



DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori LO MORO, GUERRA, MIGLIAVACCA, RICCHIUTI,
PEGORER, FORNARO, CARDINALI, LUMIA, PAGLIARI e GATTI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 GIUGNO 2017

Modifica all’articolo 143 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge trae origine dal lavoro svolto dalla Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle intimidazioni nei confronti degli amministratori locali, la quale, costituita all'inizio di questa legislatura, ha concluso la propria attività il 26 febbraio 2015 con la votazione della relazione conclusiva, approvata successivamente con risoluzione dall'Aula il 20 maggio 2015.

Nel corso dell'indagine, dalla quale è emersa una complessiva drammatica sottovalutazione del fenomeno, sono stati individuati specifici ambiti, ai quali più frequentemente sembrano ricollegarsi le intimidazioni ai danni degli amministratori locali. La crisi del rapporto fiduciario fra cittadini e classe politica; gli illeciti edilizi e la conseguente attività repressiva; la gestione dei rifiuti e delle attività estrattive; le procedure di affidamento degli appalti; la gestione del commercio e delle licenze; l'amministrazione dei beni confiscati e il ruolo dei sindaci all'interno dei procedimenti di trattamento sanitario obbligatorio (TSO) costituiscono, anche se con diversa portata e incidenza territoriale, alcune delle possibili fonti delle azioni intimidatorie.

La relazione conclusiva, dopo aver ricostruito la portata complessiva, sia in termini quantitativi che qualitativi, del fenomeno, ha poi prospettato non solo una serie di misure di carattere organizzativo e di modifica della legislazione penale vigente, la quale, non tenendo conto della portata plurioffensiva della condotta intimidatoria, non appresta una specifica tutela agli amministratori locali, ma anche puntuali interventi, anche normativi sui singoli «moventi» sopra ricordati.

Una prima parte delle misure prospettate nella relazione - ovvero quelle relative alla

legislazione criminale e penale - è stata recepita nel disegno di legge atto Senato n. 1932, il quale, approvato con modifiche dal Senato, lo scorso 8 giugno, e definitivamente dalla Camera dei deputati, il 22 giugno 2017, prevede, per l'appunto, «Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, a tutela dei Corpi politici, amministrativi o giudiziari e dei loro singoli componenti».

Con riguardo poi agli interventi sui singoli «moventi» sono stati presentati i disegni di legge atto Senato n. 2496 e atto Senato n. 2592, i quali fanno propri, invece, gli esiti dell'inchiesta con riguardo alle modifiche normative rispettivamente relative al TSO e alle demolizioni di immobili abusivi.

Sempre nel quadro degli interventi correttivi indicati nella relazione conclusiva, si inserisce anche il disegno di legge in esame, il quale, recependo le sollecitazioni emerse nel corso dell'attività di inchiesta, in particolare in occasione delle missioni nei territori, interviene sulla disciplina relativa allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

Si tratta a ben vedere di un istituto, il quale trova una compiuta disciplina negli articoli da 143 a 146 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, (TUEL).

Lo scioglimento in questione costituisce una misura di carattere sanzionatorio e straordinario, che incide in maniera rilevante sull'autonomia degli enti locali.

In base all'articolo 143 del TUEL, lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del

Ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, al termine di un complesso procedimento di accertamento, effettuato dal prefetto competente per territorio attraverso un'apposita commissione di indagine.

Presupposto dello scioglimento è la sussistenza di elementi concreti, univoci e rilevanti su collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso degli amministratori locali ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da incidere negativamente sulla funzionalità degli organi elettivi. Per giungere allo scioglimento non è necessario che siano stati commessi reati perseguibili penalmente oppure che possano essere disposte misure di prevenzione, essendo sufficiente che emerga una possibile soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata. Gli indizi raccolti devono essere documentati, concordanti tra loro e davvero indicativi dell'influenza della criminalità organizzata sull'amministrazione, anche a prescindere dalla prova rigorosa dell'accertata volontà degli amministratori di assecondare le richieste della criminalità.

L'esperienza applicativa della disciplina vigente, che pure riveste basilare importanza nel contesto della strategia di contrasto alla criminalità organizzata di tipo mafioso, non ha sempre fornito risultati significativi, in quanto 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 gergo che la criminalità organizzata impone con il controllo delle attività amministrative, rendendo peraltro difficile il ritorno alla normalità.

Trattandosi di un evento «traumatico» per la vita dell'ente locale, lo scioglimento deve costituire l'*extrema ratio*, la soluzione da percorrere solo quando ricorrano circostanze gravi a tal punto da non consentire la prosecuzione della gestione politico-amministra-

tiva. Nella realtà locale, non è infrequente che in sede di indagine emergano criticità, sulle quali è necessario intervenire, ma che di per sé non giustificano lo scioglimento dell'ente locale. In tali casi, in via di prassi, alcuni prefetti, nell'ambito delle procedure di accesso, ravvisando irregolarità, hanno optato per «una sorta di “potere di diffida”, inteso come “strumento intermedio” e finalizzato al superamento di “elementi distonici rispetto all'attività pienamente legittima” dell'ente locale». In altre parole, si tratta di una prassi operativa orientata a realizzare un sostegno all'azione dell'amministrazione comunale, attraverso l'indicazione dei rimedi necessari a superare anomalie riscontrate in sede di accesso, ma non tali da determinare una proposta di scioglimento del consesso. Trattandosi di prassi, l'applicazione di tali misure non trova uniforme applicazione su tutto il territorio nazionale, essendo rimessa la sua applicazione alla discrezionalità dell'organo prefettizio.

Di qui l'articolo unico del presente disegno di legge, il quale modifica l'articolo 143 del TUEL, introducendo la possibilità per il prefetto, qualora accerti la presenza di collegamenti con la criminalità organizzata ovvero di forme di condizionamento degli amministratori locali che non integrino i presupposti di cui al comma 1 dello stesso articolo (che richiede la sussistenza di «elementi concreti, univoci e rilevanti (...) tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e 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»), di diffidare il rappresentante legale dell'ente locale ad adottare misure ed interventi idonei a garantire il corretto andamento l'amministrazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. All'articolo 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«13-bis. Qualora emergano collegamenti con la criminalità organizzata ovvero forme di condizionamento degli amministratori locali senza che essi concretino i presupposti di cui al comma 1, il prefetto può diffidare il rappresentante legale dell'ente locale affinché adotti misure e interventi idonei a garantire il corretto andamento dell'amministrazione».