale situazione corrispondano idonee contromisure ad opera dell'autorità statale.

In questo quadro, anche l'adozione dello scioglimento dell'organo consiliare non solo non potrebbe avere alcun effetto sugli apparati burocratici dell'Ente, che resterebbero al loro posto pur se oggetto di condizionamenti e

infiltrazioni, ma potrebbe rilevarsi addirittura controproducente, finendo per cagionare l'allontanamento dall'Amministrazione del livello politico senza che questo abbia alcuna responsabilità. Sorge, dunque, la necessità che il livello dirigenziale sia chiamato a rispondere delle conseguenze della sua condotta nel caso in cui quest'ultima abbia concorso a fondare la proposta di scioglimento formulata dal Prefetto.

Molte delle proposte di modifica esaminate prospettano, dunque, una serie di rimedi e contromisure per far fronte alle attuali modalità di allocazione delle collusioni criminali.

In quest'ottica, ad esempio, una proposta attiene alla possibile modifica della norma che, al cospetto di collegamenti o di condizionamenti indebiti che coinvolgano in via esclusiva gli apparati burocratici, mira ad escludere lo scioglimento dell'organo elettivo e prevede che il Prefetto intervenga direttamente sulla parte amministrativa dell'Ente mediante l'adozione di qualunque provvedimento utile a far cessare il pregiudizio in tal modo cagionato (ivi compresa la sospensione dal servizio ovvero la destinazione ad altra amministrazione, ad altro ufficio o ad altra mansione), in maniera tale da ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'Ente¹²⁹.

¹²⁹ Cfr., sotto tale specifico aspetto, il disegno di legge Villone, Mancino, Flammia e altri, XIV Leg., n. 3162 del 21 ottobre 2004, *cit.* ¹²⁹ Cfr. anche le proposte di legge Romano e Tassone, XV Leg., n. 1777 del 4 ottobre 2006 e XIV Leg., n. 1087 del 20

Seguendo la stessa linea di fondo, altri propongono di introdurre, accanto allo scioglimento dell'organo consiliare, la possibilità di un commissariamento dell'Ente locale che sia limitato all'area gestionale- tecnica, mediante la nomina di un commissario straordinario al quale siano riconosciute le funzioni di direttore generale, avocando a sé le funzioni gestionali, amministrative e finanziarie dei servizi interessati e prevedendo che egli possa intervenire non solo sul livello dirigenziale compromesso ma anche direttamente sui lavoratori dipendenti dell'Ente che risultino collusi con la criminalità organizzata¹³⁰.

maggio 2008, *cit.*, nelle quali il Prefetto è tenuto a rimuovere il dirigente colluso o revocarlo dall'incarico, provvedendo - altresì - alla sua sostituzione con la nomina di un nuovo componente o il conferimento dell'incarico dirigenziale ad altro soggetto. Su posizioni simili, vedi anche la proposta di legge Tuccillo, XV Leg., n. 2223 datata 7 febbraio 2007, *cit.*, nella quale si prevede la sostituzione dei dirigenti con personale prefettizio, la proposta di legge Romano, Emerenzio, Barbieri e altri, XIV Leg., n. 4524 del 26 novembre 2003, nonché la proposta di legge Marone, Incostante, Boffa, XV Leg., n. 1664 del 20 settembre 2006, *cit.*, nella quale l'intervento sanzionatorio su dirigenti, funzionari e dipendenti dell'Ente è affidato direttamente al Ministro dell'Interno, sia pure su proposta del Prefetto competente, il quale può adottare la sospensione dall'impiego, ma anche la destinazione ad altra amministrazione, ad altro ufficio o mansione nella medesima amministrazione.

¹³⁰ Cfr. proposta di legge Sinisi, Bova, Ceremigna ed altri, XIV Leg., n. 6242 del 22 dicembre 2005; proposta di legge Lumia, Farinone, Ranieri ed altri, XV Leg., n. 2014 del 30 novembre 2006; disegno di legge Di Lello, Finuoli, Nardini e altri, XV Leg., n. 1520 del 23 aprile 2007; disegno di legge Sinisi e Fuda, XV Leg., n. 1265 del 24 gennaio 2007; proposta di legge Forgione, Lumia, Tassone e altri, XV Leg., n. 2129 del 12 gennaio 2007, *cit.*. Dette proposte prevedono in particolare che, in caso di coinvolgimento dei dirigenti, l'accertamento di elementi atti a fondare lo scioglimento a loro carico deve comportare la risoluzione del rapporto di diritto pubblico o privato instaurato con l'Ente; nell'ipotesi di collusioni in capo ai lavoratori dipendenti, l'accertamento dei predetti elementi dovrebbe determinare la sospensione dall'impiego e l'avvio del procedimento disciplinare per l'accertamento degli elementi che costituiscano giusta causa di licenziamento, alla stregua delle norme in materia di pubblico impiego. Quanto a ciò, si tenga presente che già la

Come può notarsi, pressoché tutte le proposte di modifiche organiche della normativa vigente in tema di scioglimento si fanno carico di prospettare soluzioni a quella che appare una vera e propria aporia del sistema, tanto più considerando che tali prospettive di riforma appaiono indispensabili per adeguare la misura in esame alla ormai mutata realtà normativa in tema di gestione delle autonomie locali.

Non può negarsi, infatti, che l'allontanamento effettivo della criminalità organizzata dagli Enti locali debba inevitabilmente passare anche attraverso il coinvolgimento del livello dirigenziale e, prima ancora, di quello dipendente, che rappresenta spesso anzi un'area ancor più permeabile alle pressioni malavitose rispetto a quella politica proprio in ragione della sua tendenziale stabilità.

La revoca dell'incarico dirigenziale, la sospensione e l'eventuale licenziamento del dipendente compromesso costituiscono, dunque, strumenti importanti per perseguire la finalità dello sradicamento delle forze criminali dalle amministrazioni locali. Va, comunque, tenuto presente che l'inserimento di dette modifiche nel *corpus* normativo di cui agli artt. 143 e ss. del T.U.E.L. trova la sua ragion d'essere proprio in un'ottica teleologica di disinquinamento degli Enti

proposta di legge Sales, Nappi, Abaterusso e altri, XIII Leg., n. 6432 del 7 ottobre 1999 prevedeva che, nel caso in cui fossero accertate responsabilità, inefficienze o inerzie di pubblici dipendenti, ciò dovesse comportare l'adozione di un provvedimento eccezionale di trasferimento d'ufficio del dipendente stesso.

della malavita organizzata, costituendo esse una prospettiva normativa posta a supporto e a completamento delle norme in tema di scioglimento per infiltrazioni e condizionamenti criminali. Esse, tuttavia, non possono direttamente incidere sui presupposti e sulle condizioni previste dalle norme in tema di scioglimento degli organi consiliari sotto pressione criminale, le cui problematiche applicative, sopra illustrate, continuano a sussistere.

ALLEGATO A

ELENCO DEGLI ENTI COMUNALI SCIOLTI PER INFILTRAZIONI DELINQUENZIALI

(dati aggiornati al 17.11.2008 - fonte Ministero dell'Interno)

PROVINCIA	COMUNE	POPOLAZ	SOSPENS	DPR	NUM	DATA	GAZZ
Agrigento	Bugio	3157	#####	#####	221	22/09/2005	
Agrigento	Burgio (D.P.R. di proroga)	3157		#####	39	16/02/2007	
Agrigento	Campobello di Licata	11075	#####	#####	181	05/08/2006	
Agrigento	Campobello di Licata (proroga)	11075		#####	35	11/02/2008	
Agrigento	Canicatti	31713		#####	231	01/10/2004	
Agrigento	Licata	41596	#####	#####	181	03/08/1992	
Agrigento	Siciliana	4786		#####	147	25/06/2008	
Avellino	Pago del Vallo di Lauro	1715		#####	147	25/06/1993	
Avellino	Quindici	3023		#####	89	17/04/1993	
Avellino	Quindici	3023		#####	235	07/10/2002	
Avellino	Quindici (D.P.R. proroga)	3023		#####	86	13/04/2004	
Avellino	Quindici (DPR di proroga)	3023		#####	255	31/10/1994	
Bari	Gioia Del Colle	26290	#####	#####	216	14/09/1993	
Bari	Modugno	36905	#####	#####	76	01/04/1993	
Bari	Modugno (DPR di proroga)	36905		#####	255	31/10/1994	
Bari	Monopoli	46733		#####	135	11/06/1994	
Bari	Terlizzi	26340	#####	#####	76	01/04/1993	
Bari	Terlizzi (DPR di proroga)	26340		#####	255	31/10/1994	
Bari	Trani	50429	#####	#####	216	14/09/1993	
Benevento	S.Lorenzo Maggiore(12 mesi)	2287		#####	159	09/07/1994	
Caltanissetta	Gela	72079	#####	#####	171	22/07/1992	
Caltanissetta	Niscemi	27039	#####	#####	171	22/07/1992	
Caltanissetta	Niscemi	27641		#####	114	17/05/2004	
Caltanissetta	Niscemi (D.P.R. di proroga)	27641		#####	38	15/02/2006	
Caltanissetta	Riesi	12501	#####	#####	246	19/10/1992	
Caltanissetta	Riesi	11746		#####	38	15/02/2006	
Caserta	Casal di Principe	18499		#####	231	02/10/1991	
Caserta	Casal di Principe	18499	#####	#####	14	18/01/1997	
Caserta	Casal di Principe (proroga)	18499		#####	242	16/10/1998	

Caserta	Casaluce	9567	#####	#####	168	21/07/2006
Caserta	Casaluce (D.P.R. di proroga)	9567		#####	23	28/01/2008
Caserta	Casapesenna	6818		#####	231	02/10/1991
Caserta	Casapesenna (12 mesi)	6786		#####	56	07/03/1996
Caserta	Casapesenna (proroga)	6786		#####	70	25/03/1997
Caserta	Casapesenna (proroga)	6786		#####	239	13/10/1997
Caserta	Castel Volturno	15140	#####	#####	227	29/09/1998
Caserta	Cesa	6497	#####	#####	204	31/08/1992
Caserta	Cesa (DPR di proroga)	6497		#####	124	30/05/1994
Caserta	Frignano	8509	#####	#####	61	15/03/1993
Caserta	Grazzanise	6777	#####	#####	216	14/09/1992
Caserta	Grazzanise	6938	#####	#####	33	10/02/1998
Caserta	Grazzanise (DPR di proroga)	6777		#####	124	30/05/1994
Caserta	Lusciano	12861	#####	#####	296	17/12/1992
Caserta	Lusciano	13078	#####	#####	257	05/11/2007
Caserta	Lusciano (DPR di proroga)	12861		#####	124	30/05/1994
Caserta	Marcianise	39876	#####	#####	92	18/04/2008
Caserta	Mondragone	22313		#####	231	02/10/1991
Caserta	Orta di Atella	13070	#####	#####		
Caserta	Pignataro Maggiore (12 mesi)	6491		#####	301	28/12/2000
Caserta	Recale	6497	#####	#####	181	03/08/1992
Caserta	S. Maria La Fossa	2629	#####	#####	255	29/10/1992
Caserta	S. Maria La Fossa	2629		#####	245	18/10/1996
Caserta	S. Maria La Fossa (proroga)	2617		#####	124	30/05/1994
Caserta	S. Maria La Fossa (proroga)	2629		#####	88	16/04/1998
Caserta	San Cipriano d'Aversa	12582	#####	#####	204	31/08/1992
Caserta	San Cipriano d'Aversa	12530	#####	#####	92	18/04/2008
Caserta	San Tammaro	4400	#####	#####	11	14/01/2006
Caserta	Teverola	8603		#####	20	26/01/1994
Caserta	Villa di Briano	5564	#####	#####	246	19/10/1992
Caserta	Villa di Briano	5564	#####	#####	33	10/02/1998
Caserta	Villa di Briano (proroga)	5564		#####	124	30/05/1994
Catania	Aci Catena	20507		#####	151	30/06/1993
Catania	Aci Catena (DPR di proroga)	20507		#####	69	23/03/1995
Catania	Adrano	32671		#####	231	02/10/1991
Catania	Calatabiano	5713	#####	#####	174	27/07/2000
Catania	Mascoli	9779		#####	136	11/06/1992
Catania	Mascoli (DPR di proroga)	9779		#####	58	11/03/1994
Catania	Mascalucia	19286		#####	166	17/07/1993
Catania	Mascalucia (DPR di proroga)	19286		#####	78	03/04/1995

Catania	Misterbianco	40674	#####	#####	299	21/12/1991
Catania	Ragalna	2591	#####	#####	58	11/03/1994
Catania	San Giovanni La P.(proroga)	18528		#####	255	31/10/1994
Catania	San Giovanni La Punta	18528		#####	61	15/03/1993
Catania	San Giovanni la Punta	20850		#####	119	24/05/2003
Catanzaro	Botricello (D.P.R. annullato)	4586		#####	119	24/05/2003
Catanzaro	Guardavalle	5315		#####	290	15/12/2003
Catanzaro	Isca sullo Ionio	1708		#####	25	31/01/1992
Catanzaro	Lamezia Terme	69226		#####	231	02/10/1991
Catanzaro	Lamezia Terme	70114	#####	#####	271	20/11/2002
Catanzaro	Marcedusa	727		#####	253	30/10/2001
Catanzaro	Marcedusa (D.P.R. proroga)	727		#####	77	02/04/2003
Catanzaro	S.Andrea Apostolo d. Ionio	2836		#####	231	02/10/1991
Cosenza	Amantea	13268	#####	#####	159	26/08/2008
Crotone	Cirò (12 mesi)	5264		#####	56	08/03/2001
Crotone	Cirò (DPR di proroga)	5264		#####	83	09/04/2002
Crotone	Isola di Capo Rizzato	14233		#####	119	24/05/2003
Crotone	Isola di Capo Rizzuto (proroga)	14233		#####	39	17/02/2005
Crotone	Strongoli (D.P.R. annullato)	6107	#####	#####	223	25/09/2003
Lecce	Gallipoli	20095		#####	231	02/10/1991
Lecce	Surbo	10555		#####	231	02/10/1991
Matera	Montalbano Jonico	8688		#####	20	26/01/1994
Messina	Piratino	3726		#####	231	02/10/1991
Messina	Terme Vigliatore	6561		#####	11	14/01/2006
Napoli	Acerra	40758		#####	16	21/01/1993
Napoli	Acerra (DPR di proroga)	40758		#####	255	31/10/1994
Napoli	Afragola	82319		#####	266	15/11/2005
Napoli	Afragola (D.P.R. annullato)	60065		#####	101	03/05/1999
Napoli	Afragola (D.P.R. di proroga)	62319		#####	96	26/04/2007
Napoli	Arzano	38510		#####	73	27/03/2008
Napoli	ASL 4 Pomigliano d'Arco	0		#####	266	15/11/2005
Napoli	ASL 4 Pomigliano (proroga)	0		#####	116	21/05/2007
Napoli	Boscoreale	27310		#####	4	07/01/1999
Napoli	Boscoreale	27618	#####	#####	38	15/02/2006
Napoli	Brusciano (D.P.R. annullato)	15309	#####	#####	38	15/02/2006
Napoli	Casalnuovo di Napoli	47940	#####	#####	21	25/01/2008
Napoli	Casamarciano	3589	#####	#####	130	05/06/1993
Napoli	Casamarciano (DPR proroga)	3589		#####	69	23/03/1995
Napoli	Calandrino	11116		#####	180	02/08/1991
Napoli	Calandrino	11116		#####	54	06/03/1998

Napoli	Casola di Napoli	3542	#####	130	05/06/1993
Napoli	Casola di Napoli (proroga)	3542	#####	69	23/03/1995
Napoli	Caloria	81888	#####	266	15/11/2005
Napoli	Casoria (D.P.R. di proroga)	81888	#####	96	26/04/2007
Napoli	Crispano	12072	#####	263	11/11/2005
Napoli	Crispano (D.P.R. di proroga)	12072	#####	96	26/04/2007
Napoli	Ercolano	60869	#####	139	16/06/1993
Napoli	Ercolano (DPR di proroga)	60869	#####	69	23/03/1995
Napoli	Frattamaggiore	36089	#####	272	20/11/2002
Napoli	Liveri	1870	#####	133	10/06/1997
Napoli	Marano di Napoli	46165	#####	231	02/10/1991
Napoli	Marano di Napoli (D.P.R. annull))	57448	#####	184	10/08/2004
Napoli	Melito di Napoli	34208	#####	11	14/01/2006
Napoli	Nola	32613	#####	193	18/08/1993
Napoli	Nola (12 mesi)	32613	#####	111	14/05/1996
Napoli	Nola (DPR di proroga)	32613	#####	69	23/03/1995
Napoli	Ottaviano	21973	#####	227	29/09/1997
Napoli	Ottaviano (proroga)	21973	#####	76	01/04/1999
Napoli	Rimonte	5601	#####	111	14/05/1996
Napoli	Poggiomarino	17373	#####	231	02/10/1991
Napoli	Poggiomarino	17409	#####	44	23/02/1999
Napoli	Pomigliano d'Arco	43089	#####	193	18/08/1993
Napoli	Pomigliano d'Arco (proroga)	43089	#####	69	23/03/1995
Napoli	Pompei	25177	#####	223	25/09/2001
Napoli	Pompei (D.P.R. di proroga)	25177	#####	77	02/04/2003
Napoli	Portici	68980	#####	227	27/09/2002
Napoli	Pozzuoli	78754	#####	11	14/01/2006
Napoli	Quarto	30436	#####	87	13/04/1992
Napoli	Quarto (DPR di proroga)	30436	#####	940	23/04/1995
Napoli	San Gennaro V. (D.P.R. annull.)	10035	#####	277	28/11/2006
Napoli	San Gennaro Vesuviano	10035	#####	270	20/11/2001
Napoli	San Giuseppe V. (proroga)	26336	#####	69	23/03/1995
Napoli	San Giuseppe Vesuviano	26336	#####	130	05/06/1993
Napoli	San Paolo Belsito	3300	#####	23	11/04/1994
Napoli	San Paolo Belsito	3013	#####	273	21/11/2002
Napoli	San Paolo Belsito (proroga)	3300	#####	241	14/10/1995
Napoli	Santa Maria La Carità	10135	#####	48	26/02/2002
Napoli	Sant'Antimo	34690	#####	231	02/10/1991
Napoli	Sant'Antonio A. (proroga)	16936	#####	69	23/03/1995
Napoli	Sant'Antonio Abate	16936	#####	209	06/09/1993

Napoli	Terzino	13653	#####	193	20/08/1997
Napoli	Torre Annunziata	52875	#####	130	05/06/1993
Napoli	Torre Annunziata (proroga)	52875	#####	69	23/03/1995
Napoli	Torre del Greco (DPR annull.)	90607	#####	266	15/11/2005
Napoli	Tufino (D.P.R. annullato)	3247	#####	263	11/11/2005
Napoli	Villaricca	22114	#####	38	16/02/1994
Napoli	Villaricca (DPR di proroga)	22114	#####	241	14/10/1995
Napoli	Volla	21574	#####	272	19/11/2004
Palermo	Altavilla Milicia (12 mesi)	4789	#####	189	13/08/1996
Palermo	Altavilla Milicia (proroga)	4789	#####	232	04/10/1997
Palermo	Bagheria	44902	#####	61	15/03/1993
Palermo	Bagheria	47085	#####	101	03/05/1999
Palermo	Bagheria (DPR di proroga)	44902	#####	255	31/10/1994
Palermo	Bagheria (proroga)	47085	#####	247	21/10/2000
Palermo	Cacciamo	8634	#####	61	15/03/1993
Palermo	Cacciamo	8636	#####	70	25/03/1999
Palermo	Caccamo (DPR di proroga)	8634	#####	255	31/10/1994
Palermo	Caccamo (proroga)	8636	#####	229	30/09/2000
Palermo	Caltavuturo	4943	#####	253	30/10/2001
Palermo	Caltavuturo (D.P.R. proroga)	4943	#####	78	03/04/2003
Palermo	Capaci	10632	#####	136	11/06/1992
Palermo	Cerda	5522	#####	231	02/10/1991
Palermo	Cerda	5377	#####	301	29/12/2006
Palermo	Cerda (D.P.R. di proroga)	5377	#####	113	15/05/2008
Palermo	Cinisi	8994	#####	223	25/09/2001
Palermo	Cinisi (D.P.R. di proroga)	8994	#####	78	03/04/2003
Palermo	Ficarazzi	8005	#####	101	03/05/1999
Palermo	Ficarazzi (proroga)	8005	#####	247	21/10/2000
Palermo	Lascari (12 mesi)	3030	#####	269	18/11/1997
Palermo	Lascari (D.P.R. di proroga)	3030	#####	242	16/10/1998
Palermo	Misilmeri	19902	#####	136	11/06/1992
Palermo	Misilmeri	23109	#####	117	22/05/2003
Palermo	Misilmeri (D.P.R. proroga)	23109	#####	39	17/02/2005
Palermo	Pollina (12 mesi)	3157	#####	271	20/11/1997
Palermo	Pollina (D.P.R. di proroga)	3157	#####	242	16/10/1998
Palermo	Roccamena	1793	#####	38	15/02/2006
Palermo	Santa Flavia	8517	#####	231	02/10/1991
Palermo	Termini Imprese	26327	#####	61	15/03/1993
Palermo	Termini Imerese (proroga)	26327	#####	255	31/10/1994
Palermo	Torretta	3468	#####	289	13/12/2005

Palermo	Torretta (D.P.R. di proroga)	3468	#####	165	18/07/2007
Palermo	Trabia (D.P.R. annullato)	7948	#####	231	02/10/1991
Palermo	Vicari	3077	#####	266	15/11/2005
Palermo	Villabate	12659	#####	101	03/05/1999
Palermo	Villabate	18371	#####	114	10/05/2004
Palermo	Villabate (DPR di proroga)	18371	#####	279	30/11/2005
Palermo	Villabate (proroga)	12659	#####	247	21/10/2000
Ragusa	Scicli	24635	#####	171	22/07/1992
Reggio Calabria	Africo (D.P.R. annullato)	3465	#####	268	18/11/2003
Reggio Calabria	ASL 9 Locri	0	#####	113	17/05/2006
Reggio Calabria	ASL Locri (proroga)		#####	270	20/11/2007
Reggio Calabria	ASP N. 5 Reggio Calabria		#####	94	21/04/2008
Reggio Calabria	Calanna	1183	#####	272	19/11/2004
Reggio Calabria	Camini	859	#####	62	15/03/1995
Reggio Calabria	Camini (DPR di proroga)	859	#####	238	10/10/1996
Reggio Calabria	Cosoleto	1154	#####	223	24/09/1997
Reggio Calabria	Delianuova	3618	#####	231	02/10/1991
Reggio Calabria	Gioia Tauro	18497	#####	16	21/01/1993
Reggio Calabria	Gioia Tauro	17762	#####	113	15/05/2008
Reggio Calabria	Gioia Tauro (DPR proroga)	18497	#####	255	31/10/1994
Reggio Calabria	Melito di Porto Salvo	10727	#####	231	02/10/1991
Reggio Calabria	Melito di Porto Salvo	10727	#####	75	29/03/1996
Reggio Calabria	Melito Porto Salvo(proroga)	10727	#####	232	04/10/1997
Reggio Calabria	Molochio	3030	#####	147	25/06/1993
Reggio Calabria	Molochio (DPR di proroga)	3030	#####	69	23/03/1995
Reggio Calabria	Monasterace(D.P.R. annullato)	3426	#####	268	18/11/2003
Reggio Calabria	Plati	3823	#####	168	21/07/2006
Reggio Calabria	Plati (D.P.R. di proroga)	3823	#####	23	28/01/2008
Reggio Calabria	Rizziconi	7479	#####	188	12/08/2000
Reggio Calabria	Rizziconi (DPR di proroga)	7479	#####	83	09/04/2002
Reggio Calabria	Roccaforte d.Greco(proroga)	1213	#####	232	04/10/1997
Reggio Calabria	Roccaforte del Greco	1213	#####	56	07/03/1996
Reggio Calabria	Roccaforte del Greco	802	#####	268	18/11/2003
Reggio Calabria	Roccaforte del Greco(proroga)	802	#####	221	22/09/2005
Reggio Calabria	Roghudi	1530	#####	36	13/02/1995
Reggio Calabria	Roghudi (DPR di proroga)	1530	#####	238	10/10/1996
Reggio Calabria	Rosario	13032	#####	25	31/01/1992
Reggio Calabria	San Ferdinando	4337	#####	119	23/05/1992
Reggio Calabria	San Ferdinando(DPR proroga)	4337	#####	124	30/05/1994
Reggio Calabria	San Luca	4413	#####	229	30/09/2000

Reggio Calabria	San Luca (DPR di proroga)	4413	#####	83	09/04/2002
Reggio Calabria	Santo Stefano in Aspromonte	1472	#####	88	16/04/1998
Reggio Calabria	Seminara	3951	#####	231	02/10/1991
Reggio Calabria	Seminara	3352	#####	26	31/01/2008
Reggio Calabria	Sino poli	2535	#####	223	24/09/1997
Reggio Calabria	Taurianova	15919	#####	180	02/08/1991
Roma	Nettuno	36080	#####	289	13/12/2005
Salerno	Montecorvino Pugliano	7811	#####	290	15/12/2003
Salerno	Nocera Inferiore	49021	#####	89	17/04/1993
Salerno	Pagani	32369	#####	61	15/03/1993
Salerno	Sarno	27816	#####	147	25/06/1993
Salerno	Scafati	40638	#####	61	15/03/1993
Torino	Bardonecchia	3186	#####	157	07/07/1995
Torino	Bardonecchia (riduz.sciogl)	3186	#####	238	10/10/1996
Trapani	Campobello di M. (proroga)	12318	#####	59	12/03/1994
Trapani	Campobello di Mazara	12318	#####	164	14/07/1992
Trapani	Castellammare del Golfo	14573	#####	86	12/04/2006
Trapani	Mazara del Vallo	47750	#####	255	29/10/1993
Trapani	Pantelleria (12 mesi)	7484	#####	76	01/04/2003
Trapani	Pantelleria (D.P.R. proroga)	7484	#####	86	13/04/2004
Trapani	Partanna	11733	#####	89	17/04/1993
Trapani	Partanna (riduz.scioglim.)	11741	#####	216	14/09/1993
Vibo Valentia	Briatico	4333	#####	76	01/04/2003
Vibo Valentia	Nicotera	6778	#####	222	23/09/2005
Vibo Valentia	Nicotera (D.P.R. di proroga)	6778	#####	94	23/04/2007
Vibo Valentia	Parghelia	1377	#####	235	09/10/2007
Vibo Valentia	San Gregorio d'Ippona	2338	#####	116	21/05/2007
Vibo Valentia	Soriano Calabro	3066	#####	38	15/02/2007
Vibo Valentia	Stefanaconi	2377	#####	25	31/01/1992

BIBLIOGRAFIA

- ARCIDIACONO L., *La vigilanza nel diritto pubblico (aspetti problematici e profili ricostruttivi)*, Padova, Cedam, 1994;
- BALSAMO G., *Garanzia di legalità e controlli interni negli enti locali alla luce del nuovo assetto costituzionale*, 2003, in *www.federalismi.it*;
- BARDUSCO A., *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Enc, dir., Aggiornamento, vol. II*, 1998;
- BARILE P., *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958;
- BARTOLONE D., *Lo scioglimento dell'organo consiliare negli EE.LL. per infiltrazioni della criminalità organizzata: misura di carattere straordinario da adottarsi in situazione di emergenza*, in *Nuove autonomie*, 1-2/1999;
- BARUSSO E., *Controllo*, in *Atti, Procedimenti, Documentazione*, Milano, Giuffrè, 2007;
- BEDINI L., *Ordine pubblico e leale collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 3, 2001;
- BENVENUTI F., *I controlli sostitutivi nei confronti dei Comuni e l'ordinamento regionale*, in *Riv. amm.*, 1956;
- BERTI G., *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, in *Diritto e Amministrazione*, Padova, Cedam, 1969;
- BIN. R. – PITRUZZELLA G., *Diritto pubblico*, terza edizione, Giappichelli editore, Torino, 2005

BOLOGNESI R., *La pagina della Spisa, lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per mafia*, in *Comuni d'Italia*, ottobre 2000;

BONETTI P., *La giurisprudenza costituzionale sulla materia "sicurezza" conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in *www.forumcostituzionale.it*.

BONETTI P., *le leggi regionali su materie concernenti la sicurezza devono rispettare la potestà legislativa statale circa le forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di ordine pubblico e sicurezza*, in *www.forumcostituzionale.it*.

BOTTINO, G., *I controlli statali sugli organi degli Enti Locali: natura giuridica e presupposti dello scioglimento degli organi elettivi per infiltrazioni e condizionamenti della criminalità organizzata*, in *Foro Amm.*, TAR, 2005;

CANTADORI A., *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose*, in *Per aspera ad astra, Rivista di intelligence e di cultura professionale*, n. 24, settembre – dicembre 2002, in *www.sisde.it*.

CANTONE R., *Come togliere consenso alla camorra*, ne *Il Mattino*, 16 novembre 2008.

CARAVITA DI TORITTO B., *Sicurezza e sicurezze nelle politiche regionali*, in *Federalismi.it*, n. 25/2004, in *www.federalismi.it*.

CELLE F., *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni e condizionamento di tipo mafioso*, in *Foro amministrativo: TAR – 2004*;

CICALA A R., *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazione e condizionamento mafioso*, in *Nuova Rassegna*, n. 9-10/1999;

CIANCIO A., *Lo scioglimento dei consigli comunali per motivi di inquinamento da criminalità organizzata nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. It.*, 1996, IV;

CUTTAIA D., *L'evoluzione di controlli sugli enti locali finalizzati al contrasto della criminalità organizzata*, in *Riv. Amm. Rep. it.*, 1996;

D'ALBERTO G., *Regioni (organi della)*, in *Diritto Costituzionale* di MANGIAMELI S. (a cura di), Milano, 2008;

DE FIORES C., *Commento all'art. 126 della Costituzione* in *Commentario alla Costituzione*, BIFULCO R. – CELOTTO A. – OLIVETTI M. (a cura di), Vol. III, Torino, Utet, 2006;

FERRANDO F., *L'esercizio dei controlli sugli enti locali nelle regioni a statuto ordinario e in particolare nella regione Valle d'Aosta*, in *Nuova Rassegna*, 1972;

FORLENZA O., *Le nuove disposizioni in tema di amministrazione straordinaria degli enti locali oggetto di infiltrazione criminale*, in *Rivista penale dell'Economia*, 1994;

GAGLIARDI B., *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata*, in *Foro Amministrativo: Consiglio di Stato*, 2005;

GELATI C., *Commento all'art. 141 del T.U.E.L.*, in *Commento agli art. 88- 148 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267*, ITALIA V. – ROMANO A. (a cura di), Tomo II, in *Testo Unico degli Enti Locali, Volume I, Ordinamento Istituzionale*, Giuffrè, 2000;

GIOCOLI NACCI P., *Fondamento costituzionale del controllo sugli organi comunali e provinciali*, in *St. parl. e pol. Cost.*, 1985;

GIUPPONI T. F., *Sicurezza personale, sicurezza collettiva e misure di prevenzione. La tutela dei diritti fondamentali e l'attività di intelligence* (intervento al Seminario "Sicurezza collettiva e diritti fondamentali"-Università di Ferrara, Dipartimento di Scienze giuridiche, 26 settembre 2007, in www.forumcostituzionale.it;

GROPPI T., *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per collegamenti mafiosi- Commento alla sentenza Consiglio di Stato, sez. V, 23 giugno 1999, n. 719*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3/2000;

GULLOTTI E., *lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni e condizionamenti di stampo mafioso*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza*, n. 16/2003;

LOMBARDI G., *Brevi riflessioni sullo scioglimento dei consigli comunali e provinciali: i collegamenti, diretti e indiretti, con la criminalità organizzata*, in *Nuova Rassegna*, n. 17, 1995;

LOMBARDI G., *Lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali dalla legge 8 giugno 1990, n. 142 alla legge 25 marzo 1993, n. 81*, in *Regione e governo locale*, 1996;

LOMBARDI M., *Verso una politica locale per la tutela dell'ordine pubblico: il "Pacchetto Sicurezza"*, in *Strumentario Enti Locali*, n. IX/2008;

MAGGIORA E., *I controlli sugli atti e sostitutivi in Diritto degli Enti Locali*, Milano, Giuffrè, 2002;

MAGGIORA E., *Articolo 143*, in *AA. VV., Testo unico degli enti locali. Volume I. Ordinamento istituzionale, Tomo I*, 2000, 1464;

- MAINARDIS C., *Commento all'art. 120 della Costituzione*, in BIFULCO R. – CELOTTO A. – OLIVETTI M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. III, Torino, Utet, 2006;
- MANGIAMELI S., *Il controllo sugli organi di province e comuni (e i suoi rapporti con il controllo sugli atti)*, in *Dir. Soc.*, 1983;
- MORELLI F., *i nuovi poteri attribuiti ai sindaci in materia di sicurezza urbana introdotti dalla legge 24 luglio 2008, n. 125*, *Strumentario Enti Locali*, n. IX/2008;
- NARDELLI A., *I nuovi poteri attribuiti ai sindaci in materia di sicurezza urbana introdotti dalla legge 24 luglio 2008, n. 125*, in *Strumentario Enti Locali*, n. IX, 2008;
- PACE A., *Ordine pubblico materiale, ordine pubblico costituzionale, ordine pubblico secondo la Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1971;
- PICCIONI F.- NANNUCCI U., *Il decreto sicurezza- misure urgenti in materia di sicurezza "stradale" e le altre misure di cui al D.L 92/2008 convertito con modifiche nella L. n. 125/2008*, Repubblica di San Marino, Maggioli Editore, 2008;
- ROLLA G., *L'autonomia dei Comuni e delle Province*, in *La Repubblica delle autonomie- Regioni ed Enti locali nel nuovo titolo V*, - GROPPI T.- OLIVETTI M.,(a cura di) Torino, Giappichelli, 2001;
- RONCONI G., *La disciplina dei controlli sull'attività amministrativa degli Enti locali*, in *Strumentario Enti Locali*, n. V/2008.
- SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., Napoli, 1989;

SANDULLI A.M., *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972;

SARTI S., *commento all'art. 143 del T.U.E.L.*, in *Commento agli art. 88-148 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267*, ITALIA V. – ROMANO A. (a cura di), Tomo II, in *Testo Unico degli Enti Locali, Volume I, Ordinamento Istituzionale*, Giuffrè, 2000;

SCUDIERO M., *I controlli sulle regioni, sulle province e sui comuni nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, Morano, 1963;

SCUDIERO M., *Scioglimento del Consiglio regionale*, in *Enc. Giur.*, vol. XXVIII, 1992;

SEPE O., *Controlli, II) Controlli*, in *Enc. giur., Treccani*, vol. IX, 1988, 3;

SIMEOLI L., *La rimovibilità dei vertici ASL per condizionamento della criminalità di stampo mafioso*, in *Giurisprudenza di merito*, n. 11/2006;

STAIANO S., *Lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali nella lotta alla criminalità organizzata tra Corte costituzionale e giudice amministrativo*, in *Le Regioni*, 1993;

TOSI R., *Commento all'art. 126 della Costituzione*, in *Breviaria Iuris - Commentario breve alla Costituzione* di CIAN G. e TRABUCCHI A. (a cura di), Cedam, Padova, 1990;

VANDELLI L., *I controlli*, in *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino 2004;

VIOLANTE S. I. A., *Controllo amministrativo sugli enti locali e forma di Stato- vicende istituzionali, percorsi ricostruttivi*, con prefazione di SCUDIERO M., Napoli, Sacura Editrice, 2005;

VIRGA P., *Infiltrazioni mafiose negli enti locali (commento al d.l. 31 maggio 1991, n. 164: misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso)*, in *Corriere Giur.*, 1991;

VUOLO A., *Le politiche legislative intese alla prevenzione della delinquenza di tipo mafioso nell'attività degli organi dei soggetti di autonomia territoriale*, in *Le politiche legislative di contrasto alla criminalità organizzata*, a cura di STAIANO S., Jovene, Napoli, 2003.

INDICE

PREMESSA	2
----------------	---

CAPITOLO I

INQUADRAMENTO STORICO-SISTEMATICO DELL'ISTITUTO

1. QUADRO NORMATIVO E CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE.	9
2. FONDAMENTO COSTITUZIONALE E INQUADRAMENTO DELL'ISTITUTO NELL'AMBITO DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO. I CONTROLLI STRAORDINARI SUGLI ENTI LOCALI E LE CONDIZIONI DELLA LORO ATTUALE AMMISSIBILITÀ COME STRUMENTI PER RIATTIVARE IL CIRCUITO DEMOCRATICO VULNERATO.	14
3. IL CONTROLLO STRAORDINARIO SUGLI ENTI LOCALI E LA SUA RICONDUZIONE ALLA VIGILANZA.	25
4. IL RAPPORTO TRA L'ISTITUTO IN ESAME E ALTRE MISURE ANALOGHE.	28
5. L'EVOLUZIONE NORMATIVA DEL CONTROLLO SUGLI ATTI DEGLI ENTI LOCALI E LE CONSEGUENZE SULLA MISURA INDAGATA.	40

CAPITOLO II

IL CONTRIBUTO DEGLI ENTI LOCALI ALLE POLITICHE DELLA SICUREZZA PUBBLICA

1. IL NUOVO ASSETTO DELLE POTESTÀ LEGISLATIVE ED AMMINISTRATIVE DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE.	47
2. IL CONTRIBUTO DEGLI ENTI LOCALI ALLA TUTELA DELL'ORDINE E DELLA SICUREZZA PUBBLICA: A) IL RIDISEGNO E L'EVOLUZIONE ESEGETICA DEL QUADRO NORMATIVO COSTITUZIONALE IN MATERIA.	52
3. IL CONTRIBUTO DEGLI ENTI LOCALI ALLA E TUTELA DELL'ORDINE E DELLA SICUREZZA PUBBLICA: LO SVOLGIMENTO ULTERIORE DEL DISEGNO NORMATIVO E LA PRASSI.	64

4. NOTAZIONI CONCLUSIVE: IL RILIEVO DELLA TEMATICA ANCHE AI FINI DEL CORRETTO ESERCIZIO DEL POTERE DI SCIoglimento ANTICIPATO DEGLI ORGANI CONSILIARI DEGLI ENTI LOCALI.....	74
--	----

CAPITOLO III

GLI ARTT. DAL 143 AL 146 DEL D. LGS. 19 AGOSTO 2000, N. 267: ANALISI DELLA NORMATIVA VIGENTE

1. EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA IN MATERIA DI SCIoglimento PER INFILTRAZIONI E CONDIZIONAMENTI DELINQUENZIALI: IL DECRETO LEGGE 31 MAGGIO 1991, N. 164, CONVERTITO IN LEGGE 22 LUGLIO 1991, N. 221.....	77
2. LE MODIFICHE APPORTATE AL DECRETO LEGGE 31 MAGGIO 1991, N. 164.....	80
3. L'INSERIMENTO DELLA MISURA DISSOLUTORIA NELL'AMBITO DEL D. LGS. 18 AGOSTO 2000, N. 267. IL COORDINAMENTO CON LE ALTRE IPOTESI DI SCIoglimento PREVISTE NEL T.U.E.L. E LA STRAORDINARIETÀ DELL'IPOTESI DI CUI ALL'ART. 143.	83
4. ANALISI LOGICO-SISTEMATICA DEGLI ARTT. 143 E SS. DEL D. LGS. N. 267/2000: I PRESUPPOSTI NORMATIVI PER L'ADOZIONE DELLA MISURA DISSOLUTORIA.....	86
5. IL PROCEDIMENTO DI ADOZIONE DEL PROVVEDIMENTO DI SCIoglimento E LA SOSPENSIONE IN VIA CAUTELARE DEL CONSIGLIO INFILTRATO O CONDIZIONATO. NATURA GOVERNATIVA DELLA MISURA DI RIGORE.	92
6. LA NOMINA DELLA COMMISSIONE STRAORDINARIA E L'EVENTUALE PROROGA DEGLI EFFETTI DEL DECRETO DI SCIoglimento.....	99
7. LA NATURA GIURIDICA DEL DECRETO DI SCIoglimento: ATTO POLITICO O ATTO AMMINISTRATIVO?	102
8. LA MISURA DISSOLUTORIA E LE PREROGATIVE DI PARTECIPAZIONE AL PROCEDIMENTO VOLTO ALLA SUA ADOZIONE.....	106

9. I DUBBI IN ORDINE ALLA COMPATIBILITÀ
COSTITUZIONALE DELL'ISTITUTO DI CUI ALL'ART. 143 DEL D.
LGS. N. 267/2000: LA SENTENZA DELLA CORTE
COSTITUZIONALE 10-19 MARZO 1993, N. 103. 109

10. L'INTERPRETAZIONE ADEGUATRICE DELLA MISURA
DISSOLUTORIA AL MUTATO ASSETTO ISTITUZIONALE DEGLI
ENTI LOCALI. LA DIFFICOLTÀ EMERGENTI IN SEDE DI
APPLICAZIONE PRATICA DEL PROVVEDIMENTO
DISSOLUTIVO. 116

CAPITOLO IV

LA PRASSI CONCERNENTE I DECRETI DI SCIoglimento E LE PROPOSTE DI RIFORMA DELL'ISTITUTO

1. ESAME DEI PROVVEDIMENTI DI SCIoglimento: ALCUNE
CONSIDERAZIONI DI ORDINE GENERALE. 122

2. I DECRETI DI SCIoglimento IN CONCRETO ADOTTATI: IL
GRADO DI SIGNIFICATIVITÀ DEGLI "ELEMENTI" RACCOLTI
E IL "LIVELLO POLITICO" COINVOLTO..... 125

3. I PROVVEDIMENTI DI SCIoglimento E GLI EFFETTI
NEGATIVI CONCRETAMENTE PRODOTTI SULL'AZIONE
AMMINISTRATIVA DEGLI ENTI LOCALI. 131

4. LE PROPOSTE DI MODIFICA DELLA NORMATIVA IN
MATERIA DI SCIoglimento PER INFILTRAZIONI MAFIOSE:
BREVI CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE..... 136

4 A) LE PROPOSTE DI RIFORMA RELATIVE ALLA MODIFICA
DEGLI ELEMENTI DELLA FATTISPECIE LEGALE TIPICA, CON
PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA LORO ELASTICITÀ. 137

4 B) LE PROPOSTE DI RIFORMA RELATIVE ALLA MODIFICA
DEL COINVOLGIMENTO DELL'INTERO CONSIGLIO E
TENTATIVO DI PERSONALIZZAZIONE DELLA MISURA DI
REAZIONE DELL'ORDINAMENTO. 142

4 C) LE PROPOSTE DI RIFORMA RELATIVE AL POSSIBILE
COINVOLGIMENTO DIRETTO DEGLI APPARATI
BUROCRATICI DELL'ENTE. 146

ALLEGATO A	
ELENCO DEGLI ENTI COMUNALI SCIOLTI PER INFILTRAZIONI DELINQUENZIALI	152

ALLEGATO B	
DATI STATISTICI RELATIVI AI COMUNI SCIOLTI PER INFILTRAZIONI DELINQUENZIALI.....	159

BIBLIOGRAFIA	160
--------------------	-----