



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice VONO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 30 OTTOBRE 2018

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 conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso

ONOREVOLI SENATORI. – Il presente disegno di legge nasce dalla necessità di rendere più efficace la normativa contenuta nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

L'istituto, introdotto nel nostro ordinamento dal decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 1991, n. 221, e attualmente disciplinato dagli articoli da 143 a 146 del TUEL, rappresenta una misura di carattere straordinario e sanzionatorio, che incide in maniera rilevante sull'autonomia degli enti locali.

In particolare, secondo quanto previsto dall'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 da parte degli amministratori locali, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da incidere negativamente sulla funzionalità degli organi elettivi. Per giungere allo scioglimento, però, non è necessario che siano stati commessi reati perseguibili penalmente o disposte misure di prevenzione, dal momento che ap-

pare sufficiente l'emersione di una possibile soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata.

Gli indizi così raccolti devono poi essere documentati, concordanti tra loro e davvero indicativi dell'influenza della criminalità organizzata sull'amministrazione.

Tale disposizione normativa, quindi, modificata dapprima con la legge 15 luglio 2009, n. 94, e da ultimo con il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, definisce una misura finalizzata a combattere l'invasività del fenomeno nei territori interessati per lo più di carattere straordinario, perché rappresenta una decisione delicatissima, che incide sull'autonomia degli enti locali, sospendendo la normale dialettica democratica e interrompendo il rapporto tra corpo elettorale e consiglio comunale.

L'approfondimento relativo al modo in cui si è data attuazione alla normativa vigente, allora, rappresenta la condizione essenziale della presente proposta di modifica, anche in relazione alle concrete misure di risanamento adottate dalle commissioni straordinarie e dalle amministrazioni democraticamente elette nel periodo successivo a quello commissariale, in modo da chiarire le tappe del processo di pieno ripristino della legalità nei differenti contesti.

Del resto, analizzando i dati più recenti sullo scioglimento per infiltrazione mafiosa, indicati nella relazione del Ministro dell'interno al Parlamento sull'attività della direzione investigativa antimafia, relativa al secondo semestre del 2017, i casi concreti registrati sono più di cento e per lo più concentrati nel Sud Italia.

Ecco perché oggi giorno l'impatto del provvedimento di scioglimento nella vita amministrativa degli enti locali non risulta più essere nei fatti un fenomeno raro o poco frequente, ma anzi assume una vera e propria connotazione strutturale.

La consapevolezza della complessità di un simile argomento e la necessaria sintesi tra i due diversi aspetti dell'intervento statale, e cioè la funzione repressiva da un lato e quella di ripristino della legalità dall'altro, suggeriscono la necessità di prospettare un'ipotesi di miglioramento della normativa vigente che possa mediare e trovare un punto di equilibrio in tutte le situazioni in cui la misura interdittiva, con i suoi gravi effetti sulla capacità decisionale dell'ente e, al contempo, la sua totale assenza, dalla quale potrebbe invece discendere il rischio di infiltrazioni e condizionamenti criminali anche per la stessa comunità rappresentata, risulterebbe egualmente sproporzionata.

Al profilo problematico del frequente uso dello scioglimento degli enti locali, particolarmente diffuso in Campania, Calabria o Puglia, si aggiunge una seconda aggravante, ovvero il mancato ripristino della legalità nei territori malamente amministrati a causa dei legami mafiosi con la pubblica amministrazione.

In altri termini, non sempre è possibile riprendere l'ordinario regime legale nelle amministrazioni sciolte per mafia e ne sono palesi dimostrazioni i commissariamenti reiterati più volte, soprattutto nelle terre di origine delle più grandi consorterie criminali attive nel Paese.

In quest'ottica, allora, l'articolo 143 del TUEL risulta non più attuale e coerente con il vigente assetto degli enti locali, anche alla luce dei dettami costituzionali.

Nel complesso, il disegno di legge punta a dare più efficacia e coerenza alla normativa in questione, rendendo più graduale, articolato e meno automatico lo scioglimento dell'ente e, al contempo, rafforzando i poteri

dei commissari degli enti ormai sciolti e le sanzioni a carico degli amministratori coinvolti, nell'ottica di un rinnovamento amministrativo politico e culturale della comunità colpita dal provvedimento.

Il disegno di legge è composto da sei articoli.

L'articolo 1 istituisce una commissione permanente presso ogni prefettura con il compito di valutare le motivazioni fornite dai dirigenti in relazione agli atti amministrativi, finanziari o tecnici segnalati poiché di sospetta legittimità.

L'articolo 2 apporta una serie di modifiche all'articolo 143 del TUEL, concernente lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

In particolare, si incide sulla composizione della commissione d'indagine nominata dal prefetto, competente a verificare gli elementi di collegamento degli amministratori locali con la criminalità di tipo mafioso o simile, si prevede altresì la nomina di un commissario straordinario se a seguito delle conclusioni della commissione d'indagine emergono elementi, ancorché rilevanti ai fini dello scioglimento dell'ente, tali da escludere ogni ipotesi o profilo di responsabilità degli amministratori politici del consiglio e, infine, si introduce il divieto di rielezione nel successivo turno di elezioni amministrative degli amministratori locali alla cui condotta sia direttamente imputabile l'insorgere delle cause che hanno poi portato al decreto di scioglimento.

L'articolo 3 concerne il ruolo dei commissari straordinari per gli enti locali i cui consigli sono stati sciolti per infiltrazioni o condizionamenti di tipo mafioso, della commissione straordinaria per la gestione di tale ente e del comitato di sostegno e monitoraggio, istituito presso il Ministero dell'interno allo scopo di vigilare il ripristino della gestione ordinaria.

L'articolo 4 è interamente dedicato alla disciplina della gestione straordinaria ad opera dell'apposita commissione e del commissario, sull'operato dei quali è tenuto costantemente a vigilare il prefetto competente per il territorio, che può nei casi più gravi

formulare al Ministro dell'interno una proposta di sostituzione di singoli commissari o della stessa commissione.

Infine, gli articoli 5 e 6 concernono rispettivamente le disposizioni finanziarie e l'entrata in vigore del presente disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Istituzione di commissioni permanenti presso le prefetture)

1. All'articolo 107 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, dopo il comma 1 è inserito il seguente:

«*1-bis.* Al fine di cui al comma 1, i dirigenti segnalano alla commissione permanente appositamente istituita presso ogni prefettura-ufficio territoriale del Governo, composta dai tre membri con maggiore anzianità di servizio tra il personale della medesima prefettura-ufficio territoriale del Governo, l'atto amministrativo, finanziario o tecnico ritenuto sospetto di illegittimità. La commissione valuta le motivazioni delle segnalazioni dei dirigenti ed assume gli adeguati provvedimenti, tenendo conto anche delle eventuali urgenze».

Art. 2.

(Commissione d'indagine)

1. All'articolo 143 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. Al fine di verificare la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 anche con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti ed ai dipendenti dell'ente locale, il prefetto competente per il territorio dispone ogni opportuno accertamento, di norma promuovendo

l'accesso presso l'ente interessato. In tal caso, il prefetto nomina una commissione d'indagine attraverso la quale 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. La commissione è composta da tre membri iscritti nel ruolo di cui all'articolo 144, che esercitano le proprie funzioni o risiedono fuori dal territorio della provincia dell'ente locale interessato. Entro novanta giorni dalla data di accesso, rinnovabili una sola volta per un ulteriore periodo di novanta giorni, la commissione termina gli accertamenti e rassegna al prefetto le proprie conclusioni»;

b) al comma 3, la parola: «sentito» è sostituita dalla seguente: «sentiti» e dopo le parole: «il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica integrato con la partecipazione del procuratore della Repubblica competente per territorio,» sono inserite le seguenti: «nonché il rappresentante legale dell'ente per un breve contraddittorio,»;

c) dopo il comma 5 è inserito il seguente:

«5-bis. Se a seguito delle conclusioni della commissione d'indagine di cui al comma 3 emergono elementi, ancorché rilevanti ai fini dello scioglimento dell'ente, tali da escludere ogni ipotesi e profilo di responsabilità degli amministratori dell'ente locale, il prefetto formula la proposta di nomina di un commissario straordinario che esercita le proprie funzioni ai sensi dell'articolo 145, comma 5. Il prefetto invia la proposta al Ministero dell'interno che provvede con proprio decreto. Il commissario straordinario esercita le proprie funzioni per un periodo di diciotto mesi dalla data della nomina, indipendentemente da eventuali consultazioni elettorali amministrative, ovvero fino allo scioglimento del consiglio comunale o provinciale. In tale ultimo caso, la commissione

straordinaria, nominata ai sensi dell'articolo 144, comma 3, provvede alla gestione dell'ente con le funzioni generali ad essa conferite»;

d) il comma 11 è sostituito dal seguente:

«11. Fatta salva ogni altra misura interdittiva e accessoria eventualmente prevista, gli amministratori alla cui condotta sia direttamente imputabile l'insorgere delle cause che hanno determinato l'adozione del decreto di scioglimento di cui al comma 4 non possono essere rieletti nel successivo turno di elezioni amministrative».

Art. 3.

(Ruolo dei commissari straordinari, commissione straordinaria e comitato di sostegno e di monitoraggio)

1. L'articolo 144 del testo unico 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. Confluiscono nel predetto ruolo l'aliquota dei prefetti di cui all'articolo 3-bis, comma 1, del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410, nonché i funzionari dello Stato e della pubblica amministrazione, selezionati dal Ministro dell'interno secondo le competenze professionali dimostrate nelle precedenti esperienze.

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 confluiti nel ruolo di cui al comma 1.

3. Con il decreto di scioglimento di cui all'articolo 143, comma 4, è nominata una commissione straordinaria per la gestione dell'ente locale, la quale esercita le attribuzioni che le sono conferite con il decreto stesso. La commissione straordinaria è composta da tre membri selezionati dal ruolo dei commissari straordinari di cui al comma 1, integrati da funzionari della carriera prefettizia non inseriti nel medesimo ruolo nel caso in cui lo stesso non ne contenga un numero sufficiente a garantire il funzionamento della commissione, che esercitano le funzioni e le attribuzioni stabilite dal predetto decreto di scioglimento.

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 fenomeni di infiltrazione o di condizionamento di tipo mafioso sono impiegati in attività di accesso e di accertamento nell'ambito delle commissioni d'indagine di cui all'articolo 143, comma 2.

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

6. Con regolamento del Ministro dell'interno, 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 pubblicizzazione degli atti adottati dalla commissione stessa».

Art. 4.

(Gestione straordinaria)

1. L'articolo 145 del testo unico 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 4, e ai fini dell'azione amministrativa secondo i principi di imparzialità e di buona amministrazione, la commissione straordinaria di cui all'articolo 144, comma 3, definisce gli obiettivi dei 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 fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso connessi 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, commi 3-ter e seguenti, 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 i provvedimenti ritenuti necessari e può disporre la revoca delle deliberazioni già adottate, in qualunque momento e fase della procedura contrattuale, ovvero la rescissione del contratto già concluso ai sensi dell'articolo 109 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. La commissione straordinaria può acquisire l'informazione anti-

mafia ai sensi degli articoli 84, comma 3, e 91 del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, relativa ai soggetti 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 far fronte a situazioni di grave dissesto 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 devono essere nuovamente approvati dalla commissione. Nel piano è assicurata la precedenza ai provvedimenti volti ad eliminare le anomalie segnalate nella relazione prefettizia di cui all'articolo 143, comma 3, concernenti lo stato di appalti, contratti e servizi. Contestualmente, la commissione straordinaria assume i necessari 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 all'articolo 143, comma 3. 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 che, sentito il comitato provinciale della pubblica amministrazione opportunamente integrato con i rappresentanti degli uffici tecnici delle amministrazioni statali, regionali o locali, trasmette gli atti all'amministrazione regionale competente 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 anche in deroga alla disciplina su-

gli 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 nell'amministrazione di appartenenza. Tali competenze sono poste a carico dello Stato e sono corrisposte dalla prefettura-ufficio territoriale del Governo sulla base di idonea documentazione giustificativa, sugli accreditamenti emessi, anche in deroga alle vigenti disposizioni di legge, dal Ministero dell'interno. Agli oneri derivanti dall'attuazione delle presenti disposizioni si provvede con una quota parte del 10 per cento delle somme di denaro confiscate ai sensi del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159. Alla scadenza del periodo di assegnazione e sulla

base della valutazione dell'attività prestata dal personale assegnato, la commissione straordinaria può rilasciare apposita certificazione di lodevole servizio che costituisce titolo valutabile ai fini della progressione in carriera e nei concorsi interni e pubblici delle pubbliche amministrazioni.

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, comma 4.

5. Nei casi previsti dall'articolo 143, comma 5-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 partecipa alle sedute della giunta 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. Ferme restando le forme di partecipazione popolare previste dall'articolo 8, la commissione straordinaria di cui all'articolo 144, comma 3, nel rispetto del principio di legalità, sviluppo e partecipazione democratica, 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'Associazione nazionale comuni italiani, dell'Unione province d'Italia, delle organizzazioni di volontariato e di altri organismi locali con interessi in tale settore.

7. Il prefetto vigila sul corretto esercizio del mandato da parte del commissario straordinario di cui all'articolo 143, comma 5-bis, e della commissione straordinaria di cui all'articolo 144, comma 3, e li richiama, ove occorra, all'osservanza dei doveri. A tal fine, convoca i commissari e richiede una relazione consuntiva dell'attività svolta. Nei casi più gravi il prefetto formula al Ministro dell'interno proposta di sostituzione della commissione o dei singoli commissari».

Art. 5.

(Disposizioni finanziarie)

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in 50 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2018-2020, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2018, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al medesimo Ministero.

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

Art. 6.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

€ 1,00