

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**N. 1520**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa dei senatori DI LELLO FINUOLI, NARDINI, RUSSO SPENA, SODANO, ALBONETTI, ALFONZI, ALLOCCA, BELLINI, BOCCIA Maria Luisa, BONADONNA, BRUTTI Paolo, CAPELLI, CAPRILI, DEL ROIO, DE PETRIS, DONATI, EMPRIN GILARDINI, FUDA, GAGGIO GIULIANI, GAGLIARDI, GIAMBRONE, GRASSI, MARTONE, PALERMO, RANDAZZO, RIPAMONTI, SANTINI, SCALERA, TECCE, TIBALDI, TURIGLIATTO, VANO e ZUCCHERINI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 APRILE 2007**

---

**Modifiche al testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per fenomeni di infiltrazione mafiosa**

---

ONOREVOLI SENATORI. - Nella passata legislatura, dopo un lungo dibattito, svolto prima nel Comitato sui rapporti per gli enti locali, e successivamente all'interno della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, si giunse all'elaborazione di una proposta di legge sottoscritta dai capi gruppo di tutti i partiti presenti in commissione, in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per fenomeni di infiltrazione mafiosa. Poiché la questione mantiene una sua cogente attualità, si ritiene di ripresentare il medesimo disegno di legge.

Il testo si propone l'obiettivo di introdurre modifiche alle norme vigenti in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali nelle ipotesi di collegamenti o di condizionamenti causati dalla presenza della criminalità organizzata, al fine di rendere più efficaci e incisivi i provvedimenti adottati dallo Stato.

Le norme vigenti in materia sono contenute negli articoli 143 e seguenti del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che ha modificato la legge 8 giugno 1992, n. 142, sull'ordinamento degli enti locali, e ha riproposto l'articolo 15-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55, recante l'originaria disciplina in materia di scioglimento di consigli comunali e provinciali conseguenti a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

L'esperienza applicativa di dette norme, che pure rivestono basilare importanza nel contesto della strategia di contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso, non ha sempre fornito risultati significativi, poi-

ché spesso lo scioglimento non ha rappresentato, per gli enti locali interessati da condizionamenti o da infiltrazioni di tipo mafioso, occasione di rinnovamento e di sottrazione dal giogo che la criminalità organizzata impone con il controllo delle attività amministrative.

Le cause di tali insuccessi sono molteplici e in relazione ad esse sono state operate le considerazioni che hanno guidato l'elaborazione della presente proposta di modifica di alcuni articoli del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

#### *La responsabilità della gestione dell'ente locale*

Come noto, il citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ha veicolato all'interno degli ordinamenti degli enti locali le norme previste per la dirigenza pubblica statale, contenute nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, in materia di funzioni e di responsabilità della dirigenza. Il principio fondamentale cui è stato uniformato l'ordinamento degli enti locali è il principio di separazione dei poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, che spettano agli organi di governo, dai poteri di gestione amministrativa, finanziaria e contabile, di competenza dei dirigenti. Diretta conseguenza è il passaggio alla competenza dei dirigenti di una lunga serie di atti riguardo ai quali gli amministratori esercitano solo un compito di indirizzo politico e di controllo.

Da tale considerazione scaturiscono due conclusioni alle quali informarsi nell'adeguamento della normativa in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali.

La prima di esse è costituita dalla necessità di salvaguardare l'amministrazione che, pur evidenziando nella propria gestione elementi di compromissione del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione, non manifesti responsabilità del livello politico; l'altra conclusione è costituita dalla necessità che il livello dirigenziale, responsabile della gestione, sopporti le conseguenze della propria condotta che, sebbene immune da rilievi di ordine penale, concorra a fondare la proposta di scioglimento formulata dal prefetto.

In tale ottica, è necessario introdurre modifiche alle norme vigenti prevedendo la possibilità di un commissariamento dell'ente locale limitato all'area gestionale-technica, da realizzare mediante la nomina di un commissario straordinario con le funzioni del direttore generale con poteri di avocazione delle funzioni gestionali, amministrative e finanziarie dei servizi interessati. È necessario, inoltre, prevedere norme che regolino le sanzioni da irrogare nel caso in cui emergano elementi a carico del personale e dei dirigenti, con un regime diverso in base alla categoria di appartenenza del soggetto; nel caso dei dirigenti, infatti, l'accertamento di elementi atti a fondare lo scioglimento del consiglio deve comportare la risoluzione del rapporto di diritto pubblico o privato instaurato con l'ente, per il venire meno del rapporto fiduciario sottostante; per i lavoratori dipendenti, invece, l'accertamento dei predetti elementi deve determinare la sospensione dall'impiego e l'avvio del procedimento disciplinare per l'accertamento degli elementi che costituiscono giusta causa del licenziamento ai sensi delle norme vigenti in materia di pubblico impiego.

#### *Accertamento dei presupposti per la richiesta di scioglimento*

Uno degli aspetti che merita particolare attenzione è rappresentato dalla previsione in base alla quale il prefetto nomina una commissione di indagine per l'accesso presso

l'ente locale, mediante la quale accerta, con l'esercizio dei poteri del prefetto delegati dal Ministro dell'interno all'atto della cessazione delle funzioni dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, la consistenza degli elementi sui quali fondare la proposta di scioglimento, rappresentati dai vizi e dalle anomalie dell'azione amministrativa dell'ente. In relazione a tale specifico aspetto, è opportuno rilevare che la normativa attualmente in vigore prevede l'ipotesi dello scioglimento del consiglio nei casi in cui, tra le altre cose, risulti compromesso il buon andamento dell'ente, ove per buon andamento si intende, solitamente, il dovere, o l'onere, del funzionario pubblico di svolgere la propria attività secondo le modalità più idonee e opportune ai fini dell'efficienza, dell'efficacia, della speditezza e dell'economicità.

Se la verifica del buon andamento dell'amministrazione fa riferimento al riscontro del rispetto dei parametri di efficienza ed efficacia, non bisogna, però, dimenticare un altro principio cardine dell'attività amministrativa: il principio di imparzialità, sancito dagli articoli 3 e 97 della Costituzione ed equivalente, in buona sostanza, alla necessità che ogni atto della pubblica amministrazione sia improntato alla giustizia.

La necessità di apportare oculte modifiche allo specifico punto delle norme vigenti scaturisce dalla ovvia considerazione che l'azione amministrativa di un ente locale che risulti improntata al rispetto dei criteri riassumibili nel principio di buon andamento, non è necessariamente, né automaticamente, un'azione amministrativa connotata anche da imparzialità, poiché può ben accadere che un atto, pur non ledendo i principi di efficacia, efficienza, speditezza ed economicità, abbia leso quello di imparzialità. Ciò è tanto più vero quando si versa in situazioni di condizionamento mafioso dell'attività amministrativa e le cronache giornalistiche e giudiziarie forniscono facile prova della fondatezza di tali affermazioni; non è stato, in-

fatti, infrequente incontrare, ad esempio, appalti aggiudicati sì al prezzo più basso, in tempi celeri e senza spreco di risorse pubbliche, ma favorendo un'impresa mafiosa. Né si può pensare che, in siffatte situazioni, l'interesse dell'amministrazione pubblica non sia stato leso.

L'assoluta necessità di verificare che l'attività amministrativa degli enti interessati da fenomeni di condizionamento mafioso sia improntata all'imparzialità, oltre che al buon andamento, impone di prevedere che i controlli delle commissioni di accesso e di indagine vertano anche su tale aspetto e che la violazione di tale principio, se causata da fenomeni di infiltrazione o di condizionamento, costituisca giusta causa dello scioglimento del consiglio dell'ente, oltre che causa di risoluzione del contratto con il dirigente che ha posto in essere, o ha agevolato, la condotta lesiva.

#### *I termini per le indagini*

L'eccessiva dilatazione dei tempi di intervento dello Stato nell'esecuzione delle indagini comporta il rischio che ulteriori danni siano recati all'amministrazione locale, già minata dal condizionamento e dall'infiltrazione mafiosi.

Nella proposta di legge viene introdotto un termine di tre mesi entro il quale la commissione nominata dal prefetto deve ultimare la propria attività di indagine e redigere il documento formale contenente gli esiti di detta attività; entro i successivi tre mesi, inoltre, dovrà essere emanato il provvedimento definitivo.

#### *Integrazione dei poteri del prefetto*

Al fine di consentire al prefetto la migliore conoscenza possibile della realtà sottoposta a indagine con riferimento ai fattori criminali inquinanti, la proposta di legge prevede che il prefetto abbia facoltà, nel corso del pro-

cesso decisionale di sua competenza, di consultare il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, integrato dal procuratore della Repubblica competente per territorio.

#### *La gestione straordinaria*

L'emanazione del decreto di scioglimento pone in rilievo un ulteriore aspetto da esaminare: la gestione straordinaria.

Il sistema vigente è stato spesso caratterizzato da gestioni, da parte delle commissioni straordinarie, rivolte per lo più alla revoca degli atti emanati dagli organi colpiti dal decreto di scioglimento o, al massimo, al ripristino della situazione preesistente; gestioni quasi mai distinte per l'azione propulsiva e di proposta tesa al recupero effettivo delle condizioni generali dell'azione amministrativa secondo il dettato della Carta costituzionale. In considerazione di ciò, si propone una modifica alla norma vigente che consentirà di vedere evidenziati, sin dalla relazione del prefetto allegata alla proposta di scioglimento, i punti critici dell'azione amministrativa che, se da un lato generano la necessità di un intervento statale di scioglimento degli organi consiliari e di sostituzione nella gestione, richiedono anche adeguate soluzioni di recupero di ogni aspetto della legalità dell'azione amministrativa condotta nell'interesse della collettività.

L'individuazione di tali punti critici deve rappresentare l'inizio di un percorso che gli organi deputati alla gestione straordinaria devono condurre a termine con l'individuazione di soluzioni concrete ai casi specifici di anomalia che affliggono la gestione dell'ente.

Inoltre, poiché la gestione non deve rappresentare mero traghettamento dell'ente locale verso nuove consultazioni elettorali, bensì momento di arricchimento e di crescita per la dirigenza dell'ente, nonché occasione di rinascita per la collettività amministrata, nella proposta di legge è previsto che la ge-

stione straordinaria sia affidata a professionalità specificamente formate per la funzione, che si dedichino in via esclusiva alle funzioni commissariali, individuate nel ruolo dei commissari straordinari da istituire presso il Ministero dell'interno e nel quale fare confluire dirigenti in possesso di comprovate capacità di gestione di situazioni complesse, quali quelle che si presentano ordinariamente agli organi incaricati della gestione straordinaria.

Sono, altresì, previste specifiche previsioni sulla formazione di tale ruolo, nonché precise indicazioni in ordine alla provenienza extraprovinciale dei commissari straordinari.

Inoltre, al fine di migliorare la qualità della gestione straordinaria, è previsto che i poteri della commissione allo scopo nominata devono ispirarsi a principi di promozione della legalità, dello sviluppo e della partecipazione democratica, e devono essere caratterizzati da una maggiore incisività concessa, anche in deroga alle norme vigenti nei singoli comparti, in ragione del carattere di eccezionalità che le esigenze di contrasto alle infiltrazioni mafiose rendono necessaria.

Sul versante degli appalti, dei servizi e delle forniture, la maggiore incisività si estrinseca nella possibilità di stipulare contratti a trattativa privata anche in deroga alle norme di contabilità pubblica, nel rispetto dei limiti posti dalle assegnazioni dell'ultimo bilancio approvato, fermo restando l'obbligo di congrua motivazione dei provvedimenti adottati.

La richiesta di maggiore incisività della gestione straordinaria si riverbera anche sul fronte della gestione del personale. Fermo restando, infatti, che i rapporti fondati su base essenzialmente fiduciaria, come l'assegnazione di incarichi ai dirigenti, conoscono la propria risoluzione «*ope legis*» per effetto del decreto di scioglimento, è opportuno che gli organi incaricati della gestione straordinaria approntino e attuino le modifiche ritenute necessarie per il conseguimento dell'interesse pubblico in ordine a spostamenti

del personale, anche in deroga alle norme in materia di contrattazione e di concertazione con le organizzazioni sindacali nei confronti delle quali, a fronte dell'eccezionale interesse dello Stato al ripristino della legalità nello svolgimento dell'azione amministrativa gravemente compromessa dall'infiltrazione mafiosa, residua un obbligo di mera comunicazione preventiva dei provvedimenti adottati.

### *Ineleggibilità*

Spesso i risultati prodotti dalla gestione straordinaria risultano compromessi dalla rielezione al turno successivo dei soggetti che in precedenza avevano determinato l'infiltrazione e il condizionamento dell'attività amministrativa dell'ente.

Ciò ha imposto la ricerca di nuove forme e modi per individuare concretamente la responsabilità degli amministratori alla cui condotta sia direttamente imputabile l'insorgere delle cause che hanno determinato l'adozione del provvedimento di scioglimento; individuate tali responsabilità, la proposta di legge introduce una norma che, con effetti limitati e temporanei - nel rispetto delle riserve fissate dalla Costituzione e nella considerazione che non si tratta di uno strumento di interdizione che si sovrappone ai provvedimenti di interdizione propri dell'autorità giudiziaria impedisce a tali amministratori la rielezione nel turno di elezioni amministrative immediatamente successivo.

L'indicazione delle condotte e degli autori di esse dovrà essere immediatamente e univocamente rilevabile dalla proposta di scioglimento redatta dal prefetto e riportata nello stesso decreto di scioglimento dell'organo rappresentativo dell'ente.

Nell'articolo 143 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, come sostituito dalla presente proposta di legge, al comma 8, è affidato al tribunale il compito di dichiarare l'ineleggibilità del-

l'amministratore, limitatamente al turno di elezioni immediatamente successivo, secondo le regole dei procedimenti di volontaria giurisdizione in materia di stato delle persone.

#### *Tutela giurisdizionale*

Ferme restando le regole generali in materia di ricorribilità degli atti amministrativi e in considerazione della necessità di ottenere l'uniformità di trattamento giudiziario delle vicende relative allo scioglimento degli enti locali, si propone l'introduzione di una deroga ai principi generali in materia di competenza dei tribunali amministrativi regionali con riferimento alla territorialità dell'evento.

Detta deroga prevede la devoluzione al tribunale amministrativo regionale con sede a Roma della competenza a decidere sui ricorsi avverso i decreti di scioglimento dei consigli degli enti locali, nonché della competenza a decidere sui ricorsi avverso i provvedimenti ministeriali di nomina del commissario

straordinario per le funzioni gestionali e amministrative dell'ente.

In conclusione, le modifiche proposte meritano un'attenta considerazione dettata dall'assoluta delicatezza degli interessi coinvolti, poiché esse attengono al rispetto delle condizioni di legalità necessarie per il regolare svolgimento dell'azione amministrativa; l'inderogabilità dei principi di libere elezioni, di rappresentatività e di libero esercizio dell'azione amministrativa nel rispetto dei principi costituzionali, infatti, costituisce indefettibile presupposto per un sano sviluppo civile ed economico delle collettività amministrare dagli enti locali.

La consapevolezza che il provvedimento di scioglimento degli enti elettivi rappresenta un evento traumatico per l'intero sistema democratico impone un'attenzione costante nell'adozione e nel perfezionamento di strumenti che pongano al riparo la politica e le stesse comunità amministrare dai rischi di infiltrazione mafiosa e di condizionamento del libero svolgimento delle elezioni e delle attività politico-amministrative.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. L'articolo 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è sostituito dal seguente:

«Art. 143. - (*Scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso*). - 1. Fuori dei casi previsti dall'articolo 141, i consigli comunali e provinciali sono sciolti quando, anche a seguito di accertamenti effettuati a norma dell'articolo 59, comma 7, emergono elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli stessi amministratori, tali da compromettere la libera determinazione degli organi elettivi e amministrativi, il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

2. Quando emergono elementi su collegamenti diretti o indiretti del segretario, del direttore generale, dei dirigenti o dei dipendenti con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli stessi, tali da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica, il prefetto provvede alla sospensione dei citati funzionari o dipendenti e promuove l'avvio del relativo procedimento disciplinare nel rispetto delle garanzie previste

dalle norme vigenti. A questo fine, l'accertamento di tali condotte in capo a funzionari e a dipendenti dell'ente costituisce giusta causa di licenziamento.

3. Il prefetto, per disposizione dell'autorità di governo e anche di propria iniziativa, promuove l'accesso presso l'ente interessato per l'accertamento degli elementi di cui al comma 1 del presente articolo, anche a norma dell'articolo 59, comma 7. A tale fine il prefetto nomina una commissione di indagine composta da tre membri scelti tra funzionari dello Stato e della pubblica amministrazione, anche in quiescenza, iscritti ad un apposito albo tenuto presso il Ministero dell'interno, che esercitano le proprie funzioni o risiedono fuori dal territorio della provincia dell'ente locale interessato.

4. Attraverso la commissione nominata ai sensi del comma 3, il prefetto esercita i poteri di accesso e di accertamento di cui è titolare per delega del Ministro dell'interno ai sensi dell'articolo 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410, e successive modificazioni. Gli accertamenti effettuati dalla commissione sono in particolare volti a valutare la natura dei collegamenti con la criminalità organizzata da parte degli amministratori, dei dirigenti, dei funzionari, o comunque dei dipendenti dell'ente locale, tali da compromettere il regolare svolgimento dell'azione amministrativa. La commissione, inoltre, esegue accertamenti al fine di verificare la funzionalità dell'ente locale; in particolare accerta che l'azione amministrativa sia stata svolta con imparzialità, nonché secondo criteri tali da assicurare il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali. Entro tre mesi dalla data di accesso, la commissione termina gli accertamenti e presenta al prefetto le proprie conclusioni. A seguito delle conclusioni della commissione il prefetto, sentito eventualmente il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, integrato con la partecipazione del procuratore della



Repubblica competente per territorio, formula la proposta di scioglimento, e la invia al Ministro dell'interno. La proposta di scioglimento deve indicare in modo sufficientemente analitico le anomalie riscontrate e i provvedimenti necessari per rimuovere tempestivamente gli effetti più gravi e pregiudizievoli per l'interesse della collettività; deve, altresì, indicare in modo specifico gli amministratori ritenuti responsabili delle condotte che sono state causa dello scioglimento. Nella relazione allegata alla proposta di scioglimento, inoltre, il prefetto indica gli appalti, i contratti ed i servizi interessati dai fenomeni di compromissione o di interferenza con la criminalità organizzata o comunque connotati da una condotta anti-giuridica, proponendo l'adozione di provvedimenti per l'immediata revoca dei rapporti in essere, nonché di adeguate misure sostitutive, anche contingenti, avvalendosi dell'opera e della consulenza del comitato provinciale della pubblica amministrazione, di cui all'articolo 17 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203. Nei casi in cui per i fatti oggetto degli accertamenti di cui al comma 1 del presente articolo o per eventi connessi sia pendente un procedimento penale, il prefetto può richiedere preventivamente informazioni al procuratore della Repubblica competente il quale, in deroga all'articolo 329 del codice di procedura penale, comunica tutte le informazioni che non ritiene debbano rimanere segrete per le esigenze del procedimento. Con la proposta di scioglimento il prefetto dispone, inoltre, la sospensione dei rapporti di diritto pubblico e privato in essere con dirigenti dell'ente locale conniventi con gli amministratori a carico dei quali risultano elementi che giustificano lo scioglimento del consiglio dell'ente locale; se tali elementi riguardano dipendenti dell'ente locale, il prefetto dispone la sospensione cautelare dall'impiego del dipendente anche in deroga alle norme previste in materia dal contratto collettivo nazionale di la-

voro di categoria. Il prefetto invia una relazione al Ministro dell'interno anche nel caso in cui gli accertamenti svolti dalla commissione di cui al comma 3 abbiano rilevato l'insussistenza dei presupposti atti a fondare la proposta di scioglimento.

5. Lo scioglimento di cui al comma 1 è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro tre mesi dalle conclusioni della commissione di cui al comma 3. Il provvedimento è contestualmente trasmesso alle Camere. Con il decreto di scioglimento sono accolte le proposte del prefetto in ordine ai provvedimenti proposti e sono disciplinate le modalità di attuazione. Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della provincia, di componente delle rispettive giunte e di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte, anche se diversamente disposto dalle leggi vigenti in materia di ordinamento e di funzionamento degli organi predetti. Lo scioglimento comporta, altresì, la risoluzione di rapporti di diritto pubblico e privato in essere con i dirigenti di cui al comma 4 e la sospensione dall'impiego, con avvio del procedimento disciplinare ai fini del licenziamento, per i dipendenti di cui al medesimo comma 4. Nel decreto di scioglimento sono nominativamente indicati gli amministratori ritenuti responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento. Anche nel caso in cui la commissione di cui al comma 3 concluda per l'insussistenza dei presupposti per la proposta di scioglimento, il Ministro dell'interno emana un proprio provvedimento contenente gli esiti dell'attività della predetta commissione entro il termine previsto dal presente comma.

6. Il decreto di scioglimento conserva i suoi effetti per un periodo da dodici a diciotto mesi prorogabili fino ad un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali, dandone comunicazione alle Commissioni parla-

mentari competenti, al fine di assicurare il regolare funzionamento dei servizi affidati alle amministrazioni, nel rispetto dei principi di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa.

7. Il provvedimento con il quale si dispone l'eventuale proroga della durata dello scioglimento a norma del comma 6 è adottato non oltre il cinquantesimo giorno antecedente alla data fissata per lo svolgimento delle elezioni relative al rinnovo degli organi. Si osservano le procedure e le modalità di cui al comma 4.

8. Fatta salva ogni altra misura interdittiva e accessoria eventualmente prevista, gli amministratori alla cui condotta è direttamente imputabile l'insorgere delle cause che hanno determinato l'adozione del decreto di scioglimento di cui al comma 5, non possono essere rieletti nel successivo turno di elezioni amministrative. A tale fine, il prefetto invia senza ritardo al tribunale competente il decreto di scioglimento. Il tribunale, ove sussistano i presupposti di cui al presente articolo, nei modi di cui agli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile, dichiara gli amministratori stessi ineleggibili, limitatamente al territorio su cui esercitava la propria competenza l'ente locale interessato dallo scioglimento, nonché limitatamente al turno di elezioni immediatamente successivo.

9. Quando ricorrono motivi di urgente necessità, il prefetto, in attesa del decreto di scioglimento, sospende gli organi dalla carica ricoperta, nonché i dirigenti e i dipendenti, a carico dei quali emergono elementi di responsabilità, rispettivamente dalle funzioni esercitate e dall'impiego. La provvisoria amministrazione dell'ente è assicurata dal prefetto mediante l'invio di commissari scelti tra funzionari dello Stato e della pubblica amministrazione, anche in quiescenza, iscritti all'albo di cui al comma 3, che esercitano le proprie funzioni fuori dal territorio della provincia dell'ente locale interessato. La sospensione non può eccedere la durata di sessanta giorni e il termine per l'emanazione

zione del decreto decorre dalla data del provvedimento di sospensione.

10. Si fa comunque luogo allo scioglimento a norma del presente articolo quando ne ricorrono le condizioni previste dal comma 1, anche se l'ente locale versa in una delle situazioni previste dall'articolo 141».

#### Art. 2.

1. Dopo l'articolo 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come sostituito dall'articolo 1 della presente legge, è inserito il seguente:

«Art. 143-bis. - *(Nomina di un commissario straordinario per le funzioni gestionali e amministrative dell'ente locale)*. - 1. Se, a seguito delle conclusioni della commissione di cui all'articolo 143, comma 3, emergono elementi che, pure giustificando la proposta di scioglimento, escludono qualsiasi coinvolgimento del livello di responsabilità politica degli amministratori dell'ente locale, il prefetto formula la proposta di nomina di un commissario straordinario che esercita anche le funzioni del direttore generale dell'ente locale ai sensi del presente testo unico, con poteri di avocazione delle funzioni gestionali, amministrative e finanziarie dei servizi interessati. Il prefetto invia la proposta al Ministro dell'interno, il quale provvede con proprio decreto.

2. Il commissario straordinario nominato ai sensi del comma 1 esercita le funzioni per un periodo di diciotto mesi, indipendentemente dalle consultazioni elettorali amministrative, ovvero fino allo scioglimento del consiglio comunale o provinciale, nel qual caso subentrano le funzioni generali della commissione straordinaria nominata ai sensi dell'articolo 144, comma 3.

3. Qualora nel corso della gestione di cui al presente articolo emergano elementi in or-

dine al coinvolgimento di responsabilità del livello politico-amministrativo, il prefetto nomina la commissione prevista dall'articolo 143, comma 3. L'eventuale nomina della commissione straordinaria di cui all'articolo 144, comma 3, sostituisce a tutti gli effetti la precedente nomina del commissario straordinario previsto dal comma 1 del presente articolo».

### Art. 3.

1. L'articolo 144 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è sostituito dal seguente:

«Art. 144. - *(Ruolo dei commissari straordinari, commissione straordinaria e comitato di sostegno e di monitoraggio)*. - 1. Presso il Ministero dell'interno è istituito il ruolo dei commissari straordinari per gli enti locali i cui consigli sono stati sciolti per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso. Secondo modalità attuative dettate con proprio decreto dal Ministro dell'interno, nel predetto ruolo confluiscono l'aliquota dei prefetti di cui al comma 1 dell'articolo 3-bis del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410, nonché funzionari dello Stato e della pubblica amministrazione, anche in quiescenza, selezionati dal Ministro dell'interno.

2. Il Ministro dell'interno, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, disciplina con proprio decreto l'attività di formazione professionale, di specializzazione e di aggiornamento dei commissari straordinari inseriti nel ruolo di cui al comma 1.

3. Con il decreto di scioglimento di cui all'articolo 143, comma 5, è nominata una commissione straordinaria per la gestione dell'ente locale, la quale esercita le attribui-

zioni che le sono conferite con il decreto stesso. La commissione straordinaria è composta da tre membri tratti dal ruolo dei commissari straordinari di cui al comma 1 e, solo in casi eccezionali determinati da insufficienza di tale ruolo, da funzionari della carriera prefettizia non inseriti nel medesimo ruolo; essi esercitano in via esclusiva le funzioni e le attribuzioni stabilite dal citato decreto di scioglimento di cui all'articolo 143, comma 5.

4. I commissari straordinari appartenenti al ruolo di cui al comma 1 non impiegati in commissioni straordinarie presso enti locali interessati da decreti di scioglimento per infiltrazioni mafiose sono impiegati in attività di accesso e di accertamento nell'ambito delle commissioni di cui all'articolo 143, comma 5.

5. Presso il Ministero dell'interno è istituito, con personale dell'amministrazione, un comitato di sostegno e di monitoraggio dell'azione delle commissioni straordinarie di cui al comma 3 e dei comuni riportati a gestione ordinaria.

6. Con decreto del Ministro dell'interno, adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono determinate le modalità di organizzazione e di funzionamento del ruolo dei commissari straordinari di cui al comma 1 e del comitato di cui al comma 5. Sono, altresì, determinate le modalità di organizzazione e di funzionamento della commissione straordinaria di cui al comma 3 per l'esercizio delle attribuzioni ad essa conferite e le modalità di pubblicazione degli atti adottati dalla commissione stessa».

#### Art. 4.

1. L'articolo 145 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è sostituito dal seguente:

«Art. 145. - (*Gestione straordinaria*). - 1. Nell'esercizio delle attribuzioni conferite con il decreto di scioglimento di cui all'articolo 143, comma 5, e nell'ottica del miglioramento dell'azione amministrativa secondo i principi di imparzialità e di buona amministrazione, la commissione straordinaria di cui al comma 3 dell'articolo 144 definisce gli obiettivi di programmi da attuare nei limiti delle assegnazioni di bilancio e fermo restando il divieto di imposizione di nuovi tributi. Quando lo scioglimento è disposto anche con riferimento a situazioni di infiltrazione o di condizionamento di tipo mafioso connesse all'aggiudicazione di appalti di opere o di lavori pubblici o di pubbliche forniture, ovvero all'affidamento in concessione di servizi pubblici locali, nonché al rilascio di concessioni edilizie, di autorizzazioni amministrative in genere e di incarichi professionali, la commissione straordinaria procede alle necessarie verifiche con i poteri del collegio degli ispettori di cui all'articolo 14 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203. A conclusione degli accertamenti, la commissione straordinaria adotta tutti i provvedimenti ritenuti necessari e può disporre d'autorità la revoca delle deliberazioni già adottate, in qualunque momento e fase della procedura contrattuale, o la rescissione del contratto già concluso. La commissione straordinaria può acquisire informazioni antimafia sul conto dei soggetti che risultano affidatari di incarichi per l'esecuzione di lavori, servizi, forniture e prestazioni professionali.

2. Nell'esercizio delle funzioni di cui al comma 1, la commissione straordinaria, per fare fronte a situazioni di grave disservizio e per avviare la sollecita realizzazione di opere pubbliche indifferibili, entro il termine di sessanta giorni dal suo insediamento, adotta un piano di priorità degli interventi, anche con riferimento a progetti già approvati e non ancora eseguiti, i cui atti relativi devono essere nuovamente approvati dalla

commissione. Nel piano deve essere assicurata la precedenza ai provvedimenti necessari a eliminare le anomalie segnalate nella relazione del prefetto di cui al comma 4 dell'articolo 143, concernenti lo stato di appalti, contratti e servizi. Contestualmente, la commissione straordinaria assume i provvedimenti di riorganizzazione del personale dell'ente locale, tenendo conto prioritariamente di quanto emerso nella relazione del prefetto e degli eventuali provvedimenti cautelari di cui al citato comma 4 dell'articolo 143. Con il medesimo provvedimento la commissione può richiedere il trasferimento d'ufficio di altri dipendenti. La deliberazione della commissione straordinaria, esecutiva a norma di legge, è inviata entro dieci giorni al prefetto il quale, sentito il comitato provinciale della pubblica amministrazione opportunamente integrato con i rappresentanti di uffici tecnici delle amministrazioni statali, regionali o locali, trasmette gli atti all'amministrazione regionale competente per il tramite del commissario del Governo o alla Cassa depositi e prestiti spa, che provvedono alla dichiarazione di priorità di accesso ai contributi e ai finanziamenti a carico degli stanziamenti comunque destinati agli investimenti degli enti locali. Le disposizioni del presente comma si applicano ai predetti enti locali anche in deroga alla disciplina sugli enti locali dissestati, limitatamente agli importi totalmente ammortizzabili con contributi statali o regionali ad essi effettivamente assegnati.

3. Nei casi di urgenza e quando sussiste la necessità di assicurare il regolare funzionamento dei servizi degli enti locali nei cui confronti è stato disposto lo scioglimento, la commissione straordinaria può stipulare, nei limiti delle assegnazioni dell'ultimo bilancio approvato, con congrua motivazione, contratti di forniture di beni e di servizi con il metodo della trattativa privata, anche in deroga alle norme di contabilità pubblica. Per gli stessi motivi il prefetto, su richiesta della commissione straordinaria, può disporre, anche in deroga alle norme vigenti,



l'assegnazione in via temporanea, in posizione di comando o distacco, di personale amministrativo e tecnico di amministrazioni ed enti pubblici, previa intesa con gli stessi, ove occorra anche in posizione di sovraordinazione. Al personale assegnato spetta un compenso mensile lordo proporzionato alle prestazioni da rendere, stabilito dal prefetto in misura non superiore al 50 per cento del compenso spettante a ciascuno dei componenti della commissione straordinaria, nonché, ove dovuto, il trattamento economico di missione stabilito dalla legge per i dipendenti dello Stato in relazione alla qualifica funzionale posseduta nell'amministrazione di appartenenza. Tali competenze sono a carico dello Stato e sono corrisposte dalla prefettura - ufficio territoriale del Governo, sulla base di idonea documentazione giustificativa, sugli accreditamenti emessi, in deroga alle vigenti disposizioni di legge, dal Ministero dell'interno. La prefettura - ufficio territoriale del Governo, in caso di ritardo nell'emissione degli accreditamenti è autorizzata a prelevare le somme occorrenti sui fondi in genere della contabilità speciale. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente disposizione si provvede con una quota parte del 10 per cento delle somme di denaro confiscate ai sensi della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni, nonché del ricavato delle vendite disposte a norma dell'articolo 4, commi 4 e 6, del decreto-legge 14 giugno 1989, n. 230, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1989, n. 282, relative ai beni mobili o immobili costituiti in azienda confiscati ai sensi della citata legge n. 575 del 1965. Alla scadenza del periodo di assegnazione la commissione straordinaria può rilasciare, sulla base della valutazione dell'attività prestata dal personale assegnato, apposita certificazione di lodevole servizio che costituisce titolo valutabile ai fini della progressione in carriera e nei concorsi interni e pubblici nelle amministrazioni dello Stato, delle regioni e degli enti locali.

4. Le disposizioni di cui ai commi 2 e 3 si applicano, a decorrere dalla data di insediamento degli organi e fino alla scadenza del mandato elettivo, anche alle amministrazioni comunali e provinciali, i cui organi sono rinnovati al termine del periodo di scioglimento disposto ai sensi dell'articolo 143.

5. Nei casi previsti dall'articolo 143-bis, il commissario straordinario nominato per la gestione amministrativa dell'ente locale esercita le funzioni del direttore generale previste dall'articolo 108 e quelle eccezionalmente attribuite con il decreto di nomina. Il commissario straordinario, inoltre, partecipa alle sedute della giunta provinciale senza diritto di voto, esercita il potere disciplinare nei confronti dei dirigenti e del personale dell'ente locale, sovrintende agli atti di amministrazione e di gestione del personale e adotta le determinazioni di competenza dei dirigenti, in caso di loro assenza, impedimento o di ricorrenza di una delle cause di incompatibilità espressamente previste.

6. Durante la gestione straordinaria prevista dal presente articolo, in materia di rapporti di lavoro, restano sospese le norme in materia di contrattazione collettiva decentrata e di concertazione con le organizzazioni sindacali di categoria, nei confronti delle quali permane solo un obbligo di informativa.

7. Ferme restando le forme di partecipazione popolare previste dagli statuti in attuazione dell'articolo 8, comma 3, la commissione straordinaria, di cui al comma 3 dell'articolo 144, ispirandosi a principi di promozione della legalità, dello sviluppo e della partecipazione democratica, e allo scopo di acquisire ogni utile elemento di conoscenza e di valutazione in ordine a rilevanti questioni di interesse generale, si avvale, anche mediante forme di consultazione diretta, dell'apporto di rappresentanti delle forze politiche in ambito locale, dell'ANCI, dell'UPI, delle organizzazioni di volontariato e di altri organismi locali particolarmente interessati alle questioni da trattare.

8. Il prefetto vigila sul corretto esercizio del mandato da parte del commissario straordinario e della commissione straordinaria di cui agli articoli 143-*bis*, e 144, comma 3, e li richiama, ove occorra, all'osservanza dei doveri. A tale fine, all'occorrenza convoca i commissari e richiede relazione a consuntivo dell'attività da essi svolta. Nei casi più gravi il prefetto formula al Ministro dell'interno proposta di sostituzione della commissione o dei singoli commissari».

#### Art. 5.

1. L'articolo 146 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 146. - (*Norme finali*). - 1. Le disposizioni di cui agli articoli 143, 143-*bis*, 144 e 145 si applicano anche agli enti locali di cui all'articolo 2, comma 1, nonché ai consorzi di comuni e province, agli organi comunque denominati delle aziende sanitarie locali e ospedaliere, alle aziende speciali dei comuni e delle province e ai consigli circoscrizionali, in quanto compatibili con i rispettivi ordinamenti.

2. In deroga alle disposizioni dell'articolo 3, secondo comma, della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, la competenza a decidere sui ricorsi contro i provvedimenti di scioglimento, di cui all'articolo 143, comma 2, e sui ricorsi contro i provvedimenti di nomina del commissario straordinario, di cui all'articolo 143-*bis*, comma 1, è devoluta al tribunale amministrativo regionale con sede a Roma.

3. Il Ministro dell'interno presenta al Parlamento una relazione annuale sull'attività svolta dalla gestione straordinaria dei singoli comuni».

## Art. 6.

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in un milione di euro l'anno a decorrere dall'anno 2006, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2006-2008, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2006, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno.

2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.