



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori MANGIALAVORI, GALLONE, PICHETTO FRATIN, MALLEGNI, GIAMMANCO, MALAN, AIMI, RIZZOTTI, TOFFANIN, SACCONE, BERARDI, DAMIANI e TESTOR

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 FEBBRAIO 2019

Modifiche al testo unico 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. - Nell'ambito dei controlli statali sugli enti locali, disciplinati dal titolo VI della parte prima del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è prevista una disciplina specifica (contenuta negli articoli da 143 a 146) per contrastare le infiltrazioni e i condizionamenti di tipo mafioso.

In particolare, l'articolo 143 del TUEL disciplina lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

Tale misura viene adottata « quando (...) emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare degli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, 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 ».

Il comma 2 del medesimo articolo 143 dispone che tali elementi possono essere riferiti anche al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti ed ai dipendenti dell'ente locale.

Ai sensi del comma 4, lo scioglimento del consiglio è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del

Consiglio dei ministri, ed è immediatamente trasmesso alle Camere.

La responsabilità dell'avvio del procedimento è in capo al prefetto territorialmente competente, mediante un'apposita relazione predisposta tenendo conto anche degli elementi acquisiti dalla commissione di indagine nominata dal prefetto stesso, tramite la quale egli esercita i poteri a lui delegati dal 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.

Il commissario prefettizio, nell'ordinamento giuridico italiano, rappresenta l'organo monocratico di amministrazione straordinaria del comune o della provincia, disciplinato dall'articolo 141 del TUEL.

Secondo la giurisprudenza, lo scioglimento dell'organo elettivo « non ha finalità repressive nei confronti di singoli, ma di salvaguardia dell'amministrazione pubblica » (Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 13 maggio 2010, n. 2957) e si connota quale « misura di carattere straordinario per fronteggiare un'emergenza straordinaria » (Corte costituzionale, sentenza 19 marzo 1993, n. 103; Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza 10 marzo 2011, n. 1547).

Inoltre, in presenza di un fenomeno di criminalità organizzata diffuso sul territorio, gli elementi posti a conferma di collusioni, collegamenti e condizionamenti vanno considerati nel loro insieme, poiché solo dal loro esame complessivo può ricavarsi la ragionevolezza della ricostruzione di una situazione identificabile come presupposto per l'adozione della misura dello scioglimento

(Consiglio di Stato, sezione IV, 6 aprile 2005, n. 1573 e 4 febbraio 2003, n. 562; sezione V, 22 marzo 1998, n. 319 e 3 febbraio 2000, n. 585).

Recentemente, il procuratore della Repubblica di Catanzaro, dottor Nicola Gratteri - un magistrato da sempre in prima linea contro la criminalità organizzata e che più volte ha fatto luce sui rapporti perversi tra clan e amministratori pubblici - ha evidenziato la necessità di modificare la norma sugli scioglimenti dei comuni, valutando l'opportunità di assegnare maggiori poteri ai commissari prefettizi e di garantire la loro presenza costante negli enti che sono chiamati ad amministrare.

Un comune sciolto per infiltrazioni mafiose deve avere la possibilità di continuare a dare risposte concrete ai suoi cittadini, che non possono scontare sulla loro pelle le colpe di amministratori infedeli e che hanno il diritto di sentire in ogni momento la vicinanza dello Stato. In caso contrario, il rischio, come sostiene Gratteri, è che nella coscienza pubblica si instilli il dubbio che essere governati da sindaci e assessori colusi sia comunque più conveniente.

È ormai opinione comune che le norme relative allo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni mafiose, contenute nel TUEL, nella vigente formulazione non siano sufficienti a sradicare la presenza mafiosa nei medesimi enti, né a garantire i diritti di tutti coloro che, a vari livelli, sono impegnati nella politica e nella gestione dell'amministrazione pubblica.

L'auspicabile revisione della normativa vigente dovrà per forza di cose tenere conto delle eventuali responsabilità degli apparati burocratici dei comuni; dell'opportunità di affiancare i comuni già sciolti o in predicato di esserlo per la pervasività delle organizzazioni criminali; della possibilità, doverosa in uno Stato di diritto, di assicurare ai sindaci e agli assessori « incriminati » la facoltà di approntare una difesa di fronte ai rilievi

della prefettura; della necessità di assicurare la terzietà del giudizio in merito al possibile azzeramento di un ente locale.

La materia è estremamente complessa e riteniamo sia necessario produrre uno sforzo collettivo affinché le norme attualmente in vigore siano migliorate e garantiscano finalmente i diritti inalienabili di tutti i cittadini, che devono coltivare la fiducia nelle istituzioni ma anche sapere che lo Stato può annullare il voto popolare solo in presenza di condizionamenti mafiosi acclarati.

L'emanazione del decreto di scioglimento pone in rilievo, inoltre, l'aspetto relativo alla 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 ripristino della situazione preesistente; gestioni, quindi, che quasi mai si sono distinte per l'azione propulsiva e per proposte finalizzate al recupero effettivo delle condizioni generali dell'azione amministrativa secondo il dettato della Carta costituzionale.

In considerazione di ciò, si propongono modifiche alla disciplina vigente che consentano di evidenziare i punti critici dell'azione amministrativa che, se da un lato generano la necessità di un intervento statale teso allo scioglimento degli organi consiliari e alla loro sostituzione nella gestione, dall'altro 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 alle specifiche anomalie che affliggono la gestione dell'ente.

Di estrema importanza risulta essere anche l'individuazione, mediante un decreto del Ministro dell'interno, di criteri e modalità per l'istituzione di una scuola amministrativo-gestio-

nale a livello nazionale, finalizzata alla formazione di dipendenti di comprovata esperienza e specializzati nella gestione amministrativa degli enti locali. Con il medesimo decreto sono inoltre individuati i criteri e le modalità per l'istituzione di un apposito albo del personale adeguatamente formato.

In questo quadro, per concludere, la gestione commissariale non deve rappresentare mero traghettamento dell'ente locale verso nuove consultazioni elettorali, bensì momento di crescita per la dirigenza dell'ente e occasione di rinascita per la collettività amministrata.

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, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 3, il primo periodo è sostituito dai seguenti: « Entro il termine di quarantacinque giorni dal deposito delle conclusioni della commissione d'indagine, o quando abbia comunque diversamente acquisito gli elementi di cui al comma 1 ovvero in ordine alla sussistenza di forme di condizionamento degli organi amministrativi ed elettivi, il prefetto trasmette le contestazioni agli amministratori coinvolti, che sono tenuti ad inviare le proprie controdeduzioni su ogni punto contestato, entro i successivi trenta giorni. Entro ulteriori trenta giorni, gli amministratori coinvolti hanno facoltà di inviare al prefetto una memoria di replica. Decorsi sessanta giorni dalla trasmissione delle contestazioni, il prefetto invia al Ministro dell'interno una relazione nella quale si dà conto della eventuale sussistenza degli elementi di cui al comma 1 e della loro gravità, tale da non consentire l'accesso alle misure e agli interventi previsti dal comma 13-bis, anche con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti e ai dipendenti dell'ente locale. Alla relazione sono allegate le controdeduzioni e le eventuali memorie di replica dell'amministratore locale. »;

b) al comma 4, primo periodo, dopo le parole: « Ministro dell'interno », sono inserite le seguenti: « , che deve motivare la proposta punto per punto anche con riferi-

mento alle specifiche controdeduzioni e alle memorie di replica prodotte dagli interessati, »;

c) il comma 5 è abrogato;

d) al comma 7, le parole: « provvedimenti di cui al comma 5 » sono sostituite dalle seguenti: « provvedimenti di cui al comma 13-bis »;

e) dopo il comma 13 è aggiunto il seguente:

« 13-bis. Qualora emergano collegamenti con la criminalità organizzata o forme di condizionamento degli amministratori non tali da determinare la sussistenza dei presupposti di cui al comma 1, il prefetto:

a) diffida il rappresentante legale dell'ente locale affinché adotti misure e interventi idonei a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità l'amministrazione dell'ente;

b) qualora sussistano responsabilità certe, univoche, concrete, gravi e fondate su reiterate e molteplici violazioni di legge a carico di singoli amministratori o riferibili al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti o ai dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale, ne dispone l'affiancamento, per il periodo ritenuto necessario e comunque non superiore a tre mesi, con l'invio di commissari scelti tra funzionari dello Stato e della pubblica amministrazione che esercitano le proprie funzioni fuori dal territorio della provincia dell'ente locale interessato;

c) in alternativa a quanto previsto alla lettera *b)*, qualora sussistano certe, univoche, concrete, gravi, fondate e reiterate responsabilità a carico di singoli amministratori o riferibili al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti o ai dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale, propone motivatamente al Ministro dell'interno, che vi provvede entro i successivi ses-

santa giorni, l'adozione di specifico provvedimento di rimozione dell'amministratore dalle funzioni esercitate, o di sospensione dall'impiego del segretario comunale o provinciale, del direttore generale, del dirigente o del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio o ad altra mansione con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'autorità competente ».

Art. 2.

1. Dopo l'articolo 143 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è inserito il seguente:

« Art. 143-bis. - *(Nomina di un commissario straordinario per le funzioni gestionali e amministrative dell'ente locale) - 1.* A seguito del decreto di scioglimento adottato ai sensi dell'articolo 143, con decreto del Ministro dell'interno, su proposta del prefetto, è nominato 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.

2. Il commissario straordinario nominato ai sensi del comma 1 esercita le funzioni e le attribuzioni spettanti al consiglio comunale, alla giunta e al sindaco nonché ogni altro potere e incarico connesso alle medesime cariche, per un periodo di diciotto mesi, garantendo la propria presenza tutti i giorni della settimana. L'indennità del commissario straordinario non può essere superiore a quella del sindaco del comune oggetto dello scioglimento ».

Art. 3.

1. Con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'interno, da adottare entro no-

vanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuati i criteri e le modalità per l'istituzione di una scuola nazionale amministrativo-gestionale, finalizzata alla formazione di dipendenti di comprovata esperienza e specializzazione nella gestione amministrativa degli enti locali. Con il medesimo decreto sono individuati i criteri e le modalità per l'istituzione di un apposito albo del personale che abbia frequentato con esito positivo la suddetta scuola nazionale di formazione.