

RELAZIONE DEL MINISTRO DELL'INTERNO

sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti
per infiltrazione e condizionamenti di tipo mafioso

ANNI 2015-2016



DIPARTIMENTO
PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

RELAZIONE DEL MINISTRO DELL'INTERNO

sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti
per infiltrazione e condizionamenti di tipo mafioso

ANNI 2015-2016

© Ministero dell'Interno
AGOSTO 2017
interno.gov.it



**DIPARTIMENTO
PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

INDICE

Note introduttive pag. 5

PARTE I – ANNO 2015

1. I provvedimenti di scioglimento	pag. 9
1.1 <i>Conclusione dei procedimenti</i>	pag. 14
1.2 <i>Il contenzioso e i principi giurisprudenziali</i>	pag. 15
1.3 <i>L'incandidabilità e le misure nei confronti dei dipendenti</i>	pag. 25
2. L'Azienda ospedaliera Sant'Anna e San Sebastiano	pag. 38
3. L'indagine "Mondo di mezzo e lo scioglimento del X Municipio"	pag. 42
3.1 <i>Il tutoraggio della prefettura di Roma</i>	pag. 46
3.2 <i>L'attività della commissione straordinaria del X municipio</i>	pag. 52
4. L'attività regolamentare	pag. 58
5. Iniziative dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie	pag. 62
6. Attività di gestione	pag. 72
6.1 <i>Riorganizzazione dell'apparato burocratico</i>	pag. 72
6.2 <i>Iniziative dirette al miglioramento dei servizi, con particolare riguardo alla materia ambientale</i>	pag. 82
6.3 <i>Interventi nel settore edilizio</i>	pag. 91
6.4 <i>Rapporti con la cittadinanza</i>	pag. 98
6.5 <i>Utilizzazione dei beni confiscati alla mafia e ripristino della legalità</i>	pag. 103



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

PARTE II – ANNO 2016

1. I provvedimenti di scioglimento	pag. 105
1.1 <i>Conclusioni dei procedimenti</i>	pag. 109
1.2 <i>Il contenzioso e i principi giurisprudenziali</i>	pag. 110
1.3 <i>L'incandidabilità e le misure nei confronti dei dipendenti</i>	pag. 117
2. La gestione commissariale del X Municipio di Roma Capitale	pag. 129
2.1 <i>Riorganizzazione dell'apparato burocratico – Iniziative per il miglioramento dei servizi</i>	pag. 129
2.2 <i>Interventi nel settore finanziario</i>	pag. 131
2.3 <i>Interventi nei settori tecnico, ambientale e sociale</i>	pag. 133
3. Attività regolamentare	pag. 137
4. Iniziative dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie	pag. 141
5. Attività di gestione	pag. 156
5.1 <i>Riorganizzazione dell'apparato burocratico</i>	pag. 156
5.2 <i>Iniziative dirette al miglioramento dei servizi, con particolare riguardo alla materia sociale e ambientale</i>	pag. 167
5.3 <i>Interventi nel settore edilizio</i>	pag. 173
5.4 <i>Rapporti con la cittadinanza</i>	pag. 182
5.5 <i>Utilizzazione dei beni confiscati alla mafia e ripristino della legalità</i>	pag. 185



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Note introduttive

Le relazioni che seguono riguardano l'attività svolta negli anni 2015-2016 dalle commissioni straordinarie incaricate dell'amministrazione degli enti locali e di una azienda ospedaliera sciolti per infiltrazione/condizionamento della criminalità organizzata, ai sensi dell'art. 143 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUOEL).

E' stato preso in esame l'operato delle diverse gestioni commissariali, con particolare attenzione ai profili riguardanti: I) l'attività regolamentare; II) le iniziative dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie dei comuni; III) gli interventi di riorganizzazione dell'apparato burocratico; IV) le iniziative dirette al miglioramento dei servizi, principalmente in ambito sociale e ambientale; V) gli interventi nel settore edilizio ed urbanistico; VI) i rapporti con la cittadinanza; VII) l'utilizzazione dei beni confiscati alle organizzazioni mafiose e le misure per il ripristino della legalità.

Nella relazione riguardante il 2015, apposite sezioni sono state dedicate alle gestioni commissariali che hanno interessato l'azienda ospedaliera di S. Anna e San Sebastiano di Caserta ed il Municipio X di Roma, sciolti, rispettivamente, con d.P.R. del 23 aprile 2015 e del 27 agosto 2015.

Nel caso dell'azienda ospedaliera casertana si è ritenuto opportuno soffermarsi sulle peculiarità che hanno caratterizzato il provvedimento dissolutorio, sebbene non fosse la prima volta che la misura di rigore prevista dal citato 143 del TUOEL venisse adottata nei confronti di un'azienda sanitaria. Infatti, 5 sono stati i provvedimenti di scioglimento già disposti nei confronti di altrettante aziende sanitarie locali o



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

provinciali, mentre con il citato d.P.R. del 23 aprile 2015 si è proceduto per la prima volta nei confronti di un'azienda ospedaliera.

Quanto poi al Municipio X di Roma Capitale, è il primo caso di scioglimento di una circoscrizione comunale, in virtù di quanto disposto dall'art. 146 TUOEL, ed è intervenuto in conseguenza delle risultanze dell'indagine giudiziaria denominata "Mafia Capitale", dalla quale è emersa la sussistenza di un'organizzazione criminale dedita, per un verso, all'esercizio delle attività tipiche delle consorterie tradizionali quali l'usura, l'estorsione, il commercio di armi, ecc., per altro verso, al controllo ed all'accaparramento di appalti e risorse pubbliche in favore di aziende e cooperative controllate o colluse, in special modo, nel territorio di Ostia, nel settore della gestione delle aree demaniali marittime e del verde pubblico.

Con riferimento all'anno 2016, va segnalato il provvedimento di rigore adottato nei confronti del consiglio comunale di Brescello (5.546 ab.), in provincia di Reggio Emilia, che rappresenta il primo caso di scioglimento di un comune della regione Emilia Romagna ai sensi del citato art. 143 del TUOEL.

Lo scioglimento che ha riguardato Brescello costituisce il settimo caso di provvedimento dissolutorio di un consiglio comunale del nord Italia e segue i decreti di scioglimento che hanno investito i comuni di Bardonecchia (Torino, 2 maggio 1995); Bordighera (Imperia, 24 marzo 2011, provvedimento successivamente annullato in sede giudiziale); Ventimiglia (Imperia, 6 febbraio 2012, provvedimento successivamente annullato in sede giudiziale); Leinì (Torino, 30 marzo 2012); Rivarolo Canavese (Torino, 25 maggio 2012); Sedriano (Milano, 21 ottobre 2013). Importanti indagini giudiziarie – che hanno infatti accertato la



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

delocalizzazione/colonizzazione mafiosa – hanno confermato la presenza invasiva della criminalità organizzata nel settentrione, caratterizzata da una penetrante capacità di infiltrazione, soprattutto della 'ndrangheta, nell'economia legale di comuni anche di modeste dimensioni: oltre ai territori di origine, che costituiscono il tratto identitario della propria forza, le organizzazioni mafiose sono ormai capaci di radicarsi anche in altre zone, che presentano condizioni "vantaggiose" per le consorterie criminali.

Una complessiva valutazione delle vicende che hanno portato all'adozione della misura ex art. 143 del TUOEL nei riguardi di enti di regioni settentrionali consente infatti di rilevare come i metodi e le modalità operative di infiltrazione/condizionamento da parte della criminalità organizzata, già riscontrate nell'ambito di altri territori, si concentrano soprattutto in settori, quali quello degli appalti pubblici, verso i quali maggiormente si rivolgono gli interessi economici dei sodalizi mafiosi.

Ancora, nella relazione riguardante il 2016, si è dato uno specifico spazio all'attività amministrativa condotta dalla commissione straordinaria operante nel Municipio X di Roma Capitale, atteso l'indubbio rilievo della vicenda e la particolare complessità della gestione di un ente che amministra una popolazione di 229.642 abitanti.

Riguardo al biennio in esame è stata inoltre effettuata una verifica dello stato di salute economico-finanziaria dei comuni sciolti, all'esito della quale emerge come gli enti che, oltre a presentare situazioni di diffuso disordine amministrativo e/o grave stato di degrado amministrativo – che li rendono permeabili ad ingerenze esterne e, spesso, asserviti alle pressioni inquinanti delle organizzazioni criminali



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

operanti sul territorio – versano altresì in condizioni di deficit finanziario che acquiscono ancor più i rischi di vulnerabilità rispetto ai tentativi di infiltrazione mafiosa.

Ancora, le stesse commissioni d'indagine hanno evidenziato che, in diversi casi, gli squilibri finanziari sono, almeno parzialmente, dovuti ad anomalie e/o irregolarità in materia di imposizione e riscossione tributaria, spesso concretizzatesi in mancati introiti per i comuni.

L'analisi dei provvedimenti di scioglimento adottati ha infatti messo in luce che una percentuale superiore ad un quarto (il 26,6%) dei comuni sciolti per condizionamento di tipo mafioso versa in condizioni di deficit finanziario e, quindi, ha dichiarato il dissesto o si è avvalsa della procedura di riequilibrio finanziario.

Tale dato appare particolarmente significativo se si considera che, in ambito nazionale, su 7.998 comuni, quelli che, nello stesso biennio di riferimento, hanno dichiarato lo stato di dissesto o si sono avvalsi della procedura di riequilibrio finanziario rappresentano l'1,7%.

Una gestione non oculata dell'ente locale da parte degli amministratori, alla quale segua la dichiarazione di dissesto finanziario, comporta una serie di effetti sicuramente "negativi" per la popolazione.

Infatti, oltre alle evidenti ricadute in termini di limitati margini di spesa – con prevedibili riflessi sulla quantità e qualità dei servizi offerti alla cittadinanza – è previsto che aliquote e tariffe di base delle imposte e tasse locali (ad eccezione della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani) siano fissate, da parte dei consigli degli enti in dissesto, nella misura massima consentita, con ulteriore aggravio per i cittadini contribuenti.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

PARTE I – ANNO 2015

1. I provvedimenti di scioglimento

Nel corso dell'anno **2015** sono stati sciolti, ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUOEL), complessivamente, **7 consigli comunali, l'organo di direzione generale dell'Azienda Ospedaliera Sant'Anna e San Sebastiano di Caserta ed il Municipio X di Roma Capitale.**

Le regioni interessate sono la **Calabria**, con **3** scioglimenti:

- ✚ Bovalino (RC), d.P.R. 2 aprile 2015;
- ✚ Bagnara Calabria (RC), d.P.R. 13 aprile 2015;
- ✚ Nardodipace (VV), d.P.R. 7 dicembre 2015.

La **Campania**, con **2** scioglimenti:

✚ l'Azienda ospedaliera Sant'Anna e San Sebastiano, d.P.R. 23 aprile 2015;

- ✚ Arzano (NA), d.P.R. 29 aprile 2015.

La **Sicilia**, con **2** scioglimenti:

- ✚ Scicli (RG), d.P.R. 29 aprile 2015;
- ✚ Mazzarrà Sant'Andrea (ME), d.P.R. 13 ottobre 2015.2010.

La **Puglia**, con **1** scioglimento:

- ✚ Monte Sant'Angelo (FG), d.P.R. 20 luglio 2015

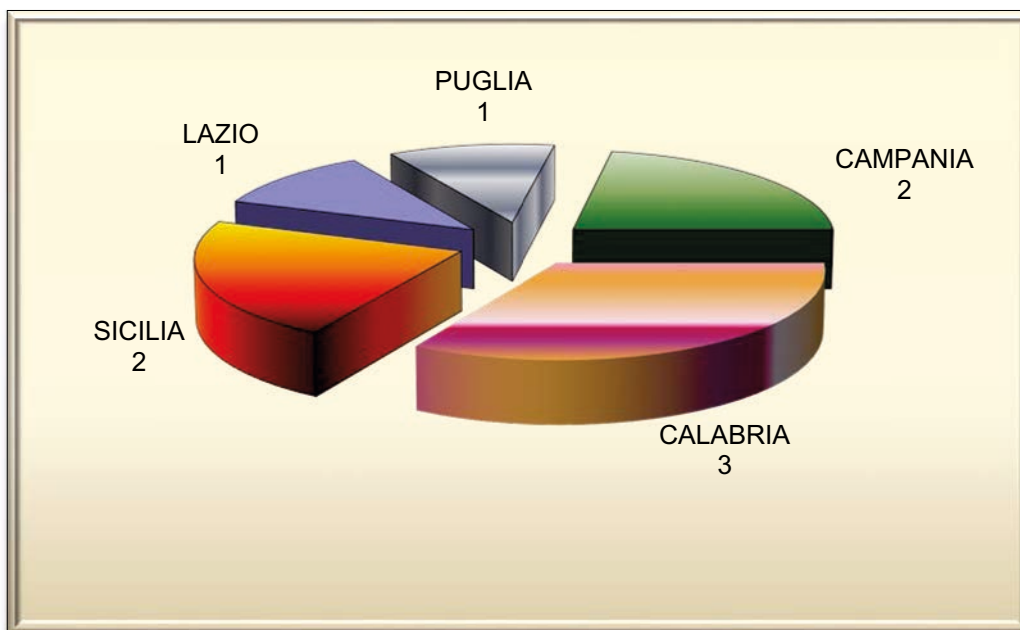
Il **Lazio**, con **1** scioglimento:

- ✚ Municipio X di Roma Capitale, d.P.R. 27 agosto 2015.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI



Dei comuni interessati, nel 2015, da una gestione commissariale **2** erano già stati oggetto di provvedimenti dissolutivi conseguenti a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso.

Si tratta di Arzano (NA) e Nardodipace (VV), già raggiunti dalla misura dissolutiva rispettivamente nel 2008 e nel 2011.

Per alcuni comuni, il cui periodo di gestione straordinaria di diciotto mesi è scaduto nel corso dell'anno, è stata disposta la proroga per ulteriori sei mesi, secondo le disposizioni recate dal citato art. 143, comma 10, del TUOEL, in considerazione delle esigenze evidenziate dalle commissioni straordinarie di portare a compimento i programmi avviati. Le proroghe hanno riguardato i comuni di Sedriano (MI),



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Altavilla Milicia (PA), Ricadi (VV), Scalea (CS), Battipaglia (SA), Badolato (CZ) ed Africo (RC).

Di seguito il quadro riepilogativo delle gestioni commissariali in atto, comprensivo, quindi, dei comuni sciolti nel **2015**, di quelli sciolti in precedenza la cui gestione è terminata nel corso dell'anno con le elezioni dei nuovi organi, nonché delle gestioni prorogate.

ENTE	POP.	D.P.R.
1. Grazzanise (CE)	7.085	07/03/13
2. Augusta (SR)	36.169	07/03/13
3. Mascali (CT)	13.792	09/04/13
4. Quarto (NA)	39.221	09/04/13
5. Polizzi Generosa (PA)	3.607	09/04/13
6. Melito Porto Salvo (RC)	11.115	09/04/13
7. Siderno (RC)	16.879	09/04/13
8. San Calogero (VV)	4.460	09/04/13
9. Casignana (RC)	773	19/04/13
10. Giugliano in Campania (NA)	108.793	24/04/13
11. Montebello Jonico (RC)	6.242	24/04/13
12. San Luca (RC)	4.044	17/05/13
13. Ardore (RC)	4.760	27/06/13
14. Taurianova (RC)	15.310	09/07/13
15. Sedriano (MI)	11.270	21/10/13
16. Cirò (KR) (annullato)	3.125	21/10/13
17. Joppolo (VV) (annullato)	2.090	11/02/14
18. Altavilla Milicia (PA)	7.429	11/02/14
19. Ricadi (VV)	4.750	11/02/14



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

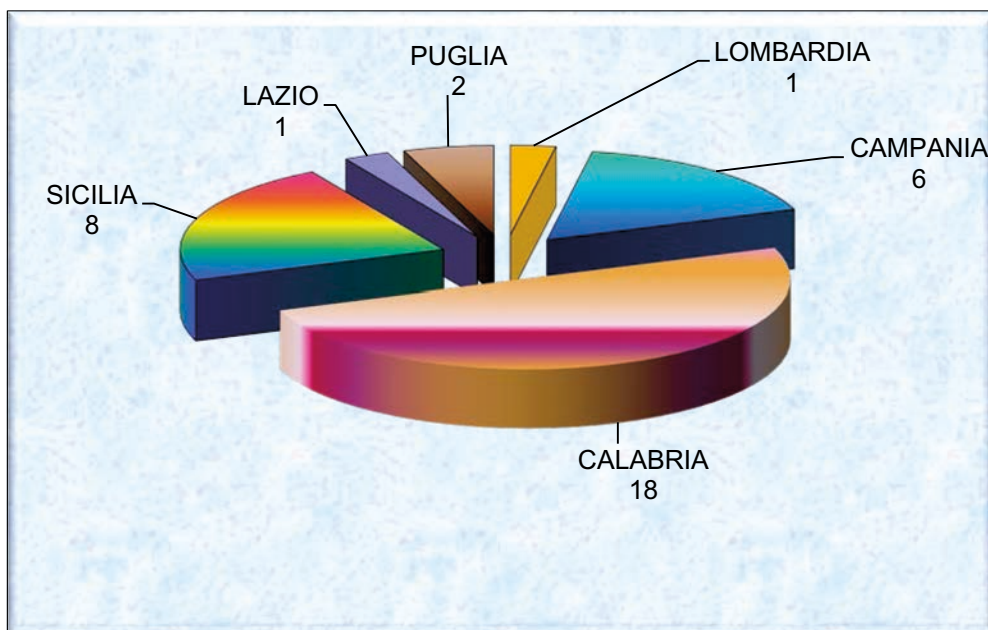
20.	Scalea (CS)	10.152	25/02/14
21.	Montelepre (PA)	6.421	13/03/14
22.	Battipaglia (SA)	50.464	07/04/14
23.	Cellino San Marco (BR)	6.799	19/04/14
24.	Badolato (CZ)	3.183	23/05/14
25.	Africo (RC)	3.210	01/08/14
26.	Giardinello (PA)	2.258	11/08/14
27.	San Ferdinando (RC)	4.299	31/10/14
28.	Bovalino (RC)	8.814	02/04/15
29.	Bagnara Calabria (RC)	10.622	14/04/15
30.	Az. Osp. S.Anna e S.Sebastiano (CE)		23/04/15
31.	Arzano (NA)	34.933	29/04/15
32.	Scicli (RG)	25.922	29/04/15
33.	Monte Sant'Angelo (FG)	13.098	20/07/15
34.	Municipio X Roma Capitale (RM)	229.642	27/08/15
35.	Mazzarrà Sant'Andrea (ME)	1.567	13/10/15
36.	Nardodipace (VV)	1.384	07/12/15

Nel 2015, quindi, sono state presenti sul territorio nazionale **36 commissioni straordinarie** che hanno amministrato 18 comuni in Calabria, 8 in Sicilia, 6 in Campania, 2 in Puglia nonché 1 comune del Lazio e 1 della Lombardia.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI



A Joppolo (VV), il 12 giugno 2015, si sono reinsediati gli organi ordinari, eletti nel corso delle consultazioni amministrative del 15 maggio 2015, a seguito della pronuncia del TAR Lazio del 3 giugno 2015, che aveva accolto il ricorso degli amministratori avverso il provvedimento di scioglimento (annullamento confermato dal Consiglio di Stato, con sentenza n. 876/2016 del 3 marzo 2016).

E' interessante notare che le gestioni commissariali hanno riguardato enti che, complessivamente, amministrano una popolazione di 713.682 persone, così ripartite a livello regionale:

- in Campania, 240.496 abitanti
- nel Municipio X di Roma Capitale, 229.642 abitanti
- in Calabria, 115.212 abitanti:
- in Sicilia, 97.165 abitanti
- in Puglia, 19.897 abitanti;
- in Lombardia 11.270 abitanti.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

1.1 Conclusione dei procedimenti

In caso di verifica negativa circa la sussistenza dei presupposti di concretezza, rilevanza ed univocità, richiesti dalla legge per disporre lo scioglimento ovvero per adottare le misure nei confronti dei dipendenti dell'ente, l'art. 143, comma 7, stabilisce che il Ministro dell'Interno emani un decreto di conclusione del procedimento.

Con tale disposizione, il legislatore ha inteso porre un preciso limite all'esercizio del potere statale di controllo sugli organi dell'ente locale, non solo attraverso la fissazione di una rigida tempistica per l'emanazione del decreto presidenziale di scioglimento ma anche fissando un termine finale entro il quale dar conto delle risultanze negative dell'attività di accertamento svolta presso l'amministrazione comunale.

Nel 2015, si sono conclusi i seguenti **9** procedimenti relativi ai seguenti enti:

1. Azienda Silvo Pastorale di Troina (EN), D.M. 24 aprile 2015;
2. San Sostene (CZ), D.M. 23 luglio 2015;
3. Roccamonfina (CE), D.M. 25 settembre 2015;
4. Ordona (FG), D.M. 25 settembre 2015;
5. Morlupo (RM), D.M. 28 ottobre 2015;
6. Castelnuovo di Porto (RM), D.M. 28 ottobre 2015;
7. Sant'Oreste (RM), D.M. 11 novembre 2015;
8. Squinzano (LE), D.M. 12 novembre 2015;
9. Diano Marina (IM), D.M. 23 dicembre 2015.



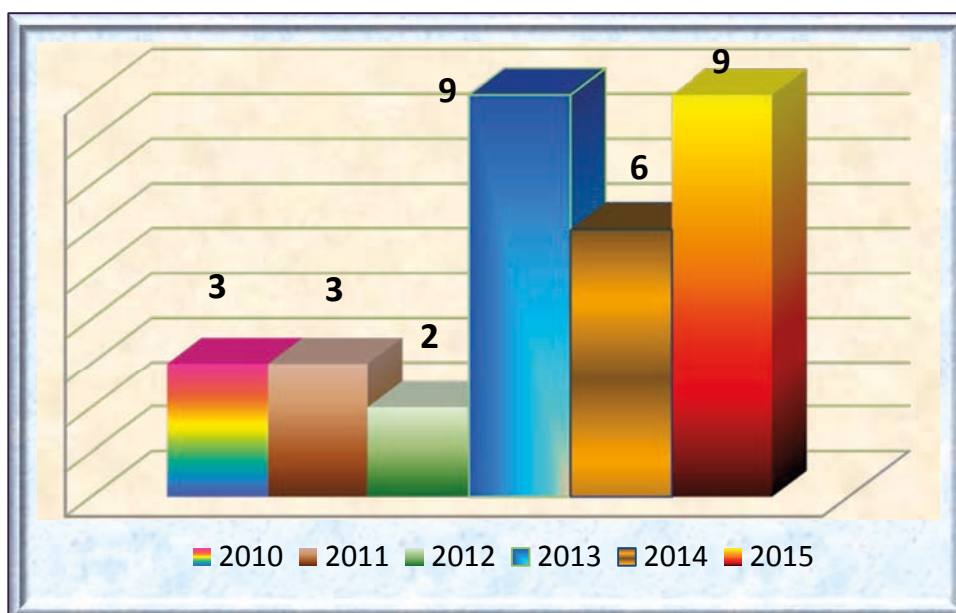
Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Ai decreti è stata data idonea pubblicità attraverso la pubblicazione dei singoli provvedimenti sul sito www.interno.gov.it.

Di seguito il grafico relativo alle conclusioni dei procedimenti nell'ultimo quinquennio.

CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI



1.2 Il contenzioso e i principi giurisprudenziali

Nel corso del 2015 la giurisprudenza che si è pronunciata sulla legittimità dei provvedimenti di scioglimento adottati ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 è risultata favorevole all'Amministrazione nella quasi totalità dei casi. In particolare, si sono registrati **20** pronunciamenti (di cui 15 del T.A.R. Lazio e 5 del Consiglio di Stato) e soltanto con riguardo ai comuni di Joppolo (VV) e di Cirò



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

(KR) il ricorso proposto dagli amministratori locali interessati avverso la misura dissolutiva dell'ente è stato accolto con sentenza confermata in appello. In altre due occasioni - e precisamente con riferimento ai comuni di Giardinello (PA) e di Altavilla Milicia (PA) - la sentenza di accoglimento in primo grado è stata riformata in appello in senso favorevole all'Amministrazione.

Peculiare è il caso del comune di Ventimiglia (IM), rispetto al quale, nel 2016, il Consiglio di Stato ha accolto il gravame proposto dall'ex sindaco avverso la pronuncia del T.A.R. Lazio, che lo aveva invece rigettato nel 2015. Al riguardo, atteso il contrasto tra i due pronunciamenti e considerato altresì che l'ex organo di vertice dell'ente è stato dichiarato incandidabile con provvedimento definitivo ai sensi del comma 11 del richiamato art. 143, il Ministero dell'Interno ha chiesto all'Avvocatura Generale di valutare la sussistenza o meno dei presupposti per il ricorso per revocazione. Da ultimo, il contenzioso relativo allo scioglimento del comune di Cellino San Marco (BR) si è concluso con un decreto del T.A.R. Lazio dichiarativo dell'estinzione del giudizio per rinuncia dei ricorrenti.

Sono stati in generale ribaditi gli indirizzi di interpretazione ed applicazione della normativa in materia, già enunciati dalla pregressa giurisprudenza e che possono considerarsi ormai consolidati e, quindi, idonei ad orientare l'Amministrazione nell'attività di ponderazione circa l'esistenza degli elementi legittimanti l'adozione della misura dissolutiva per infiltrazioni o condizionamenti della criminalità organizzata.

In tale direzione, sul piano procedurale, è stato evidenziato che il procedimento delineato dall'art. 143 del testo unico delle leggi



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

sull'ordinamento degli enti locali "è connotato da una intrinseca natura cautelare d'urgenza a tutela delle comunità locali e delle loro istituzioni democratiche, con il conseguente affievolimento delle garanzie partecipative e del contraddittorio procedimentale dei privati coinvolti". Ne consegue che il predetto provvedimento "non deve essere necessariamente preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento", anche in considerazione "delle esigenze di celerità del procedimento stesso e della difficile ipotizzabilità di un apporto sostanziale valido della collaborazione procedimentale così preclusa", considerata, altresì, "la formale riservatezza degli elementi documentali e prettamente indiziari sui cui si basa il peculiare procedimento in questione" (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 24 aprile 2015, n. 2054; T.A.R. Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 28 luglio 2015, n. 103148; *Id.*, sentenza 12 marzo 2015, n. 4060; *Id.*, sentenza gennaio 2015, n. 165).

Sempre dal punto di vista procedurale, è stato confermato l'importante principio in virtù del quale "lo scioglimento dei corpi rappresentativi del Comune, di cui all'art. 143 del Dlg.vo 267/2000 per infiltrazioni mafiose, ha natura di atto non già sanzionatorio, bensì preventivo e cautelare. Sicché i termini colà previsti, decorrenti dalla data di insediamento della Commissione (c. 2) e, rispettivamente, dal deposito della relazione di essa al Prefetto, in sé non hanno natura decadenziale, in base al dato testuale e sotto il profilo funzionale. Invero, non v'è connesso loro alcun effetto caducatorio o di estinzione" (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 30 novembre 2015, n. 5023).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Ancora, è stato evidenziato che *“lo scioglimento dell’organo elettivo si connota quale misura di carattere straordinario per fronteggiare un’emergenza straordinaria. Nel relativo procedimento sono giustificati ampi margini nella potestà di apprezzamento dell’amministrazione nel valutare gli elementi su collegamenti diretti o indiretti, non traducibili in singoli addebiti personali, ma tali da rendere plausibile il condizionamento degli amministratori, pur quando il valore indiziario dei dati non sia sufficiente per l’avvio dell’azione penale, essendo asse portante della valutazione di scioglimento, da un lato, la accertata o notoria diffusione sul territorio della criminalità organizzata e, dall’altro, le precarie condizioni di funzionalità dell’ente in conseguenza del condizionamento criminale. Pertanto, in tale ambito di apprezzamento, rispetto alla pur riscontrata commissione di atti illegittimi da parte dell’amministrazione, è necessario un quid pluris, consistente in una condotta, attiva od omissiva, condizionata dalla criminalità anche in quanto subita, riscontrata dall’amministrazione competente con discrezionalità ampia, ma non disancorata da situazioni di fatto suffragate da obbiettive risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusione, così da rendere pregiudizievole per i legittimi interessi della comunità locale il permanere alla sua guida degli organi elettivi. Ciò in quanto l’art. 143 TUEL precisa le caratteristiche di obiettività della risultanze da identificare, richiedendo che esse siano concrete, e perciò fattuali, univoche, ovvero non di ambivalente interpretazione, rilevanti, in quanto significative di forme di condizionamento”*. In sostanza, il presupposto per l’adozione del provvedimento di scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazioni mafiose, di cui agli artt. 143 e ss. del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, è la semplice presenza di “elementi”



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*su "collegamenti" o "forme di condizionamento" che consentano di individuare la sussistenza di un rapporto fra gli amministratori e la criminalità organizzata, ma che non devono necessariamente concretarsi in situazioni di accertata volontà degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata, né in forme di responsabilità personali, anche penali, degli amministratori. In particolare, non occorre né la prova della commissione dei reati da parte degli amministratori, né che i collegamenti tra l'amministrazione e le organizzazioni criminali risultino da prove inconfutabili; sono sufficienti, invece, semplici "elementi" (e quindi circostanze di fatto anche non assurgenti al rango di prova piena) di un collegamento e/o influenza tra l'amministrazione e i sodalizi. Da ultimo, «in presenza di un fenomeno di criminalità organizzata diffuso nel territorio interessato dalla misura di cui si discute, 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 stessa» (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 28 settembre 2015, n. 4529; *Id.*, 17 luglio 2015, n. 3520; T.A.R. Lazio – Roma, Sezione I, 20 luglio 2015, n. 9873; *Id.*, sentenza 17 luglio 2015, n. 9685; *Id.*, sentenza 17 luglio 2015, n. 9683; *Id.*, sentenza 7 aprile 2015, n. 5088; *Id.*, sentenza 2 marzo 2015, n. 3428).*

Alcune pronunce hanno, inoltre, sottolineato che "il provvedimento di scioglimento degli organi comunali deve essere la risultante di una ponderazione comparativa tra valori costituzionali parimenti garantiti, quali l'espressione della volontà popolare, da un lato, e la tutela, dall'altro, dei principi di libertà, uguaglianza nella partecipazione alla



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

vita civile, nonché di imparzialità, di buon andamento e di regolare svolgimento dell'attività amministrativa, rafforzando le garanzie offerte dall'ordinamento a tutela delle autonomie locali. Il livello istituzionale degli organi competenti ad adottare tale provvedimento (il provvedimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, formulata con apposita relazione di cui forma parte integrante quella inizialmente elaborata dal Prefetto) garantisce l'apprezzamento del merito e la ponderazione degli interessi coinvolti" (cfr. T.A.R. Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 20 luglio 2015, n. 9865; *Id.*, sentenza 20 luglio 2015, n. 9875).

Sono state considerate rilevanti - quali indici di pregiudizievoli collegamenti o ingerenze - anche le attività poste in essere dall'apparato burocratico dell'ente, nonché le negligenze o inerzie imputabili agli organi elettivi. Sotto il primo profilo, è stato considerato *"legittimo lo scioglimento di un Consiglio comunale nel caso in cui sia l'andamento generale della vita amministrativa di un ente locale a subire influenze da un ipotizzato condizionamento "mafioso", potendo l'indagine riguardare non solo scelte strettamente "di governo" in materia di programmazione e pianificazione ma anche specifiche attività di gestione, che si qualificano in realtà per essere di sostanziale interesse per le consorterie criminali, in relazione proprio alla maggiore e più repentina disponibilità ivi offerta di risorse pubbliche"* (cfr. T.A.R. Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 20 luglio 2015, n. 9874). Sotto il profilo delle omissioni addebitabili alla compagine di governo dell'istituzione territoriale, è stato chiarito che l'assoggettamento dell'ente e dei suoi amministratori alle ingerenze delle associazioni di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

stampo mafioso è reso plausibile *“per il coinvolgimento degli organi di vertice politico-amministrativo, o anche più semplicemente per l’inadeguatezza dello stesso vertice politico-amministrativo a svolgere i propri compiti di pianificazione, di direttiva, di impulso, di vigilanza e di verifica, nei confronti della burocrazia e dei gestori dei pubblici servizi del Comune, che impongono l’esigenza di intervenire ed apprestare tutte le misure e le risorse necessarie per una effettiva e sostanziale cura e difesa dell’interesse pubblico dalla compromissione derivante da ingerenze estranee riconducibili all’influenza ed all’ascendente esercitati da gruppi di criminalità organizzata”* (cfr. T.A.R. Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 20 agosto 2015, n. 10899).

Alle predette coordinate ermeneutiche si è ispirata anche la giurisprudenza che si è pronunciata sulla legittimità dei provvedimenti di scioglimento degli organi elettivi di Cirò (KR) e Joppolo (VV), concludendo, tuttavia, nel senso che nei casi esaminati non vi fossero i presupposti legittimanti l’adozione della misura dissolutoria. Dalle pronunce in questione, a prescindere dalle contestazioni relative alle specifiche circostanze di fatto poste a fondamento della misura dissolutoria, è possibile desumere talune indicazioni di carattere generale, di cui l’Amministrazione può tenere conto per evitare di incorrere in future analoghe censure.

In tal senso, relativamente al comune di Cirò (KR), con sentenza n. 999 del 21 gennaio 2015 il T.A.R. Lazio ha accolto il gravame proposto dagli ex amministratori dell’ente, osservando che *“se è vero che gli elementi concreti, univoci e rilevanti che legittimano il ricorso al rimedio non devono necessariamente ridondare in attività di rilievo penale, è pur vero che essi non possono non dimostrare quella consistenza e*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

unidirezionalità necessaria a permettere una fondata percezione della loro forte e decisa valenza rivelatrice dei collegamenti esistenti tra gli amministratori locali e la criminalità organizzata e dei conseguenti condizionamenti sull'attività amministrativa". In particolare, con riferimento alle pretese frequentazioni tra membri del consiglio comunale ed appartenenti alla criminalità organizzata, il Collegio Giudicante ha rilevato come, «dagli atti di causa, emerge la segnalazione, nei quattro anni presi in esame, di solo otto incontri tra amministratori e appartenenti alla criminalità (omissis) il numero degli episodi, la riferibilità dei medesimi a consiglieri diversi, unitamente alle contenute dimensioni del comune, che ha poco più di 3.000 abitanti, depongono, in assenza di ulteriori – e qui assenti – specificazioni, più nel senso dell'occasionalità degli incontri che in quello della sussistenza di un vero e proprio rapporto di frequentazione, il quale, per sua natura, importa un apprezzabile reiterazione nel tempo degli incontri. Analoga considerazione va fatta, in via generale, in ordine alle segnalazioni di carattere parentale (omissis) quanto infine alla presenza di appartenenti a famiglie mafiose ad una cena svoltasi in corso di campagna elettorale ed ai festeggiamenti che hanno seguito la vittoria della lista in cui sono stati eletti i ricorrenti, la relazione dà atto del fatto che gli eventi si sono verificati in luoghi aperti al pubblico, con ciò restando confermato quanto sostenuto dai ricorrenti in ordine all'impossibilità, per gli interessati, di avere, su tali presenze un utile potere di controllo".

Quanto al contesto territoriale, il T.A.R. ha evidenziato che lo stesso "nulla dice ex se in ordine all'eventuale collegamento esistente tra gli amministratori di un determinato comune e la criminalità organizzata... (omissis)... la natura dello scioglimento quale rimedio di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

extrema ratio volto a salvaguardare beni primari dell'intera collettività nazionale, messi in pericolo o compromessi dalla collusione tra amministratori locali e criminalità organizzata o dal condizionamento comunque subito dai primi, non fronteggiabile con altri apparati preventivi o sanzionatori dell'ordinamento, ovvero, in altre parole, lo stesso obiettivo di ripristino delle condizioni di legalità che il legislatore assegna alla misura in presenza delle condizioni eccezionali tratteggiate dall'art. 143 TUEL, richiede che l'intervento sia posto in essere solo laddove l'influenza della criminalità organizzata sugli organi elettivi dell'amministrazione locale sia fondatamente e univocamente percepibile, risolvendosi altrimenti l'applicazione della norma in un'inammissibile ingerenza dello Stato nei governi locali. Ne consegue imprescindibilmente che, nell'apprezzamento della eventuale sussistenza delle ridette condizioni eccezionali, nessuna realtà locale (quale specificamente quella di Cirò, sita in provincia di Crotone) debba scontare in linea di principio ovvero pregiudizialmente la mera appartenenza a un più vasto territorio ritenuto, sotto il profilo giuridico, ma anche sotto quello storico, pervasivamente interessato dalla presenza di fenomeni criminali radicati e organizzati sul territorio. Anche la rilevata continuità con la precedente compagine di governo dell'ente non è stata ritenuta significativa, in quanto «priva di un intrinseco, specifico, rilievo, atteso che la stessa non appare correlata a puntuali avvenimenti o circostanze probanti del preteso collegamento o condizionamento».

La pronuncia del T.A.R. Lazio è stata confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 4792 del 19 ottobre 2015, con la quale è stato, tra l'altro, precisato che un primo gruppo di elementi posti a base del



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

provvedimento di scioglimento *“concerne fatti che non sono stati ritenuti utili perché corrispondono a comportamenti, episodi o situazioni che non integrano quel quid pluris rispetto alla normalità e cioè a quanto ci si può aspettare che avvenga in qualsiasi paese di 3000 abitanti, dove una parte significativa di essi è collegata alla criminalità organizzata e che dunque riguarda qualsiasi amministrazione, anche la più incontaminata, che possa essere eletta in quel Comune”*. Da ultimo, con riferimento alle segnalazioni concernenti la mancata acquisizione della documentazione antimafia da parte dell'Amministrazione comunale, l'Alto Consesso, in aggiunta a quanto evidenziato sul piano fattuale dal Giudice di primo grado, ha rilevato *“la assoluta genericità di tali segnalazioni che si limitano a sostenere la mancata acquisizione delle comunicazioni o informazioni antimafia nonché la mancata verifica delle autocertificazioni antimafia. Tali elementi, così come allegati dalla Amministrazione, non sono assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica e pertanto non sono caratterizzate dalla necessaria concretezza”*.

Principi analoghi sono stati enunciati dal T.A.R. Lazio nella sentenza n. 7786/2015 del 3 giugno 2015 – confermata nel 2016 dal Consiglio di Stato – che ha annullato il decreto di scioglimento del consiglio comunale di Joppolo (VV) e che ha altresì evidenziato che il nucleo fondante dei ritenuti collegamenti con la criminalità organizzata era stato rinvenuto nelle risultanze di un'operazione di polizia giudiziaria che, peraltro, non sono state considerate dal giudice penale idonee a fondare una sentenza di condanna.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

1.3 L'incandidabilità e le misure nei confronti dei dipendenti

Per quanto riguarda i procedimenti finalizzati alla declaratoria di incandidabilità ex art. 143, comma 11, del decreto legislativo n. 267 del 2000, nel 2015 sono intervenute n. **37** pronunce, di cui n. **15** di primo grado, n. **14** di secondo grado e n. **8** della Corte di Cassazione che, per la prima volta, è intervenuta sulla materia, con l'affermazione di importanti principi.

In particolare, per quanto riguarda i **giudizi di primo grado**, n. **9** si sono conclusi con la declaratoria di **incandidabilità** di tutti gli ex amministratori locali indicati nella proposta ministeriale (comuni di Samo (RC) , Sant'Ilario dello Ionio (RC), San Luca (RC), Sedriano (MI), Cellino San Marco (BR), Giardinello (PA), San Ferdinando (RC), Bovalino (RC), Scicli (RG)); n. **5** sono sfociati in una pronuncia di **improcedibilità** in adesione alla tesi giurisprudenziale secondo la quale lo svolgimento di un turno elettorale tra quelli indicati dalla norma successivamente allo scioglimento dell'ente renderebbe appunto improcedibile la predetta proposta (comuni di San Calogero (VV), Joppolo (VV), Ricadi (VV), Badolato (CZ), Africo (RC)). Peraltro, come in seguito meglio si dirà, la Suprema Corte ha ritenuto non meritevole di accoglimento la tesi in parola ed ha optato per una diversa e più ampia opzione ermeneutica. Infine, per il comune di Quarto (NA), il Tribunale di Napoli ha rigettato la proposta ministeriale con riferimento ad uno degli ex amministratori indicati ai fini dell'incandidabilità, sul presupposto che lo stesso non fosse nominativamente menzionato né nella proposta medesima né nelle relazioni del Ministero e del Prefetto concernenti lo scioglimento dell'ente.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Relativamente ai **giudizi di secondo grado**, si sono registrate n. **5 pronunce favorevoli all'Amministrazione** [comuni di Samo (RC), San Cipriano d'Aversa (CE), Casignana (RC), Montebello Jonico (RC), Ardore (RC)] e n. **5** pronunce di **improcedibilità** della proposta ministeriale sulla base della sopra citata tesi giurisprudenziale poi modificata dalla Corte di Cassazione (comuni di Mongiana (VV), San Calogero (VV), Cirò (KR), Joppolo (VV), Ricadi (VV)). Da ultimo, in **2** casi, il giudizio di secondo grado si è concluso in senso **parzialmente favorevole** [comuni di Giugliano in Campania (NA) e Misilmeri (PA)], mentre per il comune di Montelepre (PA) sono stati accolti i reclami proposti da alcuni degli ex amministratori dichiarati incandidabili in primo grado.

Per quanto concerne il **contenzioso sul comma 11 dell'art. 143**, come sopra evidenziato, **nel 2015** si sono avuti i primi **significativi interventi della Corte di Cassazione**.

In particolare, con una prima pronuncia resa su ricorso proposto dall'ex sindaco del comune di Ventimiglia (IM) (Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, sentenza 30 gennaio 2015, n. 1747), i Giudici di legittimità hanno precisato la natura e le finalità della misura in parola, affermando che *"la misura interdittiva della incandidabilità dell'amministratore responsabile delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento del consiglio comunale conseguente a fenomeni di infiltrazione di tipo mafioso o simile nel tessuto istituzionale locale, privando temporaneamente il predetto soggetto della possibilità di candidarsi nell'ambito di competizioni elettorali destinate a svolgersi nello stesso territorio regionale, rappresenta un rimedio di extrema ratio volto ad evitare il ricrearsi delle situazioni che la misura dissolutiva ha*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

inteso ovviare, e a salvaguardare così beni primari dell'intera collettività nazionale - accanto alla sicurezza pubblica, la trasparenza e il buon andamento delle amministrazioni comunali nonché il regolare funzionamento dei servizi loro affidati, capaci di alimentare la "credibilità" delle amministrazioni locali presso il pubblico e il rapporto di fiducia dei cittadini verso le istituzioni - beni compromessi o messi in pericolo, non solo dalla collusione tra amministratori locali e criminalità organizzata, ma anche dal condizionamento comunque subito dai primi, non fronteggiabile, secondo la scelta non irragionevolmente compiuta dal legislatore, con altri apparati preventivi o sanzionatori dell'ordinamento".

La Cassazione ha altresì chiarito che *"non solo il procedimento giurisdizionale volto alla dichiarazione di incandidabilità è autonomo rispetto a quello penale, ma anche diversi ne sono i presupposti, perché la misura interdittiva di cui all'art. 143, comma 11, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali non richiede che la condotta dell'amministratore integri gli estremi dell'illecito penale di partecipazione ad associazione mafiosa o di concorso esterno nella stessa: perché scatti l'incandidabilità alle elezioni, rileva la responsabilità dell'amministratore nel grave stato di degrado amministrativo causa di scioglimento del consiglio comunale, e quindi è sufficiente che sussista, per colpa dello stesso amministratore, una situazione di cattiva gestione della cosa pubblica, aperta alle ingerenze esterne e asservita alle pressioni inquinanti delle associazioni criminali operanti sul territorio".*

Con la medesima pronuncia, la Suprema Corte ha esaminato l'ulteriore questione, spesso affrontata dalla giurisprudenza di merito,



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

dell'esatta individuazione dell'atto introduttivo del procedimento finalizzato alla declaratoria di incandidabilità. Sotto tale profilo, si legge nella sentenza in argomento: *"Dal tenore letterale della disciplina legislativa emerge che lo speciale procedimento camerale destinato a valutare la responsabilità degli amministratori e i loro collegamenti inquinanti e ad amputare cautelativamente, con la dichiarazione di incandidabilità, i rischi di proiezioni criminali nel primo turno elettorale successivo allo scioglimento che si svolge nel perimetro regionale di riferimento dell'ente disciolto, inizia con l'invio, da parte del Ministro dell'interno, della proposta di scioglimento al tribunale competente per territorio. È esatto che il procedimento giurisdizionale in questione si svolge - per espresso richiamo normativo - secondo la procedura camerale ex art. 737 c.p.c. e ss., e che proprio l'art. 737 c.p.c., il quale apre il capo VI recante le "Disposizioni comuni ai procedimenti in camera di consiglio", prevede che "i provvedimenti, che debbono essere pronunciati in camera di consiglio, si chiedono con ricorso al giudice competente", e quindi richiede che la domanda assuma la forma del ricorso contenente i requisiti menzionati nell'art. 125 c.p.c.. Ma il legislatore - pur disponendo l'applicazione, "in quanto compatibili", delle "procedure di cui al libro 4^o, titolo 2^o, capo 6^o, del codice di procedura civile" - ha dettato, espressamente, una diversa forma di introduzione del procedimento de quo. Prevedendo che "ai fini della dichiarazione d'incandidabilità il Ministro dell'Interno invia senza ritardo la proposta di scioglimento di cui al comma 4, al tribunale competente per territorio", il citato art. 143, comma 11, non solo affida al Ministro dell'interno la legittimazione attiva, ma anche individua nella trasmissione della proposta di scioglimento avanzata dallo stesso Ministro l'atto*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

introduttivo del procedimento. Si è quindi di fronte ad una forma speciale di instaurazione del giudizio, destinato poi a svolgersi - una volta appunto introdotto secondo le prescrizioni dettate dalla norma - nelle forme del rito in camera di consiglio. Si tratta di una scelta legislativa coerente con la natura e il contenuto della proposta ministeriale e, al contempo, con le finalità del rimedio della incandidabilità. Per un verso, infatti, la proposta di scioglimento del Ministro dell'interno non solo indica le anomalie riscontrate e i provvedimenti necessari per rimuovere tempestivamente gli effetti più gravi e pregiudizievoli per l'interesse pubblico, ma contiene anche la menzione degli amministratori ritenuti responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento: di qui l'idoneità di detta proposta del Ministro, in quanto recante i nominativi degli amministratori responsabili e le ragioni della loro dedotta responsabilità, a fungere, una volta inviata al tribunale competente ai fini della dichiarazione d'incandidabilità di detti amministratori, da atto di impulso del relativo procedimento giurisdizionale. Per l'altro verso, occorre considerare che l'incandidabilità temporanea e territorialmente delimitata rappresenta una misura interdittiva volta a rimediare al rischio che quanti abbiano cagionato il grave dissesto possano aspirare a ricoprire cariche identiche o simili a quelle rivestite e, in tal modo, potenzialmente perpetuare l'ingerenza inquinante nella vita delle amministrazioni democratiche locali".

Tale assunto ha trovato conferma in successive pronunce della Suprema Corte, la quale - pronunciandosi in esito a giudizi instaurati da ex amministratori del comune di Reggio Calabria - ha ulteriormente chiarito che "lo speciale procedimento giurisdizionale in oggetto, che si



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

svolge nelle forme camerale, prende l'avvio dalla proposta di scioglimento inviata dal Ministro, che ben agisce personalmente, al Tribunale competente (e pertanto non si potrebbe in ogni caso ritenere che si tratti di procedimento ad iniziativa d'ufficio). Ne consegue che occorre valutare se nella proposta, e nella relazione del prefetto che ne costituisce parte integrante, sia riscontrabile l'indicazione dello specifico amministratore nei cui confronti si chiede la dichiarazione di incandidabilità, e ciò ai fini della corretta instaurazione del contraddittorio, che presuppone l'individuazione della parte evocata in giudizio" (cfr. Corte di Cassazione, Prima Sezione Civile, sentenza 29 aprile 2015, n. 8718; Id., sentenza 29 aprile 2015, n. 8717).

Nella medesima direzione, sempre con riferimento al comune di Reggio Calabria, è stato, inoltre, puntualizzato che *"il procedimento giurisdizionale per la dichiarazione di incandidabilità degli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento dei consigli comunali o provinciali per infiltrazioni di tipo mafioso, pur essendo destinato a svolgersi con il rito camerale ex artt. 737 e ss. cod. proc. civ., ha una forma speciale di instaurazione, che richiede la proposta del Ministro dell'Interno"*. Alla stregua di tale principio, l'atto introduttivo del giudizio non può essere individuato nella memoria dell'Avvocatura (cfr. Corte di Cassazione, Prima Sezione Civile, 27 maggio 2015, n. 10945).

Con successiva sentenza n. 16048/2015 del 29 luglio 2015 - resa a seguito del gravame proposto dall'ex sindaco del capoluogo reggino - i Giudici di legittimità sono nuovamente tornati sulla questione e con un articolato apparato motivazionale hanno aderito ad un'opzione



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

ermeneutica diversa rispetto a quella prospettata nel citato precedente delle Sezioni Unite.

Nello specifico, la predetta sentenza è intervenuta a definizione di un giudizio avente ad oggetto il provvedimento con il quale la Corte di Appello di Reggio Calabria, per quanto qui interessa, aveva ritenuto infondata l'eccezione di violazione del contraddittorio per omessa indicazione del nome del ricorrente - ex amministratore del comune reggino dichiarato incandidabile ai sensi del menzionato art. 143, comma 11 - nella proposta di scioglimento del consiglio comunale proveniente dal Ministro dell'interno, attribuendo funzione di ricorso introduttivo alla memoria dell'Avvocatura dello Stato, rispondente ai requisiti di cui all'art. 125 del codice di procedura civile e depositata anteriormente alla prima udienza di trattazione.

La Suprema Corte, muovendo dalla natura contenziosa e non impugnatoria del procedimento finalizzato alla declaratoria di incandidabilità, ha osservato che *"non può assurgere ad atto di parte - sussumibile, sotto il profilo sistematico, nell'archetipo camerale - la proposta del Ministro dell'Interno, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale: sol che si consideri che essa è letteralmente indirizzata "al Presidente della Repubblica", e non al tribunale competente; ha ad oggetto lo scioglimento del consiglio comunale, e non la richiesta di incandidabilità di singoli amministratori, mai nominati; e sotto il profilo contenutistico, consiste in una descrizione riassuntiva delle anomalie ambientali riscontrate nella gestione dell'ente locale, in conformità con le relazioni del prefetto e della cd. Commissione d'accesso e d'indagine, senz'alcuna esplicita contestazione individuale e, tanto meno, deduzione di prove, costituite o costituende... (omissis)... Alla proposta inviata (e si noti*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

l'empirismo del verbo "inviare" utilizzato nella norma, irriducibile alle forme sacramentali della notificazione e del deposito in cancelleria) si può quindi attribuire valore di atto introduttivo del procedimento ex art. 143, comma 11, T.U.E.L. unicamente nell'accezione atecnica di primum mobile, destinato a provocare l'attivazione del potere d'impulso del tribunale".

Si legge ancora nella sentenza: "Se dunque la "proposta" non contiene la domanda (art. 99 cod. proc. civ.), è parimenti da escludere, sotto altro profilo, la configurabilità di un procedimento camerale officioso promosso dal giudice – inclusa la fase di formalizzazione contestativa degli addebiti – sulla base del materiale informativo in essa contenuto. Il tribunale non è organo di azione, che possa ricercare ed estrapolare dalla descrizione ministeriale (per sua natura, di respiro ambientale), sia pure integrata con la propedeutica relazione prefettizia (del cui necessario invio contestuale l'art. 143 T.U.E.L., peraltro, nulla dice), gli elementi rilevanti ai fini della dichiarazione di incandidabilità di singoli soggetti – a cominciare dal nome stesso dell'amministratore locale responsabile – e della concreta imputazione dei fatti rilevanti; e financo della deduzione di prove: con un'estensione abnorme dei poteri ordinari del giudice civile, senza precedenti".

Pertanto, conclude la Corte, "Dai predetti rilievi consegue, in ultima analisi, la legittimità della tesi di fondo del provvedimento impugnato, che ravvisa la rituale prospettazione della domanda nel primo atto difensivo, depositato tempestivamente dal Ministro dell'Interno, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, in sede di costituzione in giudizio".



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Dalla giurisprudenza sopra richiamata sembrerebbe emergere un contrasto interpretativo in ordine all'esatta portata degli atti introduttivi del giudizio in oggetto ed alla necessità di indicare nominativamente, nella proposta ministeriale, gli amministratori dei quali viene chiesta la declaratoria di incandidabilità ai sensi dell'art. 143, comma 11, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. In considerazione di ciò, questo Ministero ha chiesto all'Organo di difesa erariale di stimolare un nuovo pronunciamento dei Giudici di legittimità, proponendo ricorso per Cassazione avverso la sentenza n. 45/2016, con la quale la Corte di Appello di Napoli ha rigettato il reclamo proposto dall'Amministrazione finalizzato ad ottenere la declaratoria di incandidabilità di un ex amministratore del comune di Quarto (NA), sul presupposto che l'amministratore in questione non era nominativamente indicato nella proposta del Ministro dell'Interno e nell'allegata relazione del Prefetto.

Da ultimo, la Suprema Corte ha esaminato le questioni inerenti all'estensione ed alla decorrenza degli effetti della declaratoria di incandidabilità, ponendo fine al contrasto di orientamenti interpretativi, che sul punto aveva contrassegnato la giurisprudenza di merito.

In particolare, i Giudici di legittimità - con pronunce rese nei confronti di ex amministratori dei comuni di Nardodipace (VV) e di Borgia (CZ) - hanno osservato che *"Ai fini dell'interpretazione dell'art. 143, undicesimo comma, del d.lgs. n. 267/2000, che per la prima volta viene all'esame di questa Corte nei termini prospettati, si pone un duplice ordine di problemi nell'individuazione del'ambito applicativo dell'incandidabilità temporanea prevista per gli amministratori locali che si siano resi colpevoli della cattiva gestione della cosa pubblica. Il primo riguarda l'individuazione di quali siano le elezioni, tra quelle (regionali,*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

provinciali, comunali, circoscrizionali) indicate, cui si riferisce la norma nel prevedere l'incandidabilità al primo turno elettorale successivo allo scioglimento dei consigli comunali o provinciali; il secondo riguarda l'operatività della incandidabilità nel caso in cui il provvedimento che la dichiara in modo definitivo sopraggiunga quando uno o più turni elettorali si siano già tenuti nella regione successivamente allo scioglimento". Orbene, "L'univoco tenore letterale e grammaticale della norma, chiaramente evidenziato dall'utilizzo della congiunzione coordinante "e", solitamente adoperata per esprimere l'unione di due elementi, e non della congiunzione disgiuntiva "o", solitamente usata per esprimere un'alternativa, consente di identificarne l'ambito applicativo in relazione a tutte le tornate elettorali indicate. Di conseguenza, la candidatura è preclusa nel primo turno elettorale di ciascuna delle predette elezioni (regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali) che si svolgano, successivamente allo scioglimento, nella regione nel cui territorio si trova l'ente interessato". Con riguardo poi all'ambito temporale di operatività della misura interdittiva in esame, ad avviso della Suprema Corte, è ragionevole ritenere che "l'incandidabilità operi quando, come previsto dalla norma, "sia dichiarata con provvedimento definitivo", valendo evidentemente per tutti i turni elettorali successivi che si svolgeranno nella regione nel cui territorio si trova l'ente interessato dallo scioglimento, sebbene nella stessa regione si siano svolti uno o più turni elettorali (di identica o differente tipologia) successivamente allo scioglimento dell'ente ma prima che il provvedimento giurisdizionale dichiarativo dell'incandidabilità abbia assunto il carattere della definitività". In tal senso, la Cassazione non ritiene condivisibile l'opinione "secondo la



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

quale la pronuncia definitiva di incandidabilità, ove sopravvenga dopo lo svolgimento del primo turno di una o più elezioni, sarebbe destinata a produrre i suoi effetti con riferimento soltanto alle "altre" (tipologie di) elezioni tra quelle elencate, cioè diverse da quelle già svoltesi dopo lo scioglimento dell'ente, poiché per queste ultime l'incandidabilità non potrebbe operare nei turni elettorali successivi al provvedimento giurisdizionale definitivo che l'abbia accertata. Questa interpretazione non è condivisibile, laddove attribuisce effetti esecutivi ad un provvedimento di incandidabilità prima che sia divenuto definitivo e non considera che nelle elezioni precedenti la persona era candidabile ed eleggibile (salva la ricorrenza di una specifica causa di ineleggibilità o incompatibilità), divenendo incandidabile solo per effetto del provvedimento giurisdizionale definitivo e con riferimento alle elezioni successive nel senso che si è chiarito" (cfr. Corte di Cassazione, Sezione I Civile, sentenza 22 settembre 2015, n. 18696; Id., sentenza 13 novembre 2015, n. 23299).

Sulla scorta di tali principi, i Giudici di legittimità hanno rinviato alla Corte di Appello di Catanzaro in diversa composizione, cassando le sentenze impugnate, che avevano dichiarato improcedibile la proposta ministeriale, in quanto successivamente allo scioglimento del consiglio comunale e prima della fine del procedimento di incandidabilità, nell'ambito della regione interessata si era già svolto un turno elettorale tra quelli indicati dalla norma. È, inoltre, prevedibile che troveranno favorevole accoglimento i reclami ed i ricorsi per Cassazione attualmente pendenti e proposti dall'Amministrazione ai fini della riforma di pronunce giurisdizionali, che hanno accolto un'interpretazione



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

restrittiva analoga a quella ritenuta non condivisibile nelle sentenze da ultimo citate.

Passando all'esame del contenzioso concernente i provvedimenti adottati ai sensi del comma 5 dell'art. 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, nel 2015 il Giudice Amministrativo ha dichiarato perenti i ricorsi presentati da due dipendenti – l'uno del comune di Fondi (LT) e l'altro del comune di Cerda (PA) – avverso il decreto ministeriale con cui era stata disposta nei loro confronti l'applicazione della misura di rigore, mentre nel caso del comune di Casignana (RC), il Tribunale Civile di Locri ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione in favore del T.A.R. per il Lazio.

Da ultimo, sono intervenute due pronunce del Consiglio di Stato, entrambe favorevoli per l'Amministrazione (comuni di San Giuseppe Vesuviano (NA) e Reggio Calabria). In tali occasioni, l'Alto Consesso ha avuto modo di precisare che la misura in argomento *“- che ai sensi dell'art. 143, comma 5, del t.u.l.p.s. ha carattere temporaneo e che non deve collegarsi all'accertamento di specifiche responsabilità, sanzionabili in sede penale e tantomeno a puntuali figure di illecito disciplinare – può adottarsi nei casi in cui la situazione di condizionamento si estenda, anche in via potenziale, oltre che agli organi elettivi anche a quelli amministrativi, con creazione di una situazione ambientale pregiudizievole per il buon andamento degli uffici la cui riconduzione alla normalità richieda anche un avvicendamento dei funzionari in posizione di vertice o di particolare responsabilità”* (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza 2 dicembre 2015, n. 5470). Inoltre, *“A fronte di un'acclarata e non contestabile situazione di inquinamento nello svolgimento dei compiti di amministrazione attiva da parte del Settore*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

preso in considerazione, l'avvicendamento dei quadri dirigenziali e direttivi assolve in positivo una funzione di risanamento e riconduzione alla normalità di un assetto gestionale nel suo complesso gravemente compromesso. Ciò esclude la necessità di una specifica motivazione sull'iscrizione di singoli addebiti a ciascun dipendente addetto di cui è disposto il movimento" (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 7 dicembre 2015, n. 5540).

Allo stato, quindi, risultano pendenti n. 23 giudizi, di cui due in grado di appello, relativi ai comuni di Castellammare di Stabia (NA) , Fondi (LT), Furnari (ME), Belmonte Mezzagno (PA), Cerda (PA) e Barcellona Pozzo di Gotto (ME).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

2. L'Azienda Ospedaliera Sant'Anna e San Sebastiano

Con d.P.R. del 23 aprile 2015, la gestione dell'Azienda Ospedaliera S. Anna e San Sebastiano di Caserta è stata affidata ad una Commissione straordinaria, ai sensi dell'art. 143 del D.Lgs 267/2000, a seguito di vicende giudiziarie che hanno coinvolto i vertici amministrativi e sanitari del nosocomio.

La Commissione ha immediatamente avviato il risanamento dell'ente con l'obiettivo di ripristinare la legalità, migliorare la qualità dei servizi all'utenza, semplificare le procedure amministrative e contenere i tempi per l'erogazione dei servizi.

I primi provvedimenti dell'organo straordinario sono stati adottati allo scopo di assicurare il ricambio del vertice amministrativo e sanitario dell'Azienda, con la risoluzione contrattuale degli incarichi di Direttore Amministrativo e di Direttore Sanitario nonché per garantire la funzionalità delle Unità Operative amministrative e sanitarie, compromessa dalla carenza degli organici.

Particolare attenzione è stata dedicata all'attuazione del Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione, di recente adozione, che ha disciplinato la gestione centralizzata delle liste d'attesa, la rotazione degli incarichi apicali, la gestione dei ricoveri, distinguendo quelli d'emergenza da quelli ordinari, l'istituzione del Nucleo Operativo di Controllo e del Servizio Ispettivo.

In merito all'assetto organizzativo, la Commissione straordinaria si è prontamente attivata per l'adozione di un nuovo Piano attuativo dell'Azienda (Atto Aziendale) - essendo risalente al 2010 quello vigente al momento dell'insediamento - prendendo gli opportuni contatti con i



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

vertici regionali, cui è stata rappresentata l'esigenza di una profonda revisione della proposta già avanzata dal precedente Direttore generale, che coinvolgesse, soprattutto, il personale sanitario ed amministrativo, attraverso istituti di partecipazione e consultazione.

Tra le priorità individuate per garantire un rapido risanamento nella gestione dei servizi sanitari, assume rilievo l'abbattimento dei tempi delle liste d'attesa in attività istituzionale, tuttora condizionato:

- ✚ dalla mancanza di un accordo territorio-ospedale;

- ✚ dalla indisponibilità di apparecchiature adeguate. A tal riguardo la Commissione ha proceduto ad ammodernare la dotazione tecnologica - con l'acquisto di strumentazione medica in sostituzione di quella obsoleta - ed ha anche approvato un "Piano di vetustà delle apparecchiature", in modo che possa avviarsi un virtuoso processo di programmazione degli acquisti;

- ✚ dalla carenza di una dotazione organica adeguata alle esigenze della struttura. La Commissione ha disposto il rientro in Azienda di tutta l'attività libero professionale intramuraria allargata, anche allo scopo di permettere un puntuale controllo, evitando forme di evasione sia della fiscalità generale che della quota aziendale. A fronte del costante depauperamento del personale, causato, negli ultimi anni, dal blocco delle assunzioni, la Commissione ha dovuto ricorrere al "lavoro flessibile", ad altre forme di reclutamento contrattuale a tempo determinato nonché a sostenere i costi connessi all'eccessivo utilizzo di lavoro straordinario e per attività aggiuntive, sia interne che esterne.

Altra criticità affrontata afferisce al servizio di tesoreria dell'Azienda, il cui rapporto contrattuale viene rinnovato da anni per



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

effetto di numerose proroghe, comportando oneri eccessivi se si considera che la quasi totalità delle movimentazioni finanziarie avviene tramite la Società regionale di committenza (S.O.RE.SA.) e che il conto bancario è movimentato con un ridotto numero di operazioni contabili annue.

Al fine di ottenere prestazioni più vantaggiose per l'Azienda, la Commissione ha, più volte, indetto apposite gare che, tuttavia, sono andate sempre deserte.

Nell'ambito delle attività intraprese per il ripristino della legalità, l'organo di gestione straordinaria dell'Azienda ha emanato precise direttive che impongono il rispetto dei termini di pagamento ai fornitori, con la conseguente denuncia per danno erariale a carico di coloro che disattendono le disposizioni. E' stata anche richiamata l'attenzione degli uffici circa il rispetto della tempistica relativa alla liquidazione e al successivo pagamento delle fatture, in ossequio al principio cronologico di contabilizzazione delle stesse. Conseguentemente, si è ottenuto un progressivo e significativo miglioramento dei tempi di pagamento, attualmente ridotti a meno di 50 giorni.

Particolare attenzione è stata, inoltre, rivolta alle criticità connesse alle procedure di gara, connotate da una cospicua presenza di vizi procedurali, con specifico riguardo all'utilizzazione del CIG (codice identificativo gara), al frazionamento degli affidamenti, ai criteri di aggiudicazione caratterizzati da ampia discrezionalità e, non ultimo, alle proroghe tecniche, non sostenute dal requisito dell'eccezionalità.

La Commissione, pur operando in un clima destabilizzato dalle vicende giudiziarie che hanno coinvolto l'assetto aziendale, ha svolto un assiduo lavoro mirato a compulsare la struttura organizzativa,



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

potenziandola contestualmente con professionalità adeguate, onde innalzare il livello dei controlli interni per una verifica della corretta applicazione delle procedure di gara.

Nelle more del perfezionamento della struttura organizzativa, la commissione ha ritenuto di avvalersi della Stazione Unica Appaltante, presso il Provveditorato Interregionale alle OO.PP. di Campania, Molise, Puglia e Basilicata, giungendo alla sottoscrizione di una apposita convenzione.

La commissione ha anche condotto un'azione mirata di ripristino della legalità, attraverso un primo screening degli "appalti sensibili", le cui risultanze, unitamente ai carteggi di interesse, sono state trasmesse alla competente Procura della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere ed alla Procura regionale della Corte dei Conti per le valutazioni e le iniziative del caso. Nell'ambito di tale attività, con riferimento agli atti amministrativi risultati inficiati da profili di illegittimità, ha provveduto a disporre le revoche, con gli opportuni atti deliberativi.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

3. L'indagine "Mondo di mezzo" e lo scioglimento del X Municipio

Nell'ambito della nota operazione "Mondo di mezzo", avviata dalla Procura della Repubblica di Roma e conclusasi con l'emanazione di un'ordinanza di applicazione di misure cautelari eseguita il 2 dicembre 2014, sono emersi elementi circa possibili infiltrazioni della criminalità organizzata nei confronti di Roma Capitale, che hanno indotto il Prefetto di Roma a disporre l'accesso presso il comune ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

In particolare, il provvedimento adottato dal Giudice per le Indagini Preliminari presso il Tribunale capitolino ha delineato l'assetto organizzativo di un sodalizio convenzionalmente denominato "Mafia Capitale", dedito, per un verso, all'esercizio delle attività tipiche delle consorterie tradizionali quali l'usura, l'estorsione, il commercio di armi, ecc.; per altro verso, al controllo ed all'accaparramento di appalti e risorse pubbliche in favore di aziende controllate o colluse, in special modo, nel territorio di Ostia, nel settore della gestione delle aree demaniali marittime e del verde pubblico.

Nella proposta del Prefetto e nelle conclusioni della Commissione di indagine è stato posto l'accento sulla situazione di degrado amministrativo in cui versava l'attività contrattuale dell'ente, aggravata dall'eccessiva frammentazione delle competenze derivante dall'attribuzione delle funzioni di stazione appaltante non solo ai Dipartimenti ed ai Municipi, ma anche alle loro articolazioni interne. Sono state, inoltre, messe in rilievo la vetustà del regolamento sui contratti risalente al 1993 e l'assenza di uno specifico regolamento comunale sulle acquisizioni in economia, nonché di atti di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

programmazione sugli affidamenti in economia. Tra le illegittimità ed anomalie rilevate, si segnalano: la diffusa prassi di non adottare la determinazione a contrarre, che è normativamente prescritta quale atto preliminare all'avvio delle procedure di gara e di affidamento; l'ampio ricorso a procedure non aperte; l'assenza di adeguati sistemi di preselezione delle imprese con la conseguente partecipazione alle procedure di affidamento di imprese spesso riconducibili ad unico centro di interessi; l'assenza di controlli sui requisiti generali e tecnici delle ditte partecipanti alle predette procedure.

Nei sei mesi in cui ha operato, l'Organo ispettivo ha focalizzato i propri accertamenti sul Dipartimento Tutela Ambientale e Protezione Civile, sul Dipartimento Politiche Sociali e sul Dipartimento Politiche Abitative, oltre che sul Municipio X e sulla società AMA, settori risultati maggiormente interessati dal provvedimento dell'Autorità Giudiziaria.

L'analisi dello spaccato amministrativo in questione ha consentito di far emergere situazioni di evidenti irregolarità nei procedimenti finalizzati all'assegnazione di lavori e servizi e di palesi interferenze dell'organizzazione criminale "Mafia Capitale".

Tuttavia, anche in considerazione delle iniziative intraprese dalla compagine di governo eletta nel maggio del 2013, in direzione della discontinuità rispetto al passato e del recupero di legalità, il Prefetto di Roma ha ritenuto che gli elementi raccolti non fossero sufficientemente univoci, nel senso chiarito dalla giurisprudenza quale *"significatività tendenzialmente oggettiva dell'elemento indiziario, a cui deve accompagnarsi una coerenza d'insieme di tutti gli indizi raccolti, tra cui deve sussistere un rapporto di non contraddizione, armonia ed assenza*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

di possibili interferenze interpretative" (cfr. T.A.R. Campania – Napoli, Sezione I, sentenza 9 giugno 2010, n. 13720).

Pertanto, tenuto conto della vastità e complessità di Roma Capitale, la pervasività della compromissione riscontrata a seguito dell'accesso non è risultata tale da far prevalere con adeguato grado di certezza l'interesse all'adozione della misura dissolutiva, stante l'imprescindibile necessità di garantire *"la ponderazione degli interessi coinvolti"* per *"la sostanziale identità di tutela tra diritto costituzionale di elettorato e lotta alla criminalità"* (cfr. Consiglio di Stato, Sezione VI, sentenza 17 febbraio 2007, n. 665; T.A.R. Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 3 giugno 2014, n. 5856).

Più marcata e compromessa si è rivelata la situazione del Municipio X, rispetto al quale ulteriori operazioni di polizia giudiziaria hanno fatto emergere gli interessi della criminalità organizzata nel tessuto economico del territorio e, soprattutto, nella gestione delle aree demaniali marittime. Al riguardo, la Commissione di indagine ha esaminato talune procedure di affidamento di appalti o di concessioni di beni demaniali, rilevando come le stesse si siano concluse in favore di ditte riconducibili direttamente o indirettamente ad esponenti di *"Mafia Capitale"*, con la conseguenza che è stato alterato o compromesso il principio della concorrenza tra imprese, agevolando unicamente quelle facenti parte del sodalizio criminoso. Le medesime modalità di attribuzione degli appalti sono state riscontrate per gli affidamenti concernenti i lavori di potatura delle alberature municipali, nonché i lavori di pulizia, manutenzione ordinaria e straordinaria ed il presidio di alcuni arenili relativamente all'anno 2014. Con riferimento a tutte queste procedure, come anche ad altre che l'Organo ispettivo ha



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

analizzato nel dettaglio, sono emersi comportamenti della struttura burocratica e del vertice politico del Municipio caratterizzati da evidente favore nei confronti dei soggetti e delle società legate alla più volte citata consorteria criminale, a cui sono stati garantiti affidamenti attraverso l'inosservanza delle norme di settore e la mancanza di controlli sulla regolarità degli atti e sul possesso dei prescritti requisiti da parte dei soggetti affidatari.

Pertanto, con decreto del Presidente della Repubblica del 27 agosto 2015 l'amministrazione del Municipio X – già sciolto con ordinanza del sindaco di Roma Capitale a seguito delle dimissioni rassegnate dal presidente con la conseguente decadenza della giunta municipale – è stata affidata ad una commissione straordinaria per la durata di diciotto mesi, ex art. 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000. Avverso il predetto provvedimento è attualmente pendente innanzi al T.A.R. per il Lazio un ricorso proposto dall'Associazione "Comitato Ostia" e dal suo rappresentante legale.

Nel contempo, il prefetto di Roma ha proposto l'avvio della procedura per l'applicazione delle misure previste dal comma 5 del predetto art. 143 nei confronti dei dirigenti e dei dipendenti di Roma Capitale, per i quali, sulla scorta della proposta stessa e delle conclusioni della Commissione di indagine, sono stati ravvisati i presupposti per l'eventuale adozione del decreto ministeriale di destinazione ad altro ufficio o ad altra mansione con contestuale avvio del procedimento disciplinare. La relativa istruttoria ha messo in luce che taluni dei dirigenti e dipendenti interessati erano già cessati dall'incarico ricoperto; altri risultavano sospesi dal servizio ovvero assegnati ad altri uffici. Nei confronti di tali soggetti la disposizione in



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

parola non ha potuto, quindi, trovare applicazione, atteso che la stessa è finalizzata a far cessare un pregiudizio in essere. Infine, relativamente alla posizione di un ulteriore funzionario potenzialmente suscettibile di essere colpito dalla misura in questione, non sono stati riscontrati elementi tali da far emergere forme di consapevole connivenza o collegamento con gli interessi della criminalità organizzata.

3.1 Il "tutoraggio" della prefettura di Roma

A seguito dell'accesso disposto presso Roma Capitale, come sopra precisato, non sono stati riscontrati elementi sufficientemente univoci idonei a legittimare l'adozione di un provvedimento tanto incisivo qual è lo scioglimento per infiltrazioni della criminalità organizzata. Tuttavia, si è ritenuto che i gravi vizi di legittimità e procedurali rilevati nell'azione amministrativa della città di Roma richiedessero urgenti interventi correttivi da parte dell'Amministrazione capitolina. In tal senso, il Ministro dell'Interno ha incaricato il Prefetto di Roma, nel quadro della leale collaborazione istituzionale tra Stato ed enti locali, di assicurare proposte ed indicazioni finalizzati a pianificare con il sindaco gli interventi di risanamento dei settori risultati più compromessi a seguito degli accertamenti ispettivi.

Nello specifico, a titolo esemplificativo e nella prospettiva di un'eventuale ulteriore implementazione in relazione allo sviluppo *in progress* dell'attività di risanamento, sono state indicate le seguenti tipologie di intervento:

➤ l'adozione di atti di indirizzo e programmazione generale nei settori relativamente ai quali sono state riscontrate le maggiori criticità



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

(verde pubblico e ambiente, emergenza abitativa, immigrazione, campi nomadi, ecc.);

➤ l'adozione o l'aggiornamento dei regolamenti di competenza dell'Amministrazione comunale, secondo i principi di imparzialità e buon andamento, con particolare riguardo all'affidamento di lavori, servizi e forniture;

➤ la revoca in autotutela degli affidamenti disposti in assenza di regolari procedure concorsuali;

➤ la predisposizione ed aggiornamento di un albo delle ditte fiduciarie per l'affidamento dei servizi e dei lavori in economia;

➤ il monitoraggio dell'effettiva operatività della centrale unica degli acquisti;

➤ l'avvio delle procedure di annullamento delle determine dirigenziali;

➤ l'implementazione del sistema dei controlli interni;

➤ l'avvio dei procedimenti di verifica e revisione dei contratti, compresi quelli di servizio con l'AMA S.p.A., al fine di verificarne le effettive condizioni e la sostenibilità, tenuto conto dell'evoluzione normativa, amministrativa e contabile.

Ciò stante, con decreto del 1° settembre 2015 il Prefetto di Roma ha istituito un apposito Gruppo di Supporto con la finalità di tracciare, avvalendosi dell'ausilio del Segretario Generale quale necessario elemento di raccordo con l'Amministrazione comunale, le linee di intervento intese al risanamento dell'attività amministrativa di Roma Capitale, muovendo dalle risultanze degli accertamenti compiuti dalla Commissione di indagine, nonché dalle considerazioni svolte nella conseguente proposta prefettizia.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

In tale direzione, al Gruppo di Supporto è stato assegnato innanzitutto un compito di natura ricognitiva, finalizzato a riscontrare – a cominciare dai settori caratterizzati dalle maggiori criticità quali verde pubblico ed ambiente, emergenza abitativa, immigrazione e campi nomadi – l'adozione di atti di indirizzo e programmazione generale; l'adozione o l'aggiornamento dei regolamenti di competenza comunale, con specifico riguardo all'affidamento di lavori, servizi e forniture; la loro effettiva applicazione in relazione alle procedure poste in essere dall'ente.

In secondo luogo, il Gruppo è stato investito di una funzione propositiva, nel senso di fornire indicazioni e proposte nell'ottica della pianificazione di ulteriori iniziative utili per il processo di legalizzazione in atto.

Per quanto riguarda la documentazione acquisita ed esaminata nell'ambito della sopra citata attività ricognitiva, si segnalano: gli atti di indirizzo e di programmazione generale adottati dall'Amministrazione comunale nel corso dell'anno; i regolamenti vigenti con particolare riferimento all'affidamento di lavori, servizi e forniture; il piano anticorruzione in vigore; un quadro riassuntivo di tutte le procedure di affidamento espletate nel 2015 relativamente ai sopra citati settori di maggiore criticità, anche al fine di verificare l'operatività della Centrale unica degli acquisti; una scheda riepilogativa sulla posizione dei dipendenti e dirigenti dell'ente. Specifiche informazioni sono state, inoltre, richieste ai direttori di ciascun Dipartimento di Roma Capitale in ordine all'assetto dei rispettivi settori di competenza ed alle iniziative intraprese per assicurare la legalità dell'azione amministrativa.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

È stato poi verificato lo stato delle determinazioni dirigenziali, la cui illegittimità è stata riscontrata in sede di indagine e rispetto alle quali l'Amministrazione comunale avrebbe dovuto adottare provvedimenti di annullamento in autotutela. A seguito di tale riscontro, con riferimento alle determinazioni per le quali la procedura di annullamento non risultava ancora avviata, il Segretario Generale ha formalmente sollecitato i competenti dirigenti comunali a provvedere in tal senso.

Sul piano delle misure volte a prevenire fenomeni corruttivi, il Gruppo di Supporto ha preso atto di alcuni importanti interventi realizzati dall'Amministrazione comunale, quali: l'aggiornamento del catalogo dei processi e dei rischi nell'ambito del piano anticorruzione alla luce delle vicende giudiziarie legate a "Mondo di mezzo"; l'introduzione di un sistema di controlli territoriali in determinati settori come la repressione dell'abusivismo e le verifiche sul corretto utilizzo del patrimonio comunale; la sottoscrizione di protocolli di legalità con l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) e con la Prefettura di Roma, anche in vista del Giubileo straordinario del 2015; la definizione dei criteri e delle modalità per la rotazione dei dirigenti e dei dipendenti dell'ente, di cui si è avuta una prima attuazione nel mese di agosto.

È stato, tuttavia, rilevato, da un lato, che alcune misure anticorruzione previste nel piano apparivano generiche o non esaustive rispetto a tutti i processi potenzialmente a rischio; d'altro lato, che alcune delle iniziative previste in quel piano risultavano ancora parziali o *in fieri* quali la realizzazione di una banca unica dei provvedimenti propedeutica allo svolgimento di controlli a campione sul territorio comunale ovvero gli interventi finalizzati ad agevolare gli accertamenti sugli esercizi commerciali e l'elusione fiscale.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Conseguentemente, il Gruppo di Supporto ha evidenziato l'opportunità di procedere ad una rielaborazione della mappatura dei processi, volta a specificare nel dettaglio le procedure a rischio e le misure di prevenzione da adottare in relazione a ciascun rischio individuato, fornendo precise indicazioni in tal senso.

L'attività ricognitiva posta in essere dal predetto Gruppo ha, inoltre, fatto emergere come il quadro regolamentare di Roma Capitale fosse piuttosto risalente e, quindi, per molti aspetti poco efficace in settori di notevole rilevanza. Al riguardo, come segnalato dal Segretario Generale, è stato avviato il processo di revisione di alcuni dei regolamenti vigenti - ormai obsoleti e comunque non più rispondenti alle esigenze di legalità dell'Amministrazione - e nelle more dell'approvazione delle nuove norme regolamentari da parte dell'Assemblea Capitolina, sono intervenute specifiche direttive di Giunta. In particolare, sono stati istituiti tavoli tecnici per l'aggiornamento del regolamento sui controlli interni con la previsione di un nuovo sistema di controlli integrati, l'introduzione di un controllo di qualità e l'aumento della percentuale di controlli da effettuare.

Ancora, nel mese di settembre la Giunta ha adottato il testo del nuovo regolamento dei contratti pubblici da sottoporre all'approvazione dell'Assemblea Capitolina. Il nuovo regolamento andrà a sostituire quello vigente, risalente al 1993, e colmerà la grave lacuna costituita dall'assenza di un atto generale in materia di acquisiti in economia.

Preso atto delle iniziative in essere, il Gruppo di Supporto ha sottolineato la necessità che alla definitiva approvazione del regolamento sui contratti faccia seguito l'adozione di una serie di atti che diano effettiva sostanza alla cornice normativa regolamentare, quali



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

gli atti programmatori degli acquisti di beni e servizi e gli elenchi degli operatori a cui attingere per le procedure ristrette. Anche con riferimento ai regolamenti concernenti i procedimenti amministrativi, il decentramento amministrativo, l'accessibilità e la trasparenza è stato evidenziato come risultino opportuni aggiornamenti e modifiche da parte dell'Amministrazione comunale.

L'attività ricognitiva e propositiva del Gruppo di Supporto ha avuto ad oggetto anche il controllo successivo di regolarità amministrativa disciplinato dall'art. 147 bis, commi 2 e 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Secondo quanto previsto dal relativo regolamento comunale, il predetto controllo è effettuato su un campione costituito da tutte le determinazioni dirigenziali che prevedano un impegno di spesa pari o superiore ad euro 200.000,00 e per le quali sia stata attestata la regolarità contabile e la copertura finanziaria da parte dell'ufficio di Ragioneria Generale. Al riguardo, sono state individuate una serie di criticità consistenti nella mancanza di un *software* dedicato e la necessità di sottoporre a controllo tipologie di atti ulteriori rispetto a quelle contemplate, quali i provvedimenti di natura edilizia, anche in considerazione dei rischi connessi ai fenomeni corruttivi. Inoltre, è stato ritenuto gravemente parziale limitare il controllo solo alle determinazioni che prevedano un impegno di spesa pari o superiore a 200.000,00 euro, sebbene in proposito il Segretario Generale abbia comunicato che tale limite risulti di fatto disapplicato.

Criticità sono emerse anche con riferimento alla valutazione del ciclo delle performance, che, sulla scorta della documentazione esaminata, non risulta avere condotto ad un apprezzabile miglioramento della qualità delle prestazioni rese e dei servizi erogati. Tra le misure



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

proposte al riguardo dal Gruppo di Supporto vi sono l'adozione di un nuovo sistema di valutazione e misurazione della performance in sostituzione di quello approvato nel 2010 e l'adozione di una pianificazione strategica, che allo stato risulta mancante.

Da ultimo, è stata richiamata l'attenzione sulle criticità segnalate dall'organismo di revisione economico-finanziaria e sulle indicazioni dallo stesso fornite per farvi fronte e sono state effettuate verifiche sul funzionamento della centrale unica degli acquisti di beni e servizi. In proposito, il Segretario Generale ha confermato l'operatività della centrale ed ha proposto la creazione di una centrale unica di committenza in funzione di stazione unica appaltante, intesa a centralizzare l'espletamento delle procedure di affidamento. In relazione a tale ultima proposta, il Gruppo di Supporto ha richiamato l'attenzione sulla circostanza che un'eccessiva centralizzazione, al pari della frammentazione dei centri di costo, potrebbe ostacolare la corretta gestione della macchina amministrativa capitolina, ove non calibrata con la complessità e le esigenze di celerità che caratterizzano l'attività di taluni uffici.

3.2 L'attività della commissione straordinaria del Municipio X

Come già accennato, con decreto del Presidente della Repubblica del 27 agosto 2015, la gestione del Municipio X di Roma Capitale - già sciolto con ordinanza del sindaco a seguito delle dimissioni rassegnate dal presidente dell'ente municipale - è stata affidata ad una Commissione straordinaria, atteso che le risultanze della richiamata inchiesta "Mondo di mezzo" hanno fatto emergere il sostanziale



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

asservimento della struttura politica ed amministrativa dell'ente agli interessi della criminalità organizzata, in un quadro ambientale connotato dall'invasiva presenza di associazioni di stampo mafioso, spesso in conflitto tra loro.

In tal senso, gli accertamenti compiuti in sede di indagine hanno messo in luce come Ostia Lido, sede di importanti infrastrutture e di molteplici attività commerciali, costituisca da tempo un polo di attrazione per sodalizi criminali non soltanto autoctoni, ma anche provenienti da altri ambiti regionali.

Tra le circostanze poste a fondamento del provvedimento dissolutorio vi sono gli atti intimidatori, sintomatici di indebite ingerenze nell'attività amministrativa del Municipio, che dalla fine del 2014 hanno ripreso a colpire il litorale romano e che hanno riguardato anche i locali in uso all'ufficio spiagge libere e la sede di un'associazione culturale di cui era presidente un consigliere municipale.

Ancora, con determinazione dirigenziale del 2014, il responsabile *pro tempore* della direzione demanio marittimo ha dato riscontro positivo all'istanza con cui una società titolare di una concessione per la gestione di uno stabilimento balneare sul lungomare di Ostia – amministrata da uno stretto congiunto del citato organo di vertice della struttura turistica – aveva chiesto di affidare l'esercizio di un chiosco bar, sito all'interno dell'area in concessione, ad un'altra impresa, il cui rappresentante legale è risultato essere un pregiudicato incaricato della gestione delle attività economiche riconducibili ad una delle consorterie localmente egemoni. Come verificato nell'ambito delle audizioni svolte nel corso dell'accesso, l'allora direttore del Municipio – piuttosto che agire in autotutela, revocando l'autorizzazione concessa dal predetto



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

responsabile – ha convocato ed informato della circostanza il menzionato organo di vertice della struttura turistica ostiense. In seguito a tale colloquio, la società istante ha fatto pervenire all'ente municipale una nota, con cui ha dichiarato di avere rinunciato al proposito di affidare ad altri la gestione del chiosco in questione.

Quanto all'attività gestionale del Municipio, sono state riscontrate molteplici irregolarità ed anomalie, che hanno compromesso l'imparzialità ed il buon andamento dell'attività amministrativa a vantaggio di imprese controindicate.

Significativa, sotto questo profilo, è risultata la vicenda relativa all'affidamento - articolato in due lotti ed avviato dall'allora dirigente dell'unità organizzativa ambiente e territorio - del servizio di pulizia, manutenzione ordinaria e straordinaria, incluso lo spurgo di pozzetti e fosse biologiche settiche, ed il presidio di alcuni arenili relativamente all'anno 2014.

Al riguardo, è emerso un collegamento diretto tra un personaggio di primo piano dell'organizzazione criminale "Mafia Capitale" e l'allora presidente dell'ente municipale, il quale, come evidenziato da fonti tecniche di prova, su indicazione del primo, è riuscito a far riconoscere dall'amministrazione comunale la competenza del Municipio in ordine ai procedimenti di assegnazione del servizio in questione, gestiti direttamente a livello centrale fino alla stagione balneare del 2013. Analoghe cointeressenze sono state messe in luce con riferimento al settore delle aree verdi municipali.

Inoltre, per entrambi i lotti dell'affidamento in parola le imprese invitate a partecipare alla procedura, ivi comprese quelle aggiudicatarie, sono risultate riconducibili direttamente al predetto personaggio ovvero



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

a soggetti a lui vicini, per cui solo in apparenza era ravvisabile una pluralità di operatori economici a tutto vantaggio di soggetti controindicati.

Ulteriori irregolarità, nonché elementi sintomatici di indebite correlazioni tra le consorterie locali e l'apparato burocratico del Municipio sono stati riscontrati negli atti relativi ad una procedura per l'affidamento delle alberature municipali, per il quale è stato fatto ricorso al meccanismo della somma urgenza, in contrasto con i requisiti di celerità ed indifferibilità che ne costituiscono il presupposto normativo. Anche in questo caso, per uno dei lotti in cui è stato suddiviso l'affidamento, quattro delle cinque imprese invitate a partecipare erano riconducibili al più volte citato esponente di vertice di "Mafia Capitale" e la ditta che si è aggiudicata i lavori è la stessa alla quale è stato affidato uno dei lotti del servizio di pulizia degli arenili di cui sopra si è fatta menzione.

Da ultimo, nel corso dell'accesso sono state prese in esame le modalità con cui l'amministrazione municipale ha gestito il litorale, sede di lucrose attività e, come tale, polo di attrazione per gli interessi della criminalità organizzata. In proposito, è stato accertato che l'area naturista, nata dalla scissione di uno dei lotti in cui era originariamente suddiviso un tratto del litorale romano, era di fatto gestita in forza di un accordo di natura privatistica, stipulato tra una cooperativa sociale ed il consorzio concessionario di quel lotto, senza la corresponsione di alcun canone. Il consorzio in argomento è risultato essere il medesimo di cui facevano parte due delle tre imprese invitate a partecipare alla più volte citata procedura di affidamento relativa ad uno dei lotti del servizio di pulizia degli arenili per l'anno 2014. Nello specifico, è emerso che il



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

presidente del consiglio di amministrazione del consorzio, indagato per turbativa d'asta e destinatario di un'ordinanza di custodia cautelare in carcere, era legato da cointeressenze ad un importante esponente di "Mafia Capitale".

A seguito dell'adozione del provvedimento dissolutorio per le suddette motivazioni, la commissione per la gestione straordinaria del Municipio X di Roma Capitale si è insediata il 9 settembre 2015 e nei pochi mesi dell'anno in cui ha svolto la propria attività ha innanzitutto proceduto ad una ricognizione dello stato dell'ente, rilevando numerose anomalie e criticità.

Per quanto riguarda la struttura organizzativa e la dotazione organica del Municipio, è stato riscontrato come l'eccessiva parcellizzazione sul territorio degli uffici non sia funzionale al buon andamento dell'azione amministrativa. In particolare, gli archivi sparsi nel territorio si presentano in cattivo stato di conservazione e risultano incompleti di documentazione importante. Sotto tale profilo, rileva altresì l'esiguo numero di figure dirigenziali apicali e la carenza di organico del Corpo di Polizia Municipale, con conseguenze negative sull'organizzazione dei servizi e sullo svolgimento delle attività di controllo. La commissione ha ritenuto, pertanto, necessario procedere ad un avvicendamento negli incarichi dei dipendenti, tenendo anche conto degli accertamenti compiuti dalla Commissione di indagine.

Ha, inoltre, rilevato che la precedente amministrazione ha fatto spesso ricorso alle procedure di somma urgenza senza la necessaria copertura finanziaria. Al riguardo, è stata compiuta una ricognizione dei debiti fuori bilancio, dalla quale è emerso che numerose partite debitorie si riferiscono ad interventi di manutenzione programmabili, per



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

i quali, quindi, non risulta giustificato il ricorso alla somma urgenza, utilizzabile esclusivamente con riferimento a lavori pubblici cagionati dal verificarsi di un evento eccezionale o imprevedibile ex art. 191 del decreto legislativo n. 267 del 2000. Sul piano finanziario, è stata, inoltre, avviata l'attività di riconoscimento e pagamento dei debiti fuori bilancio, i cui atti sono all'esame dell'organo di revisione economico-finanziaria di Roma Capitale.

Ancora, è stato evidenziato come il territorio municipale si presenti caratterizzato da fenomeni di diffuso abusivismo edilizio, di occupazioni di suolo pubblico non autorizzate, di attività commerciali ed imprenditoriali non in regola, di degrado urbano e sociale.

Sono state quindi intraprese iniziative finalizzate a migliorare la qualità dei servizi resi alla collettività quali la realizzazione di un'isola ecologica e di un sistema di raccolta differenziata dei rifiuti solidi urbani, nonché la ristrutturazione degli impianti sportivi. Nella medesima direzione, sono state promosse iniziative volte alla rivalutazione turistica e paesaggistica del comune attraverso la predisposizione di un piano di riqualificazione complessiva del litorale romano.

Da ultimo, la Commissione straordinaria ha adottato il piano di priorità degli interventi previsto dall'art. 145, comma 2, del richiamato decreto legislativo n. 267 del 2000 ed ha avviato forme di collaborazione e consultazione sia con le altre Amministrazioni territoriali sia con esponenti della società civile e della comunità locale.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

4. L'attività regolamentare

Esercitando la potestà regolamentare nelle diverse materie di competenza (ambiente, urbanistica, viabilità, istruzione, formazione, ecc.), l'ente decide sulle scelte, sui programmi, sulle modalità di raggiungimento degli obiettivi, sui controlli e sulle verifiche interne dell'andamento gestionale, sull'organizzazione dei servizi, sulla costituzione e funzionamento di eventuali organismi.

La disciplina adottata nei vari ambiti non assume solo una funzione organizzatoria interna all'ente, ma rileva anche nei confronti della comunità amministrata e di tutti i soggetti che entrano in rapporto con l'ente.

Nel periodo di gestione straordinaria, la maggior parte delle Commissioni ha adottato disposizioni regolamentari per colmare lacune e criticità esistenti in settori fondamentali dell'amministrazione o per modificare la disciplina comunale, al fine di garantire buon andamento e massima trasparenza dell'azione amministrativa.

In alcuni casi, tra cui Montebello Jonico (RC), la regolamentazione ha riguardato più settori dell'amministrazione, con particolare riferimento al procedimento amministrativo ed al diritto di accesso, al trasporto scolastico, alla concessione del patrocinio comunale, all'erogazione dei buoni-lavoro, nonché ai servizi di polizia mortuaria e cimiteriali.

Ed ancora, la Commissione di Mascali (CT), oltre alla regolamentazione dello sportello unico delle attività produttive ed ai criteri per il rilascio di autorizzazioni per le medie strutture di vendita, ha avviato un processo di sensibilizzazione dell'amministrazione



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

comunale, con l'approvazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e dell'illegalità, il codice di comportamento integrativo e il regolamento del bilancio partecipato per consentire ai cittadini di partecipare attivamente allo sviluppo ed all'elaborazione della politica comunale.

Per garantire la trasparenza dell'azione amministrativa, la commissione di Augusta (SR) ha approvato il regolamento del piano integrato di trasparenza, volto a garantire livelli adeguati di conoscibilità dell'azione amministrativa, nella consapevolezza che la trasparenza costituisce asse portante per la legalità.

Le Commissioni di Africo (RC) e Siderno (RC) hanno approvato il regolamento per il conferimento di incarichi di patrocinio, di assistenza legale e rappresentanza in giudizio dell'amministrazione comunale al fine di assicurare il rispetto dei principi di rotazione e imparzialità.

Nei comuni di Arzano (NA), Bagnara Calabria (RC), Battipaglia (SA) e Montelepre (PA) è stata anche data attuazione alle disposizioni normative che prevedono l'istituzione degli organismi indipendenti di valutazione (OIV).

In materia di tributi locali la Commissione di Battipaglia (SA) ha approvato regolamenti per l'accertamento e la riscossione delle entrate ordinarie e delle entrate tributarie, anche al fine di conseguire maggiori dotazioni di bilancio, da utilizzare, soprattutto, per erogare importanti servizi comunali ai cittadini.

La quasi totalità delle Commissioni ha, poi, affrontato la riorganizzazione dell'apparato burocratico, sia per fronteggiare le consistenti carenze di organico, sia per avviare un percorso di risanamento di settori in cui era stata registrata la presenza di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

personale vicino alle organizzazioni criminali, con conseguente deviazione dell'azione dell'ente dai principi di legalità e trasparenza.

Proprio allo scopo appena evidenziato, gli organi di gestione straordinaria hanno anche inciso sulle modalità per l'affidamento degli incarichi professionali al fine di garantire, ove necessario, il qualificato supporto all'ente, nel rispetto di principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

Particolarmente significative e simboliche, inoltre, si sono rivelate le iniziative delle Commissioni di Africo (RC), Arzano (NA) e Siderno (RC) che hanno adottato regolamenti per la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Non sono mancate, poi, iniziative tendenti a consolidare i rapporti con la comunità locale e a rafforzare l'impegno civico. In questa prospettiva si collocano i regolamenti adottati a Taurianova (RC), sulla collaborazione tra cittadini e l'amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, a Sedriano (MI) per la disciplina dei rapporti con l'associazionismo, a Scalea (CS) per il Centro Donna, a Melito Porto Salvo (RC) per il riconoscimento di agevolazioni sui tributi locali in favore delle vittime della criminalità, dell'estorsione e dell'usura.

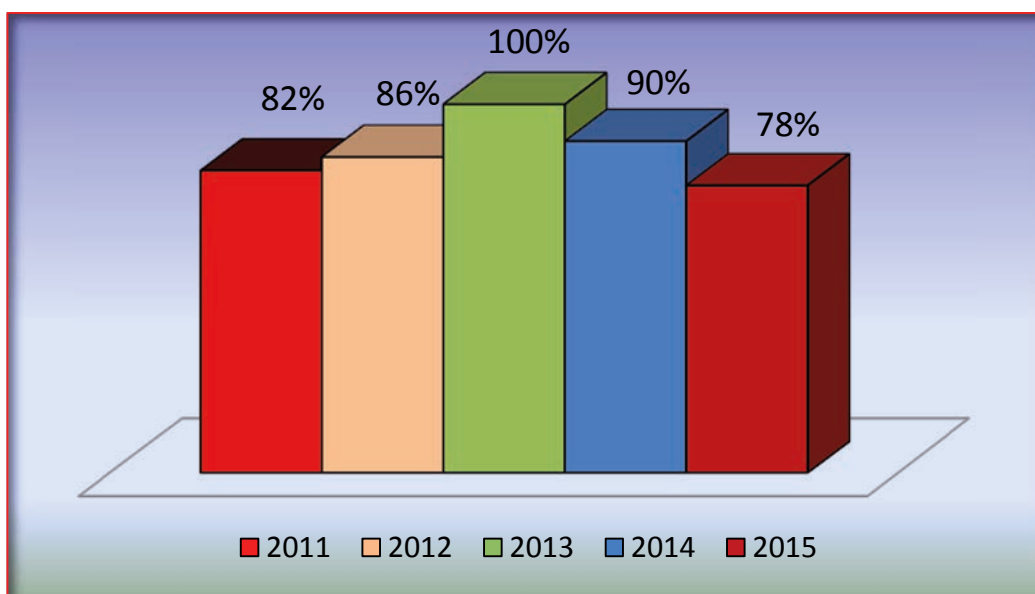
Complessivamente, secondo quanto segnalato dalle commissioni straordinarie, nel corso del **2015** anno il **78%** degli enti commissariati ha adottato regolamenti. Di seguito l'andamento dell'attività regolamentare del quinquennio 2011-2015.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

COMUNI CHE HANNO APPROVATO REGOLAMENTI





Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

5. Iniziative dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie dell'ente.

La funzionalità del settore tributi ed entrate, in particolare nei comuni che evidenziano difficoltà finanziarie, è determinante per recuperare un sufficiente livello di disponibilità finanziaria e procedere poi all'avvio delle iniziative più opportune volte ad un completo recupero dell'ente.

L'analisi delle relazioni delle commissioni straordinarie ha evidenziato che l'elemento che ha reso particolarmente difficile l'azione di recupero è stata proprio la mancanza, in alcuni casi, di minime disponibilità finanziarie, aspetto che il più delle volte ha impedito l'avvio di un decisivo intervento riorganizzativo.

In particolare le commissioni straordinarie chiamate a gestire enti di piccole dimensioni in difficoltà finanziarie, hanno evidenziato l'avvertita esigenza di istituire un fondo che permetta, nella fase iniziale del periodo di commissariamento, di fronteggiare gli impegni di spesa necessari ad avviare l'opera di riorganizzazione dell'ente.

Le iniziative adottate dagli organi di gestione straordinaria hanno prodotto, in linea generale, risultati positivi.

Un dato comune, emerso dall'analisi della quasi totalità delle relazioni delle commissioni, è rappresentato dalla generale situazione di disordine amministrativo riscontrata, all'atto dell'insediamento degli organi straordinari, negli uffici e, in particolare, dall'assenza di controlli e da procedure non in linea con le vigenti disposizioni normative.

Tali fattori nel loro insieme certamente favoriscono l'evasione o l'elusione finanziaria. Il generale disordine amministrativo, lo sviamento



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

dell'attività di gestione dai principi di legalità e buon andamento, sono infatti elementi che costituiscono, nel loro insieme, le condizioni prodromiche per il determinarsi dell'infiltrazione/condizionamento mafioso, atteso che l'ingerenza criminale risulta agevolata dal mancato rispetto delle procedure amministrative.

Peraltro alcune commissioni hanno posto in rilievo criticità dovute anche a resistenze interne all'amministrazione nell'attuare la riorganizzazione delle varie procedure che interessano lo specifico settore.

Viene tuttavia evidenziato che, in molti casi, la situazione di alcuni enti che manifestavano una situazione di squilibrio finanziario si è risolta, quantomeno in parte, con l'adozione di regole di buona amministrazione. Le situazioni di crisi finanziaria, infatti, spesso sono state causate da vari fattori quali una scarsa attenzione alla corretta gestione della spesa pubblica, un carente impegno nell'applicazione delle normative di settore e parametri inadeguati in materia di tributi locali.

Per risolvere tali criticità alcune commissioni hanno affrontato, con buoni risultati, il problema del recupero della liquidità, attuando buone pratiche di contenimento della spesa, un più equo e virtuoso approccio all'imposizione tributaria, il ricorso a procedure di "evidenza pubblica" nel conferimento degli incarichi.

L'obiettivo del risanamento finanziario è stato perseguito dalle diverse commissioni straordinarie facendo ricorso a diversi interventi, tra i quali si evidenziano quelli diretti ad incidere sulle entrate proprie, sui canoni di locazione degli immobili di proprietà comunale, nonché quelli volti all'accertamento ed alla riduzione di eventuali fenomeni di elusione



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

o evasione o quelli indirizzati alla razionalizzare della spesa ed all'ottimizzazione dei costi.

Nell'ottica di una definitiva sistemazione delle partite di spesa, un forte impulso è stato impresso alle attività di transazione nell'ambito di contenziosi ovvero di contratti in corso svantaggiosi per l'Amministrazione.

In alcuni casi si è proceduto alla rinegoziazione dei contratti conclusi tra l'amministrazione locale e la società che effettua il servizio di gestione dei tributi, considerato che gli accordi erano stati conclusi a condizioni contrattuali fortemente sbilanciate che riservavano alla società incaricata un aggio di importo percentuale molto elevato rispetto a quello normalmente praticato da altre aziende che svolgono analogo servizio in ambito nazionale.

Ulteriore iniziativa, adottata da diverse commissioni straordinarie riguarda la soppressione delle contribuzioni generiche o dirette al sostentamento di iniziative private non aventi ricadute positive per le comunità locali.

L'incremento delle apparecchiature informatiche e l'utilizzo dei vari sistemi di software gestionali hanno consentito alle diverse amministrazioni di effettuare un incrocio automatico dei dati relativi alle planimetrie catastali degli immobili con le dichiarazioni dei contribuenti contenute nelle denunce originarie relative alla TARSU o alla TARI.

In alcuni casi sono stati conclusi protocolli d'intesa con amministrazioni diverse volti al contrasto dell'evasione tributaria.

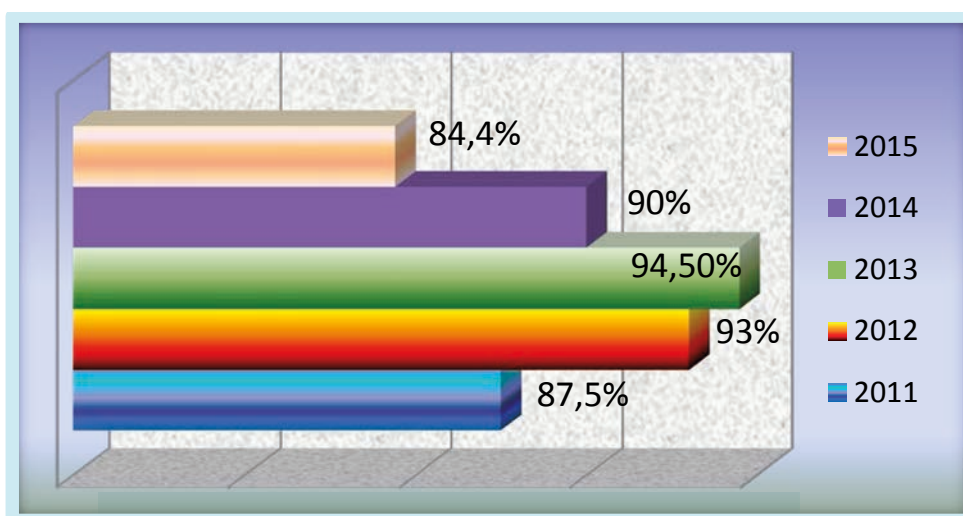
I grafici che seguono evidenziano le iniziative adottate dalle commissioni straordinarie per incrementare le entrate e contenere le spese.



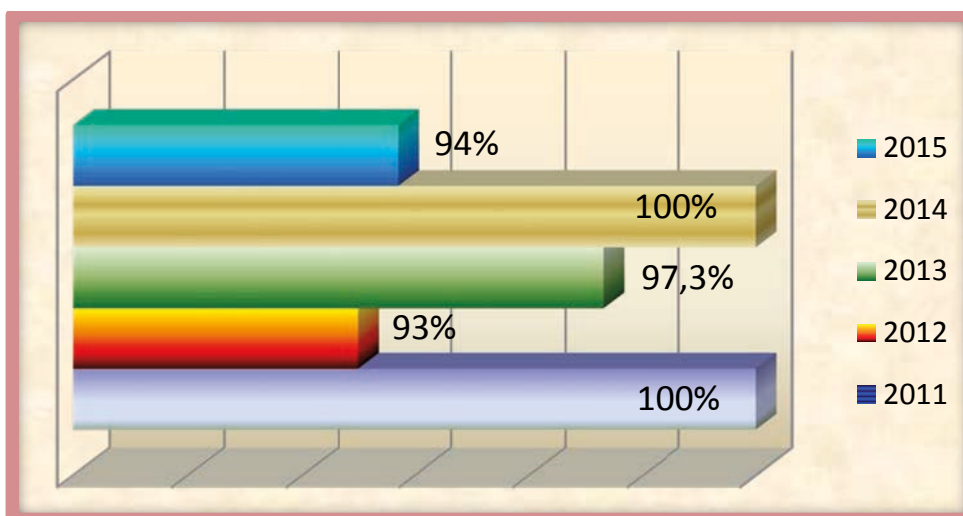
Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Percentuale comuni che hanno adottato iniziative atte ad incrementare le proprie entrate



Percentuale comuni che hanno adottato iniziative atte a ridurre eventuali fenomeni di evasione fiscale

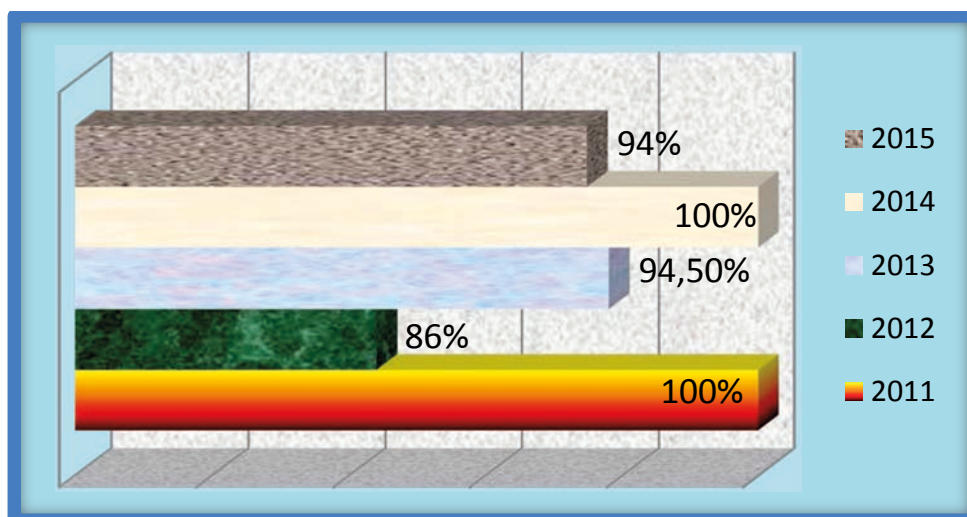




Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Percentuale comuni che hanno adottato iniziative dirette a razionalizzare la spesa, ottimizzare i costi e salvaguardare gli equilibri di bilancio



Nel passare all'esame delle iniziative adottate dalle singole amministrazioni si evidenzia l'attività della commissione straordinaria incaricata della gestione del comune di Monte Sant'Angelo (FG) volta a risolvere la vicenda dei 14 collaboratori assunti dall'amministrazione elettiva in violazione delle norme in materia di contenimento della spesa pubblica.

Pur nella consapevolezza di operare una scelta impopolare, la commissione, su conforme parere della Corte dei Conti, ha dapprima sospeso il rapporto di collaborazione per poi riavviarlo, previa regolarizzazione, con dimezzamento dei compensi.

Per quanto riguarda il comune di Africo (RC) l'attività svolta dall'organo straordinario ha riguardato dapprima il pagamento dei debiti



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

commerciali liquidi ed esigibili nei confronti delle imprese a vario titolo creditrici. In particolare, per far fronte al pagamento, è stata chiesta alla Cassa DD.PP. l'anticipazione di liquidità prevista dall'art. 6 del D.L. n. 78/2015, per gli enti sciolti per infiltrazione/condizionamento mafioso.

E' stata inoltre attuata la ricognizione delle entrate tributarie e patrimoniali a salvaguardia della finanza comunale e sono stati inviati, per evitare la prescrizione del diritto alla riscossione, gli avvisi di accertamento dei periodi d'imposta pregressi.

Specifica attenzione è stata inoltre dedicata al settore delle entrate extratributarie, con particolare riguardo ai contratti di fitto attivo in grande morosità per i quali sono state inviate lettere di messa in mora e di intimazione al rilascio degli immobili detenuti.

La commissione straordinaria che gestisce il comune di Arzano (NA), nell'ottica del rispetto del principio di trasparenza e comunque al fine di ottimizzare le comunicazioni alla cittadinanza, ha impartito specifiche direttive per assicurare la diffusione delle iniziative avviate dal comune, attraverso l'affissione di manifesti murali ed avvisi sul sito istituzionale.

Nel redigere il bilancio di previsione 2015 la commissione ha ritenuto opportuno non aumentare la pressione fiscale e pertanto ha mantenuto le aliquote già approvate in precedenza (IMU-TASI).

La soluzione dei problemi di natura economico-finanziaria è stata una delle priorità dell'azione amministrativa della commissione straordinaria che ha operato nel comune di Augusta (SR), in considerazione delle precarie condizioni dei conti comunali, frutto di anni di *mala gestio*.

Di grande respiro è stata la scelta della commissione di attivare le anticipazioni ex decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, che ha consentito di estinguere i debiti ed immettere nel tessuto economico locale liquidità per circa euro 15.000.000.

Allo scopo di superare le condizioni di squilibrio rilevate, la commissione - con l'intento di evitare il dissesto finanziario ed in considerazione del processo di risanamento avviato - ha deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale cui all'art. 243-bis del TUOEL che, tuttavia, non ha ottenuto l'approvazione delle Sezioni riunite della Corte dei Conti. La nuova amministrazione, pertanto, sarà chiamata a rimodulare il piano stesso, aderendo ai rilievi dell'Organo di controllo ovvero deliberando il dissesto.

La commissione del comune di Battipaglia (SA) in ossequio agli impegni assunti con il piano di riequilibrio finanziario pluriennale ha proceduto al risanamento dell'ente attraverso iniziative di contenimento della spesa corrente e con una più incisiva politica di riscossione delle entrate tributarie e patrimoniali, che si è - in particolare - concretizzata con la costituzione di un nucleo operativo intersettoriale, cui è stata demandata la materiale azione di riscossione. Ha anche disposto la verifica dei conti correnti postali, il monitoraggio dei debiti fuori bilancio, la ricognizione del contenzioso, l'analisi delle modalità di gestione dei servizi per conto terzi e, al fine di ridurre i fitti passivi, ha provveduto ad ottimizzare l'uso di locali di proprietà comunale.

La commissione che opera a Giardinello (PA) ha scelto di utilizzare, per la riscossione dei tributi, un *software* gestionale, che ha permesso l'incrocio automatico dei dati relativi alle planimetrie catastali degli immobili con le dichiarazioni dei contribuenti contenute nelle denunce originarie relative alla TARSU o alla TARI. In tale ambito è stata anche



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

deliberata l'approvazione di un protocollo d'intesa con l'Agenzia delle Entrate per contrastare l'evasione tributaria.

Nel corso del 2015 sono stati notificati, e divenuti esecutivi, avvisi di accertamento ICI per le annualità d'imposta 2009/2010 e, per quanto attiene alla riscossione coattiva del servizio idrico, sono stati emessi ruoli coattivi relativi agli anni d'imposta 2011/2012/2013.

Da evidenziare l'attività svolta dalla commissione del comune di Montebello Jonico (RC) per il recupero della precaria situazione finanziaria, rigorosamente ispirata ai principi di finanza pubblica locale di autonomia e responsabilità di entrate e di spesa, di certezza di risorse proprie e derivate e di coordinamento con la finanza sovracomunale in un quadro di unitarietà dell'intero sistema finanziario e tributario.

In tale ottica sono state eliminate, con delibera dell'organo straordinario, le contribuzioni generiche e quelle dirette al sostegno di iniziative private prive di ricaduta positiva per la comunità montebellese. Tra i diversi regolamenti adottati si segnalano quello per il vantaggioso utilizzo dei beni immobili di proprietà comunale, quello concernente le modalità di erogazione del servizio idrico integrato e del pagamento dei relativi consumi, al fine di scongiurare casi di evasione.

Quanto al comune di Ricadi (VV), la commissione ha segnalato l'avvio di una pluralità di azioni mirate al risanamento strutturale dell'ente, attraverso il recupero della base imponibile, l'emanazione di linee guida alla dirigenza per il contenimento dei costi, la notifica degli atti di accertamento e delle richieste di pagamento dei tributi non riscossi. Mentre l'esercizio 2014 si era chiuso con un utilizzo



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

dell'anticipazione di tesoreria, il 2015 si è invece concluso con un fondo cassa di euro 1.701.418,21 di fondi vincolati.

Anche nel comune di Scalea (CS) il problema della scarsità di risorse e di liquidità è stato affrontato con iniziative volte a contrastare il rilevante fenomeno dell'evasione e dell'elusione favorito dall'inesistenza di un'anagrafe tributaria comunale.

E' stata quindi ricostruita la banca dati contribuenti per esercitare compiutamente la potestà impositiva.

Sono state deliberate le tariffe dei principali servizi erogati dall'ente, quali il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani, nonché l'ICI, l'IMU, la TASI e la TARSU ed è stato sottoscritto un protocollo d'intesa tra Agenzia Entrate, Guardia di Finanza, ANCI e Fondazione Istituto per la Finanza e l'Economia Locale per consentire l'accesso alle informazioni - altrimenti difficilmente disponibili - utili a contrastare l'evasione delle imposte erariali.

La commissione ha, inoltre, interessato la competente Procura della Repubblica per l'accertamento di responsabilità penali per la mancata compensazione delle ritenute erariali e previdenziali.

Nel comune di Bovalino (RC) la commissione straordinaria ha fatto fronte alla grave situazione debitoria dell'ente, attraverso l'avvio di procedure di transazione, con consistenti vantaggi per l'ente.

Molte delle irregolarità riscontrate in sede di accesso sono sottoposte al vaglio degli inquirenti. In particolare, la commissione ha cercato di far luce sulla responsabilità di alcuni dipendenti che hanno percepito maggiori compensi e su cessioni del quinto plurime, mai registrate. Sono



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

stati avviati nei confronti degli stessi i procedimenti di recupero delle somme indebitamente percepite.

E' stata, inoltre, incrementata l'attività di recupero dei tributi comunali non riscossi mediante affidamento del servizio di riscossione ad una società esterna.

Tra le iniziative poste in essere nel comune di Taurianova (VV) viene segnalato l'avvio di una serie di attività di accertamento e di liquidazione tributaria nei confronti di numerosi dipendenti dell'Ente che risultavano sconosciuti all'ufficio Tributi ovvero debitori di importi, anche elevati.

Sono stati inviati circa 1500 avvisi di accertamento (su una popolazione di poco più di 15000 abitanti) per omesso o parziale versamento dell'ICI relativa al 2010, oltre 1000 avvisi di accertamento per omessa presentazione della denuncia TARSU relativa agli anni 2010-2012 e TARES per il 2013. Per la razionalizzazione ed il contenimento della spesa municipale, la commissione straordinaria ha avviato le procedure per gestire alcuni servizi in forma associata con altri comuni.

Tali iniziative hanno comportato un miglioramento della capacità di riscossione, una diminuzione del disavanzo ed un minor ricorso all'anticipazione di tesoreria.



Ministero dell'Interno

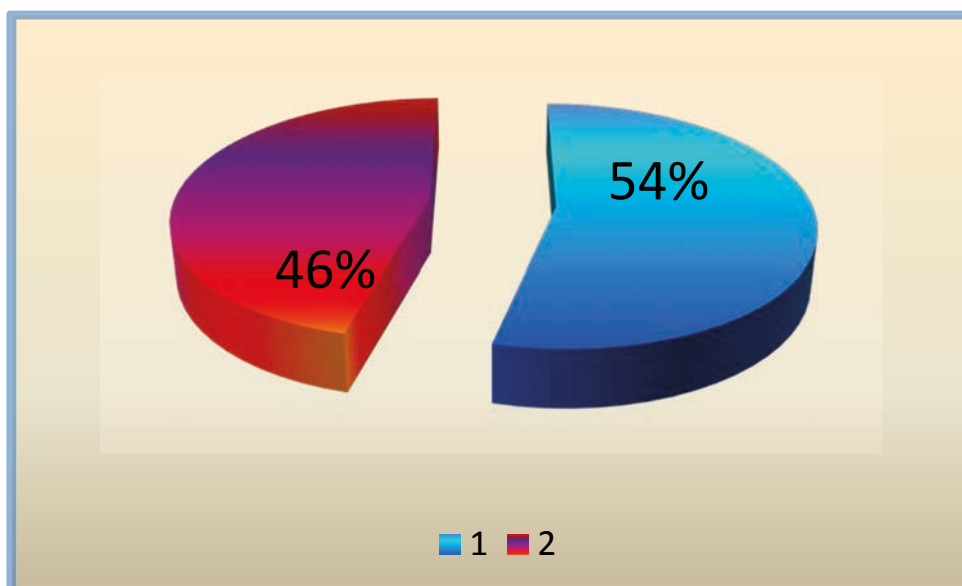
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

6. Attività di gestione

6.1 Riorganizzazione dell'apparato burocratico

La quasi totalità degli organi di gestione straordinaria ha disposto la riorganizzazione dell'apparato burocratico nel cui ambito è stata spesso riscontrata una forte presenza di soggetti che hanno favorito l'insorgere di situazioni di condizionamento.

In molti casi, gli organi straordinari hanno ritenuto necessario avvicendare negli incarichi i dirigenti ed i responsabili dei servizi – ritenuti inaffidabili o scarsamente professionali – che sono stati destinati ad altro incarico.



1) Commissioni che hanno ritenuto necessario l'avvicendamento negli incarichi dei dirigenti e dei responsabili dei servizi

2) Commissioni che non hanno ritenuto necessario l'avvicendamento



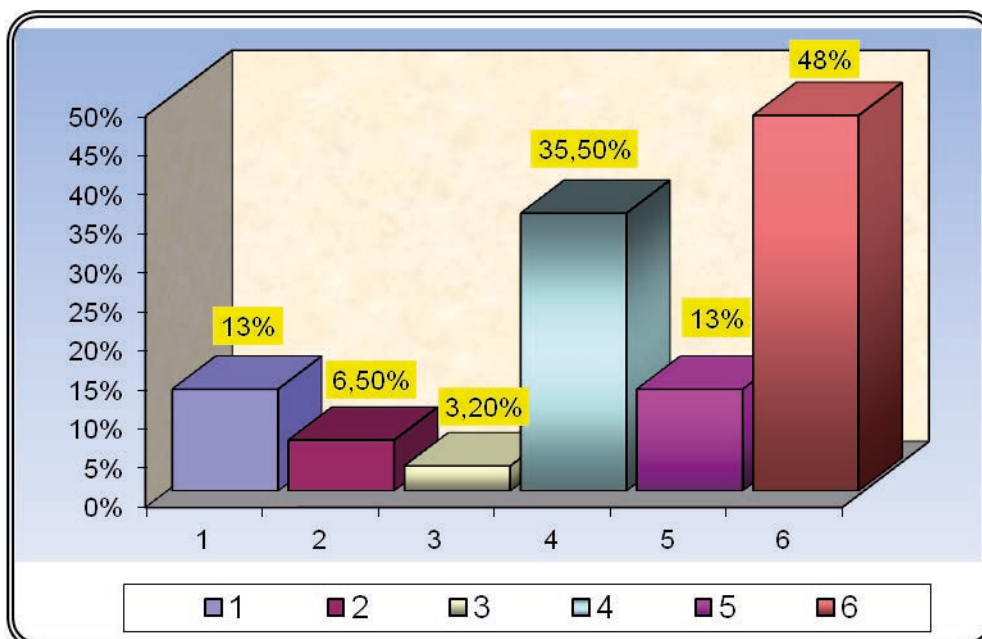
Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Il **42% delle commissioni** che hanno operato nel corso dell'anno 2015 **ha** inoltre **proceduto**, per motivi in parte analoghi, ad una **revoca degli incarichi dirigenziali**.

La revoca dell'incarico ha interessato anche la figura del segretario comunale.

Una rilevante percentuale dei dipendenti, al momento dell'insediamento dell'organo straordinario, ha assunto atteggiamenti di diffidenza e di distacco che, in alcuni casi, nel corso della gestione commissariale – grazie anche all'opera di sensibilizzazione e di coinvolgimento delle commissioni – sono venuti meno, dando luogo a condotte sempre più collaborative.



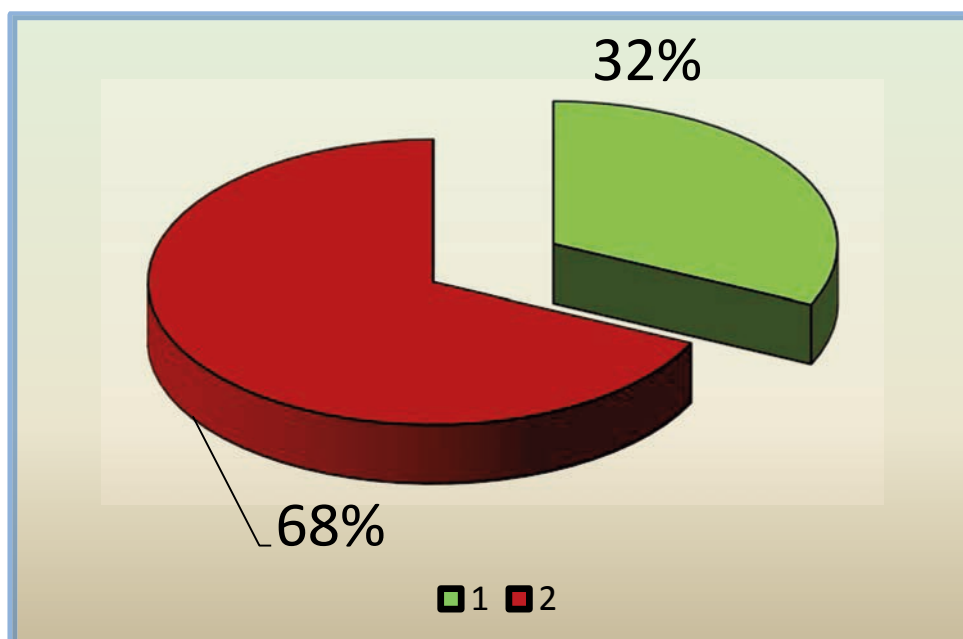
- 1) Atteggiamento disponibile ed aperto
- 2) Atteggiamento indifferente anche protratto nel tempo
- 3) Atteggiamento ostruzionistico ed indisponibile

- 4) Atteggiamento inizialmente distaccato e diffidente poi sempre più collaborativo
- 5) Atteggiamento di finta collaborazione
- 6) Parte del personale collaborativa ed aperta ed altra parte indifferente o ostruzionistica



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI



- 1) Percentuale dei comuni dove l'atteggiamento è successivamente cambiato
- 2) Atteggiamento rimasto inalterato

Peraltro, a fronte di diffusi atteggiamenti negativi, i commissari straordinari, hanno talora evidenziato il comportamento di alcuni dipendenti che, coraggiosamente e spesso in modo isolato, hanno collaborato fattivamente con la commissione, animati da un'effettiva volontà di ricondurre alla legalità la civica amministrazione.

Forti di tali presenze, spesso rilevanti nell'azione di ricostruzione dell'ente locale, alcuni organi di gestione hanno ritenuto di inserire il predetto personale in uffici di diretta collaborazione, prevedendo per i soggetti più meritevoli una retribuzione differenziata e premiale, ai sensi dell'art. 90 comma 3, TUOEL.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

A fronte inoltre della generale sensazione di abbandono che connotava gli uffici comunali è stato profuso da parte di alcune gestioni straordinarie un forte impegno per restituire decoro al lavoro dell'ente, anche imponendo l'osservanza di regole re comportamenti più consoni ad un pubblico ufficio, nonché attraverso il controllo e la regolamentazione degli accessi.

Gli organi di gestione straordinaria hanno riscontrato lacune formative nel personale, anche dirigenziale, che avrebbe bisogno di frequentare corsi di formazione o di aggiornamento professionale.

Nell'attività di riorganizzazione dell'ente locale diverse commissioni si sono avvalse delle disposizioni dell'art. 110, comma 6, del TUOEL il quale prevede che per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, l'ente può avvalersi di collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità.

Il ricorso a professionisti esterni, tuttavia, alcune volte è risultato di difficile percorribilità, attese le recenti disposizioni in materia di collaborazioni esterne o consulenze.

Più frequentemente, invece, le commissioni hanno conferito incarichi a tempo determinato, sottoscrivendo i contratti di cui all'art. 110 TUOEL, per la copertura di posti di responsabili di servizi o uffici di livello dirigenziale, anche al di fuori della dotazione organica, purché in misura non superiore al 5% della dotazione stessa.

L'analisi delle relazioni effettuate dai diversi organi di gestione straordinaria ha altresì messo in rilievo che la totalità delle commissioni straordinarie ha richiesto al Prefetto, ai sensi dell'art.



Ministero dell'Interno

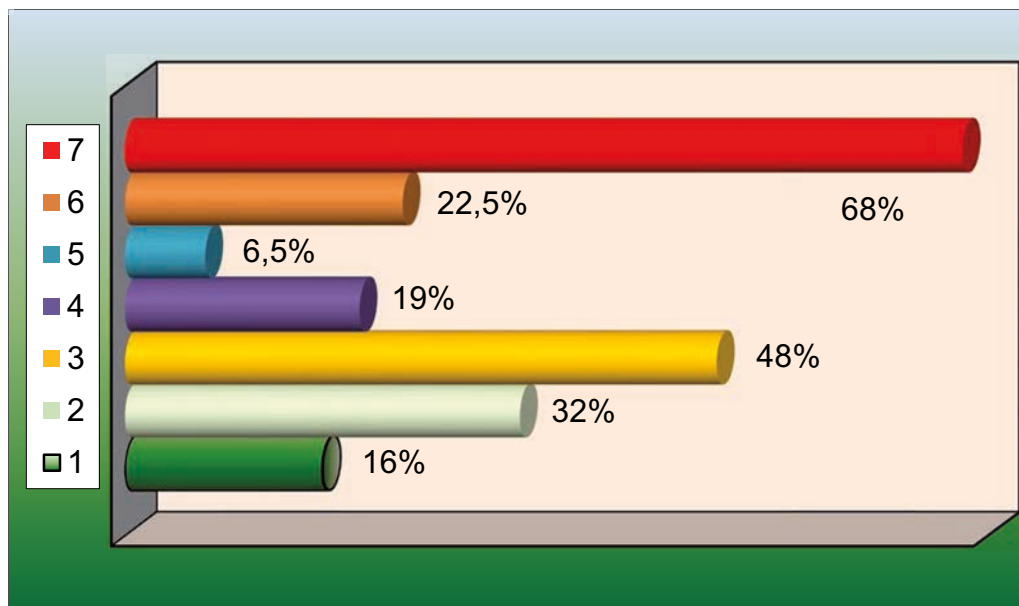
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

145 del TUOEL, l'assegnazione temporanea, in posizione di comando o di sovraordinazione di personale amministrativo o tecnico.

Le principali ragioni per cui le commissioni hanno fatto ricorso all'istituto possono essere ricondotte:

- a) alla necessità di avvalersi di personale in possesso di specifiche professionalità per procedere alla riorganizzazione di determinati settori dell'ente;
- b) alla necessità di avvicendare funzionari collusi o comunque vicini alla criminalità organizzata;
- c) alla scarsa qualificazione del personale dipendente.

MOTIVI DELLA RICHIESTA DI PERSONALE SOVRAORDINATO



- 1) esigenza di avvicendamento funzionari collusi
- 2) carenza di organico
- 3) personale poco qualificato
- 4) mancanza di figure dirigenziali
- 5) mancato rinnovo contratti da esterno
- 6) mancanza figure specializzate nel settore
- 7) necessità di riorganizzazione uffici

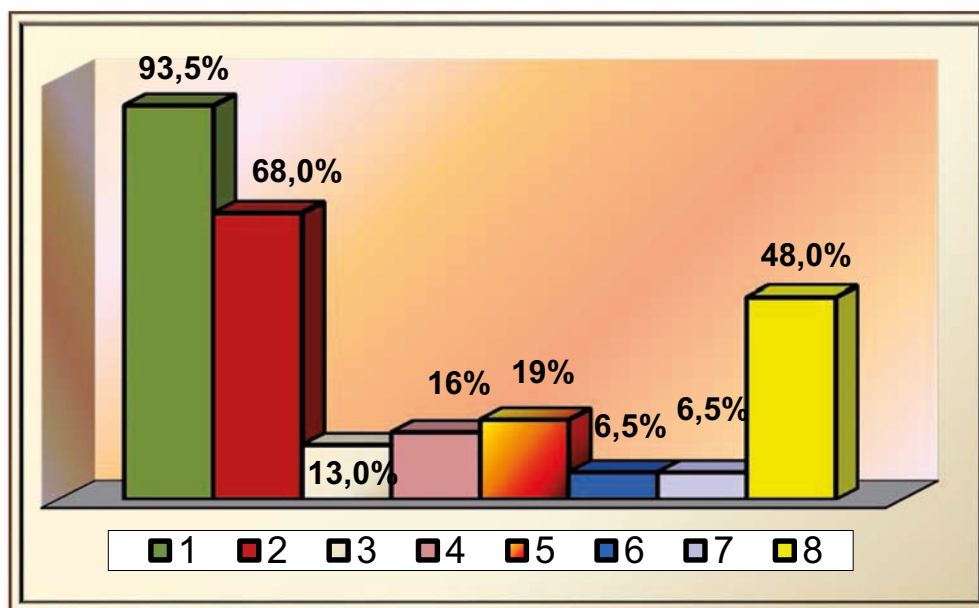


Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Il personale comandato ai sensi del citato articolo 145 è stato assegnato, con percentuali pressoché uniformi, a tutte le commissioni straordinarie, prevalentemente nei settori urbanistico e dell'edilizia, dei lavori pubblici, economico-finanziario, polizia municipale, nonché negli uffici ove, solitamente, è maggiormente avvertita la necessità di un recupero della legalità ed di ripristino di adeguati livelli di efficienza amministrativa.

SETTORI NEI QUALI OPERA IL PERSONALE IN COMANDO



- 1) urbanistico/edilizia/lavori pubblici
- 2) economico finanziario
- 3) affari legali
- 4) commercio
- 5) contabile e tesoreria
- 6) segretario generale
- 7) ufficio di staff del sindaco
- 8) altro (polizia municipale, vigilanza, protezione civile, affari generali, personale, amministrativo)



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Come sopra evidenziato a fronte di enti locali che versano in una consistente situazione di esubero di personale, con connessi problemi di spesa, ve ne sono altri che si trovano in una situazione di sotto organico alla quale non riescono a porre rimedio per problemi di natura finanziaria, con conseguenti riflessi negativi sul funzionamento dei servizi.

Le gestioni commissariali tendono a fronteggiare il problema, specie negli enti economicamente più deboli, con il temporaneo ricorso allo strumento previsto dal citato art. 145 TUOEL.

E' tuttavia opportuno evidenziare che la "ratio" della disposizione prevista dall'art. 145, comma 1, è quella di offrire alle commissioni straordinarie la possibilità di avvalersi di personale in possesso di particolari professionalità cui affidare compiti fiduciari o anche la riorganizzazione di singoli settori, con l'obiettivo finale di restituire l'ente alla compagine elettiva in un assetto organizzativo funzionante ed efficiente.

Per quanto riguarda gli aspetti concernenti la riorganizzazione dell'apparato burocratico, è stata evidenziata, in linea generale, l'esigenza di poter disporre di ulteriori strumenti, oltre a quelli attualmente previsti dalla normativa di riferimento, che consentano di dare corso ad un'azione più incisiva ed efficace.

In particolare da più parti è stato messo in rilievo che lo strumento del comando previsto dal citato art. 145 T.U.O.E.L., risulta difficilmente utilizzabile nei casi in cui l'organo di gestione straordinaria ha necessità di avvalersi di personale di livello dirigenziale o figure professionali in possesso di specifiche



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

esperienze, tenuto conto del limite imposto dalla normativa al compenso economico da riconoscere a dette professionalità.

L'art. 145, infatti, prevede che al personale in comando sia assegnato un compenso mensile lordo, proporzionato alle prestazioni da rendere, stabilito dal prefetto in misura non superiore al 50% del compenso spettante a ciascuno dei componenti della commissione straordinaria. Questa limitazione, nei casi in cui è necessario ricorrere a professionalità di livello dirigenziale, rende sostanzialmente non utilizzabile l'istituto, attesa l'obiettivo difficoltà di individuare figure professionali disposte ad offrire collaborazione a fronte di compensi inadeguati all'impegno ed alle responsabilità connesse all'incarico.

Nel passare all'esame delle iniziative adottate nei singoli enti, si osserva che la commissione incaricata della gestione del comune di Altavilla Milicia (PA), per motivi di opportunità, ha disposto l'assegnazione ad altri settori di due impiegati comunali in servizio presso l'ufficio tecnico.

Ha altresì proceduto alla nomina di professionalità atte a garantire maggiore affidabilità, controllo e un migliore livello di qualità e legalità dei servizi con il connesso recupero del controllo degli uffici, nel pieno rispetto della correttezza amministrativa.

Intensa è stata l'attività della commissione al fine di incidere sul *modus operandi* del personale del comune.

Nel comune di Badolato (CZ), la commissione straordinaria, attesa la situazione di estrema carenza di organico, ha provveduto a modificare il programma di fabbisogno del personale 2015-2017



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

prevedendo l'assunzione di una unità di categoria D, profilo professionale di istruttore direttivo. E' stato inoltre disposto il reclutamento di un'ulteriore unità a tempo determinato da collocare nell'ambito del servizio economico finanziario.

Numerosi interventi, in tale ambito, sono stati disposti dalla commissione che ha operato presso il comune di Siderno (RC), procedendo dapprima ad una rideterminazione della dotazione organica ed alla conseguente riorganizzazione dell'organigramma.

Ha poi provveduto alla razionalizzazione degli uffici mentre in tema di contrattazione decentrata ha avviato le procedure finalizzate alla sottoscrizione dei contratti integrativi, costituendo un fondo risorse decentrate per gli anni 2014/15.

Nel comune di Ardore (RC) l'organo di gestione straordinaria, non potendo programmare assunzioni a causa del blocco del *turn over* e dei rigidi vincoli disposti negli ultimi anni in materia di spesa del personale, ha provveduto alla riorganizzazione interna dell'ente con una più razionale distribuzione del personale addetto ai vari servizi e settori e con il potenziamento di servizi carenti.

Anche per quanto concerne la Polizia locale, sono stati disposti interventi per sopperire alle gravi carenze organiche, con l'utilizzo di personale dei comuni vicini in posizione di comando, l'attribuzione temporanea di mansioni superiori a un proprio dipendente. In particolare, attraverso la programmazione triennale ed annuale del fabbisogno di personale, è stato possibile assumere, a tempo indeterminato e parziale, un agente di polizia locale mediante l'utilizzazione di una graduatoria di idonei di altro comune.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Da segnalare anche le numerose iniziative adottate nel comune di Augusta (SR), ove la commissione straordinaria ha proceduto ad una rivisitazione generale della pianta organica, con la soppressione di tutte le posizioni dirigenziali ed una diversa articolazione dei settori, attuando una rotazione delle figure apicali di alcuni delicati servizi.

Con l'aiuto di un esperto, la commissione ha elaborato un nuovo sito internet che ha raggiunto tutti gli indicatori di qualità previsti dalla normativa vigente. Il sito è diventato il veicolo più efficace dell'attività della commissione ed è anche collegato con i *social network* e *twitter*. Ha poi avviato una rimodulazione di tutta la dotazione informatica finalizzata a mettere in rete tutti gli uffici e a privilegiare la corrispondenza tra gli stessi uffici in via telematica con una progressiva riduzione del cartaceo.

Importanti iniziative hanno caratterizzato anche la commissione straordinaria del comune di Battipaglia che - oltre alla generale riorganizzazione della struttura comunale - ha rimosso e destinato ad altro ufficio il dirigente e tre funzionari apicali dell'area tecnica.

Le principali caratteristiche del nuovo modello organizzativo sono la riduzione dei settori, la rimodulazione dei servizi all'interno di alcuni settori strategici con conseguente riduzione delle aree di posizione organizzative, la redistribuzione delle dotazioni nell'ambito di ogni ripartizione organizzativa.

Sono stati avviati anche alcuni procedimenti disciplinari e disposti accertamenti di polizia per verificare i casi di assenteismo e di eventuali prestazioni lavorative, non autorizzate, svolte presso



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

strutture private e, pertanto, incompatibili con lo status di dipendente pubblico.

E' stato inoltre istituito il comitato per il controllo sulle società partecipate al fine di procedere ad un più efficace monitoraggio sulle aziende di cui l'ente detiene quote sociali.

Nel comune di Polizzi Generosa (PA) è stato approvato il piano della formazione del personale e sono state informatizzate le procedure per la presentazione di istanze, dichiarazioni e segnalazioni da parte del pubblico. E' stato anche istituito il comitato unico di garanzia per le pari opportunità.

La commissione straordinaria presso il comune di Scalea (CS) ha disposto nuove assunzioni di personale LSU-LPU, coperte con finanziamenti statali e regionali.

A Casignana (RC), sono stati predisposti regolamenti inerenti l'affidamento degli incarichi esterni ed è stato perfezionato il procedimento di contrattualizzazione del personale rientrante nella tipologia LSU, in aderenza alla direttiva del Ministero del Lavoro.

6.2 Iniziative dirette al miglioramento dei servizi, con particolare riguardo alla materia ambientale

In linea generale, tutte le commissioni straordinarie hanno verificato lo stato dei servizi, nell'intento di predisporre le consequenziali iniziative per il loro miglioramento.

Stante la limitata disponibilità di risorse economiche, spesso gli organi di gestione straordinaria hanno formulato richieste di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

contributi comunitari, statali, o regionali al fine di recuperare le risorse economiche necessarie per gli interventi.

Un quinto delle richieste contributive ha riguardato interventi nel settore dell'ambiente, in particolare per realizzare isole ecologiche o per migliorare le condizioni del territorio.

In tal senso sono stati raggiunti, da parte di alcune commissioni straordinarie, accordi per la gestione associata del servizio unitamente ad alcuni comuni limitrofi.

Ulteriori contributi sono stati ottenuti per interventi nel settore dell'edilizia pubblica per la ristrutturazione di impianti sportivi e per il miglioramento dell'arredo urbano.

Un altro settore per il quale è stato fatto ampio ricorso a sovvenzioni economiche è quello dei servizi sociali.

In tale ambito i contributi ottenuti sono stati impiegati in servizi in favore degli anziani o dei giovani; nel primo caso con la realizzazione di centri sociali o di strutture di assistenza, e nel secondo, con l'acquisto di scuola-bus o con interventi di miglioramento del servizio di mensa scolastica.

Sempre nell'ottica di un miglioramento dei servizi, oltreché per promuovere l'immagine del comune, in alcuni enti locali a particolare vocazione naturalistica, è stata curata la promozione di progetti finalizzati alla rivalutazione paesaggistica e turistica del territorio.

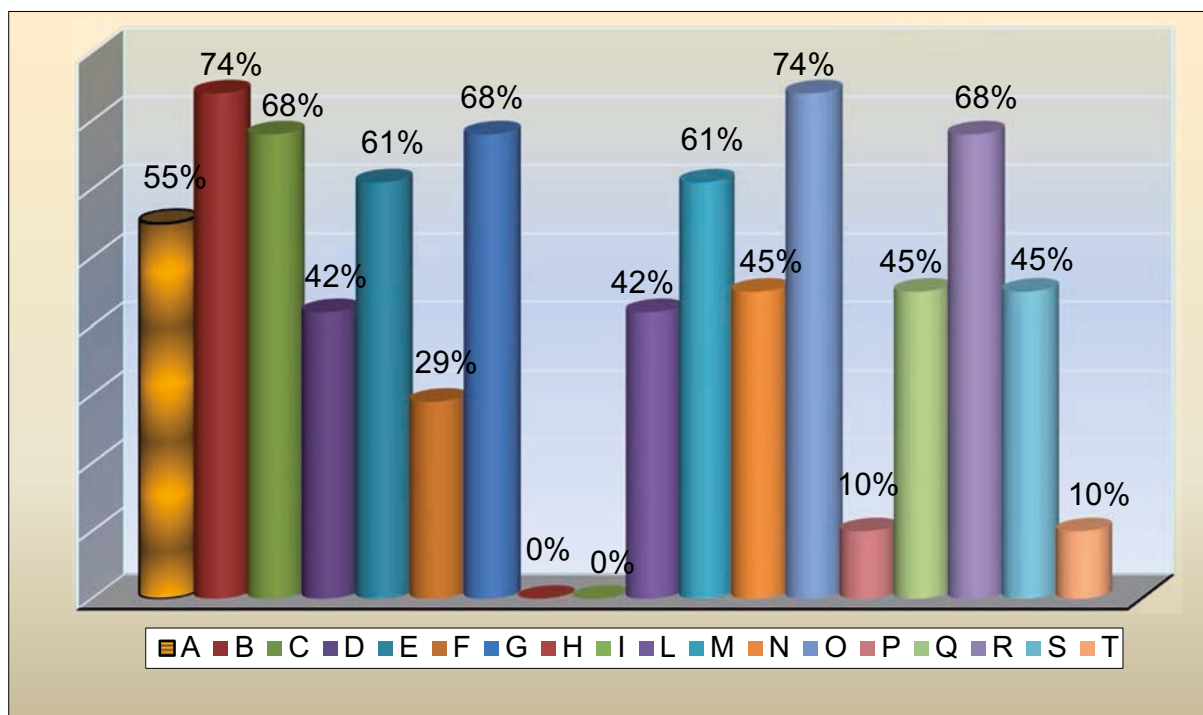
In linea con le nuove forme di collaborazione tra pubblica amministrazione e mondo imprenditoriale, sono stati approvati regolamenti con i quali vengono disciplinate le modalità di sponsorizzazione di singoli interventi da parte delle imprese.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

MIGLIORAMENTO DEI SERVIZI



- | | |
|--|--|
| A) servizi offerti agli anziani | I) interventi per incentivare il lavoro |
| B) servizi offerti ai giovani | L) ripristino della legalità e della sicurezza |
| C) servizi offerti ai bambini | M) servizi offerti alle scuole |
| D) servizi diretti alle famiglie | N) servizio idrico integrato |
| E) servizi offerti ai disabili | O) servizio raccolta r.s.u. |
| F) servizi diretti al settore commercio e industria locale | P) servizio di trasporto urbano |
| G) servizi diretti a migliorare l'organizzazione e la fruizione degli edifici comunali | Q) servizio di illuminazione pubblica |
| H) interventi sul disagio giovanile | R) interventi destinati ai servizi socio culturali |
| | S) interventi diretti sull'arredo urbano |
| | T) altro |

Quanto alle singole esperienze delle diverse commissioni straordinarie, nel comune di Badolato (CZ) è stato varato, con l'approvazione del Ministero dell'ambiente, un articolato progetto di raccolta differenziata dei rifiuti, con l'evoluzione del sistema porta a porta e la previsione di un sistema di premialità dei cittadini.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

In materia ambientale è stato anche approvato un piano di analisi delle acque della rete idrica interna per garantire ai cittadini la potabilità delle stesse ed è stata, inoltre, ripristinata la funzionalità dei tre depuratori presenti sul territorio comunale, con interventi strutturali e l'ottenimento dell'autorizzazione allo scarico da parte della provincia.

Anche nel comune di Monte Sant'Angelo (FG), nel corso del 2015, sono state adottate iniziative finalizzate a razionalizzare il servizio di raccolta differenziata porta a porta, senza incremento di spesa per l'utenza.

Quanto agli altri servizi, la commissione ha disposto un più qualificato utilizzo dei lavoratori socialmente utili, che sono stati impegnati per l'assistenza domiciliare degli anziani.

Nel comune di Siderno (RC), per il miglioramento dei servizi nel settore rifiuti, sono stati disposti interventi volti ad arginare l'emergenza dovuta al fermo degli impianti in ambito regionale. In particolare è stato innalzato il livello di raccolta e di conferimento in discarica dei rifiuti, attraverso un costante monitoraggio del territorio; sempre nell'ottica di ottimizzare il livello del servizio è stato disposto un continuo confronto con le ditte che si sono aggiudicate le gare per la raccolta dei rifiuti indifferenziati, dei rifiuti ingombranti e per la pulizia delle strade.

Importanti iniziative sono state disposte, relativamente al settore della protezione civile, con interventi mirati al ripristino dei danni provocati dalle mareggiate del 2013 e del 2014.

In tale ambito si è anche proceduto alla verifica, revisione e aggiornamento del piano comunale di protezione civile, nonché alla



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

pubblicazione dello stesso sul sito comunale. Particolare cura è stata dedicata alla vigilanza dei corsi d'acqua e alla messa in sicurezza di alcuni di essi.

E' stato riavviato l'iter relativo ad alcuni progetti di adeguamento sismico già elaborati e si è proceduto allo sviluppo di ulteriori progettualità per:

- la realizzazione di un acquedotto rurale;
- la bitumazione delle strade interne;
- interventi presso una scuola elementare;
- la sistemazione e l'adeguamento della villa comunale.

Nel comune di Arzano (NA), per quanto riguarda il settore ambiente ed ecologia, la commissione straordinaria ha costituito gruppi operativi misti per effettuare controlli sul territorio volti a monitorare sia l'attività della ditta incaricata del servizio di raccolta rifiuti urbani sia le modalità di sversamento dei rifiuti da parte dei cittadini, prevedendo apposite sanzioni in caso di violazione delle disposizioni.

Nel corso dell'anno si è proceduto all'elaborazione del piano industriale per la raccolta differenziata finalizzato a bandire la relativa gara di appalto per il tramite della S.U.A.

Altra attività legata all'ambiente è quella che ha riguardato l'affidamento della redazione del PAES (Piano di Azione per l'Energia Sostenibile) destinato, secondo le direttive europee, al contenimento delle emissioni ed alla riduzione dei gas serra con azioni che prevedono anche la partecipazione dei comuni, in quanto responsabili, direttamente e indirettamente, di oltre il 50% delle



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

emissioni di gas serra derivanti dall'uso dell'energia nelle attività umane.

Di particolare interesse gli interventi disposti dal comune di Augusta (SR), sede di diversi stabilimenti industriali classificati a rischio di incidente rilevante.

L'organo straordinario ha ritenuto opportuno assumere diretti contatti con l'ARPA di Siracusa, a seguito dei quali ha ottenuto la dislocazione di due centraline di rilevazione ambientale, i cui risultati saranno periodicamente pubblicati e diffusi sul sito del comune, al fine di rendere partecipe la comunità dei valori rilevati, soprattutto in occasione di emissioni maleodoranti.

E' stato, inoltre, disposto un nuovo piano di intervento per l'organizzazione delle modalità di gestione della raccolta dei rifiuti solidi urbani.

Per quanto riguarda gli interventi volti al miglioramento dei servizi è stato impresso un notevole impulso alle procedure di gara previste per la realizzazione della nuova Caserma dei Vigili del Fuoco e della Chiesa monumentale sita all'interno del cimitero. Sono inoltre in via di ultimazione i lavori di ampliamento e ristrutturazione del cimitero.

Particolare attenzione è stata rivolta alla manutenzione ed all'adeguamento alle norme di sicurezza degli edifici scolastici. Sono anche stati eseguiti interventi di manutenzione e riqualificazione della dissestata viabilità del centro urbano.

Nel comune di Grazzanise (CE) si è rivelata assai complessa la procedura del passaggio di cantiere del personale dipendente impiegato dal Consorzio Unico di Bacino alla ditta alla quale era



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

stato affidato - in via di urgenza, da parte della precedente gestione commissariale nominata ai sensi dell'art. 141 TUOEL - il servizio di raccolta dei rifiuti.

Al momento del passaggio delle consegne sono infatti sorte discordanze in merito al numero di dipendenti assumere a cura del comune. Nonostante i numerosi incontri con le organizzazioni sindacali, le parti non sono addivenute ad una composizione bonaria della vicenda. Ne è derivato l'avvio da parte della commissione di un'azione legale in sede civile, con richiesta di risarcimento del danno a carico del citato Consorzio.

Un'ulteriore importante iniziativa, destinata a migliorare i servizi sanitari, ha riguardato la stipula di una convenzione tra l'organo di gestione straordinaria e la A.S.L. di Santa Maria Capua Vetere. Infatti, in materia sanitaria, i servizi essenziali per i cittadini di Grazzanise erano assicurati dalla A.S.L. di Santa Maria Capua Vetere, distante circa 20 chilometri e mal collegata.

L'organo di gestione straordinaria quindi, previe intese con la predetta A.S.L., ha concesso in comodato d'uso un immobile di proprietà comunale appositamente ristrutturato, per erogare le prestazioni di un'unità operativa maternità e infanzia e di un'unità di medicina legale e invalidità civile.

Un'interessante iniziativa è stata avviata per risolvere il problema del randagismo, particolarmente grave sia per il considerevole numero di cani randagi presenti nel canile comunale, sia per i costi sostenuti dall'amministrazione.

Infatti, con il coinvolgimento della *task force* istituita presso il Ministero della Salute per la "Tutela degli animali d'affezione, la



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

lotta al randagismo, ai maltrattamenti ed ai canili lager” sono state interessate le associazioni operanti nel settore che si sono adoperate per prelevare gran parte dei cuccioli nei canili da destinare alle adozioni. Contestualmente è stata avviata una campagna di sensibilizzazione per indurre i cittadini e le associazioni locali ad adottare i randagi ed è stato definito un accordo con la A.S.L. competente per l’installazione gratuita di un microchip su tutti i cani del territorio.

Nel comune di Quarto (NA) la commissione straordinaria, nonostante la complessa gestione del servizio igiene pubblica, con costante impegno e controllo del territorio ha disposto l’estensione all’intero territorio comunale del servizio di raccolta differenziata “porta a porta”, raggiungendo circa il 70% di differenziazione dei rifiuti. Inoltre, sempre al fine di incentivare la raccolta differenziata, l’organo di gestione straordinaria ha approvato il regolamento per l’adozione della pratica del compostaggio domestico dei rifiuti solidi urbani.

Al fine di migliorare la prevenzione e la repressione degli abusi in materia di rifiuti e non vanificare i soddisfacenti risultati ottenuti, sono state impartite, con atto deliberativo, precise direttive agli uffici competenti disponendo l’utilizzo dei sistemi di videosorveglianza, sia fissi che mobili, e qualsiasi altra attività di monitoraggio circa il rispetto dell’orario e delle modalità di deposito dei rifiuti.

Tra le iniziative adottate per incrementare i servizi all’utenza si segnala la convenzione per la gestione in forma associata del Piano sociale di zona, il regolamento per il coordinamento istituzionale e



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

numerosi regolamenti concernenti gli interventi in favore delle fasce più deboli.

Nel convincimento che in un territorio caratterizzato da un alto tasso di devianza e degrado sociale, risulta fondamentale sostenere le famiglie, è stato istituito il "Centro per la famiglia", ai sensi della L.328/00, mediante il supporto di una equipe multidisciplinare, composta da psicologi, assistenti sociali e mediatori familiari.

E' stato attivato il servizio di assistenza domiciliare per i minori a rischio devianza denominato "Family-care" ed inoltre sono state attivate le "borse lavoro" quale intervento di contrasto alla povertà e promozione dell'inclusione sociale, attraverso la selezione delle ditte ospitanti e l'istruttoria della 350 istanze presentate.

Nel comune di San Calogero (VV) la commissione straordinaria, al fine di inibire illeciti sversamenti di rifiuti, ha organizzato, con i Carabinieri e la Polizia Municipale, interventi che hanno consentito di individuare i responsabili degli abbandoni.

E' stata anche indetta una giornata dedicata a "San Calogero pulita", con operazioni straordinarie di pulizia delle strade, che ha registrato anche la partecipazione delle scolaresche.

Anche il comune di San Calogero, interessato dal fenomeno del randagismo, ha avviato un'iniziativa analoga a quella in atto a Grazzanise, sensibilizzando la popolazione circa la possibilità di adottare i randagi affidati in custodia al canile privato convenzionato.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

6.3 Interventi nel settore edilizio

Il settore edile è tra i più colpiti dalla criminalità organizzata perché il mercato immobiliare permette di investire e riciclare ingenti somme di denaro, con facilità, consentendo contestualmente il controllo del territorio e degli ambienti imprenditoriali, con indubbi vantaggi che si spingono al di là dell'interesse al singolo affidamento, se si considera anche l'indotto dei lavori appaltati, come la fornitura del calcestruzzo, del gasolio, dei mezzi, del servizio mensa per gli operai, e di quant'altro può sostenere lo svolgimento del lavoro, creando opportunità occupazionali.

Da ciò consegue l'importanza di porre in essere mirate azioni di risanamento del settore che, - secondo quanto emerge dalle relazioni delle commissioni straordinarie - hanno principalmente riguardato la pianificazione urbanistica del territorio ed il contrasto al fenomeno dell'abusivismo.

In tale ambito, in **un terzo dei comuni** in gestione commissariale si è dato avvio alle procedure per l'adozione del Piano regolatore generale, con un iter istruttorio che in alcuni casi si è concluso prima del termine della gestione commissariale, mentre in altri casi sono stati disposti interventi per l'approvazione del Piano strutturale associato e del Piano urbanistico comunale.

Nei comuni a vocazione turistico-balneare è stato adottato il Piano di spiaggia, strumento di pianificazione, a livello comunale, delle aree ricadenti nel demanio marittimo regionale, pianificazione che ha lo scopo di perseguire importanti obiettivi, quali la salvaguardia paesistico-ambientale della spiaggia, l'ottimizzazione delle potenzialità turistiche dello stesso arenile, il rispetto della



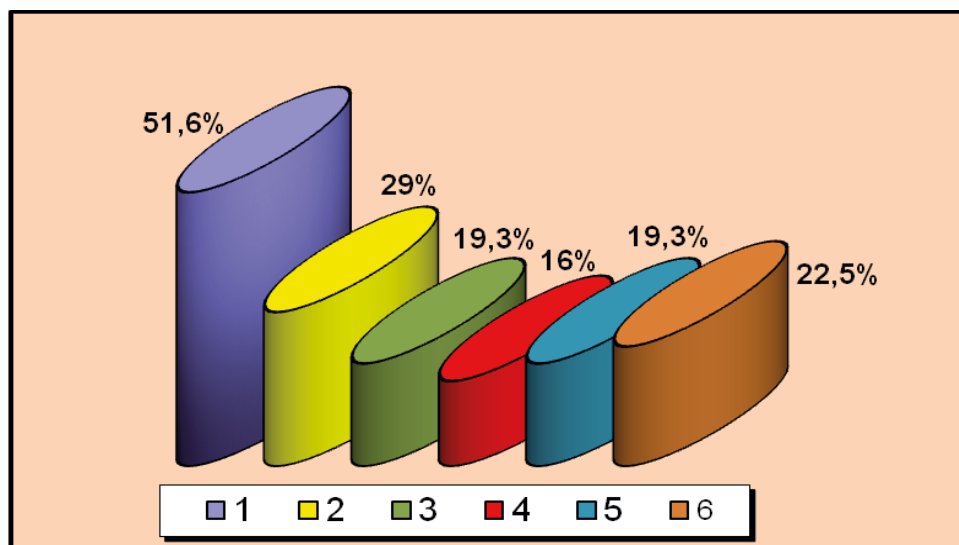
Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

vocazione del litorale e delle risorse ambientali esistenti, nonché l'offerta di strutture e servizi di qualità per il turismo balneare.

Gli interventi disposti, oltreché consentire un adeguato sviluppo del territorio, rappresentano al contempo un ostacolo al fenomeno dell'abusivismo che solitamente è di maggiore consistenza in quegli enti locali privi di un'adeguata pianificazione.

STRUMENTI URBANISTICI ADOTTATI O IN CORSO DI ADOZIONE



- | | |
|--------------------------------|-------------------------------|
| 1) piano regolatore generale | 4) piano strutturale comunale |
| 2) piano strutturale associato | 5) piano urbanistico comunale |
| 3) piano di spiaggia | 6) altre pianificazioni |

Quanto all'abusivismo edilizio, parte degli organi di gestione straordinaria ha segnalato un calo consistente del fenomeno nel biennio di commissariamento, grazie anche alle azioni di riordino del settore, al serrato controllo del territorio svolto con l'ausilio del locale ufficio di polizia municipale, nonché all'opera delle locali forze dell'ordine che hanno sostenuto l'azione commissariale.



Ministero dell'Interno

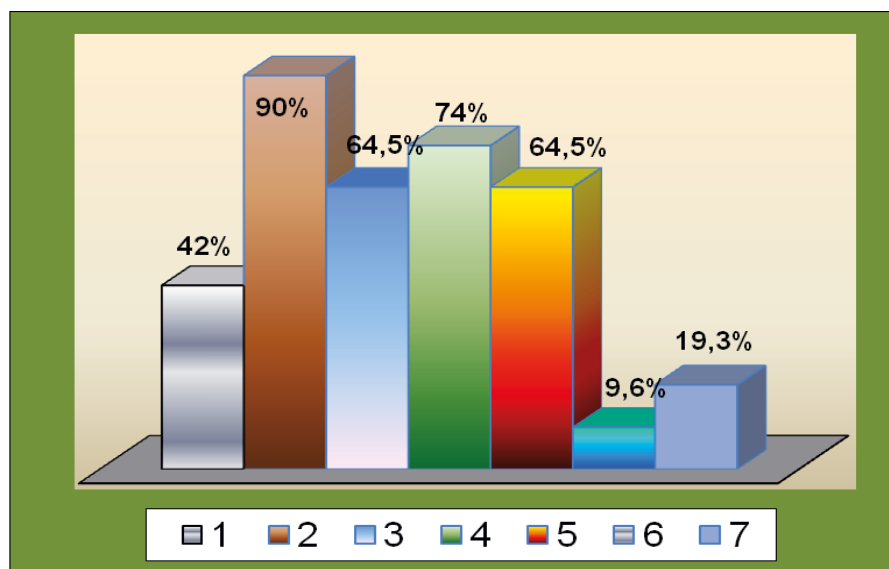
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Avvalendosi del personale assegnato in posizione di comando, ai sensi del più volte citato art. 145 T.U.O.E.L., è stata assicurata una maggiore efficienza dei competenti uffici.

Sono stati, in particolare, effettuati interventi in autotutela o avviate le procedure giudiziarie per l'annullamento di lottizzazioni abusive, caratterizzate dall'assenza di appropriate opere di urbanizzazione. Sono stati inoltre disposti accessi presso cantieri per la verifica della regolarità delle autorizzazioni rilasciate.

L' **80,6%** dei comuni in gestione commissariale ha proceduto ad emettere ordinanze di demolizione degli alloggi abusivi.

INIZIATIVE PER CONTRASTARE IL FENOMENO DELL'ABUSIVISMO



- 1) accertamento crediti condoni edilizi
- 2) verifica immobili che presentano profili di abusivismo
- 3) accertamento occupazione *sine titolo* di alloggi residenziali pubblici

- 4) emissione ed esecuzione di ordinanze di demolizione
- 5) accesso presso i cantieri
- 6) protocollo d'intesa per il contrasto all'abusivismo
- 7) altro



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Un'ulteriore iniziativa, attivata in buona parte dei comuni, è stata finalizzata all'accertamento dei crediti conseguenti a condono edilizio ed all'eventuale costituzione di ruoli, procedura che avuto anche il contestuale effetto di incrementare le casse comunali.

Gli interventi disposti dalle commissioni, pur non risolutivi, possono contribuire – se proseguiti dalle amministrazioni elettive – alla salvaguardia del territorio ed al miglioramento delle condizioni di vivibilità dell'ambiente.

Nel passare all'esame di alcune singole iniziative, si segnala la commissione straordinaria del comune di Siderno (RC) che, nel perseguire l'obiettivo di ricondurre alla legalità il settore edilizia privata ed avvalendosi della professionalità del personale assegnato in posizione di sovraordinazione, ha diramato linee guida, ispirate ai principi di semplificazione e trasparenza dei procedimenti amministrativi.

Ha inoltre avviato il procedimento di acquisizione degli immobili realizzati abusivamente per i quali erano state emanate ordinanze di demolizione, non eseguite.

Significativi gli interventi disposti dalla commissione che opera nel comune di Africo (RC). Al momento dell'insediamento l'organo di gestione si è trovato ad operare in un contesto amministrativo privo di qualsivoglia forma di controllo e di vigilanza sul territorio e totalmente privo dei prescritti strumenti urbanistici, con particolare riferimento al Piano strutturale comunale e al Piano particolareggiato.

Sono pertanto state avviate le relative procedure e si è provveduto alla redazione del nuovo regolamento comunale per la



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

concessione delle "Fida pascolo" onde evitare il rilascio dei titoli in favore di soggetti pregiudicati e/o collegati a consorterie criminali, criticità che ha rappresentato uno dei motivi che hanno portato allo scioglimento dell'ente.

Sono stati anche sensibilizzati i responsabili delle aree "tecnico-manutentiva", "vigilanza" ed "economico-finanziaria" allo scopo di svolgere le necessarie azioni mirate alla prevenzione ed al contrasto del fenomeno dell'abusivismo edilizio.

Nel comune di Ardore (RC) è proseguito l'iter per l'approvazione del nuovo strumento urbanistico nella forma del Piano Strutturale Associato, deputato a regolamentare lo sviluppo economico e sociale del territorio pur nella salvaguardia dell'ambiente. Parimenti si è proceduto alla ricognizione delle procedure di sanatoria interrotte o incomplete.

Interventi significativi sono stati disposti anche dall'organo che ha gestito il comune di Augusta (SR) ove il fenomeno dell'abusivismo ha assunto livelli di particolare rilevanza, in particolare nella fascia costiera e in zone sottoposte a vincolo paesaggistico.

La commissione ha avviato le procedure per la revisione del Piano regolatore generale e ha proceduto all'informatizzazione delle pratiche in giacenza in modo da distinguere quelle sanabili da quelle non suscettibili di condono edilizio. Nel contempo, un particolare impulso è stato dato all'attività della Polizia Municipale in tema di accertamento degli abusi edilizi.

Nel comune di Battipaglia (SA) sin dall'avvio della gestione straordinaria è stato affrontato il problema relativo alla



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

realizzazione abusiva di due capannoni da parte di una società i cui titolari avrebbero intrattenuto rapporti con esponenti della criminalità organizzata. L'attività di demolizione delle due strutture è avvenuta dopo aver vinto forme di resistenza da parte degli uffici comunali.

Dall'inizio della gestione commissariale sono stati avviati numerosi procedimenti sanzionatori ed adottate ordinanze di abbattimento. La gravità e l'estensione del fenomeno ha richiesto l'istituzione di un gruppo di lavoro specificatamente dedicato al contrasto del fenomeno e alle attività di abbattimento, coordinato da uno dei sovraordinati assegnati all'ente, con l'obiettivo di individuare le strategie di intervento e i canali di reperimento delle ingenti risorse economiche indispensabili per l'operatività degli interventi.

La commissione straordinaria presso il comune di Montebello Jonico (RC) avvalendosi dei finanziamenti pubblici destinati all'ente ha dato nuovo impulso all'incarico per la stesura del Piano strutturale comunale, già conferito dalle precedenti amministrazioni comunali ad un *team* di progettisti.

Particolare attenzione è stata rivolta alla bonifica ed alla manutenzione delle aree cimiteriali presenti nelle varie frazioni, attraverso la formulazione di una specifica direttiva al settore tecnico affinché venissero eseguiti idonei lavori di bonifica e manutenzione.

Nel comune di Quarto (NA) è stata approvata la proposta preliminare del Piano urbanistico comunale, nella quale la commissione ha indicato le direttrici e tracciato le linee-guida per



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

lasciare alla futura amministrazione politica una impostazione che intende coniugare lo sviluppo economico sostenibile con l'aggiornamento dei vincoli e delle zone classificate a rischio di dissesto idrogeologico.

L'organo di gestione ha attivato incisivi controlli e formalizzato precisi indirizzi operativi comportamentali agli uffici preposti all'istruttoria delle pratiche e alle ispezioni sull'attività edilizia. Particolare rilevanza assume la variante adottata dalla commissione al vigente regolamento edilizio in cui vengono ridefinite le caratteristiche del c.d. sottotetto, quale volume tecnico, che sulla base del "piano casa" può essere reso abitabile.

Nel comune di Scalea (CS) l'organo straordinario ha portato a compimento i progetti finanziati con fondi comunitari destinati alla riqualificazione delle aree prospicienti la locale Aviosuperficie rientranti nel PISL (Progetto Sistema Turistico Locale). Le relative opere sono state finanziate per € 2.100.000,00 con fondi pubblici e per € 3.000.000,00 con fondi a carico del privato concessionario.

L'Aviosuperficie, realizzata anni addietro, era stata indicata come essenziale per lo sviluppo turistico e territoriale di tutto l'alto tirreno cosentino ma in realtà l'opera non è mai decollata.

Al fine di contrastare il fenomeno dell'abusivismo è stata disposta una verifica delle occupazioni abusive di suolo demaniale all'esito della quale sono stati disposti provvedimenti di decadenza per occupazione abusiva di parte di territorio demaniale o revoca delle concessioni medesime perché i titolari delle stesse non erano in possesso dei requisiti richiesti.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Di significativo rilievo la problematica concernente il c.d. "Campo Volo", un compendio immobiliare trasferito dall'Agenzia del Demanio al comune: si tratta di n. 240 lotti nei quali rientra un elevato numero di costruzioni abusive, con molti procedimenti penali ed amministrativi in corso. Per evitare la demolizione di un intero quartiere che riguarda oltre 150 famiglie, costruito abusivamente a partire dalla seconda guerra mondiale, è stato sottoscritto un protocollo con l'Agenzia del Demanio ed attivato un confronto con un comitato rappresentativo di cittadini.

La commissione straordinaria del comune di Scicli (RG) non appena insediata ha disposto una revisione del Piano regolatore generale.

Ha inoltre disposto una sistematica attività di controllo dei procedimenti in corso per verificarne la correttezza ed il rispetto delle norme e, in particolare, ha proceduto all'esame di istanze di riclassificazione urbanistica che propongono di rendere edificabili zone vincolate del PRG vigente. L'attività ha fatto emergere una macroscopica irregolarità delle menzionate domande.

6.4 Rapporti con la cittadinanza

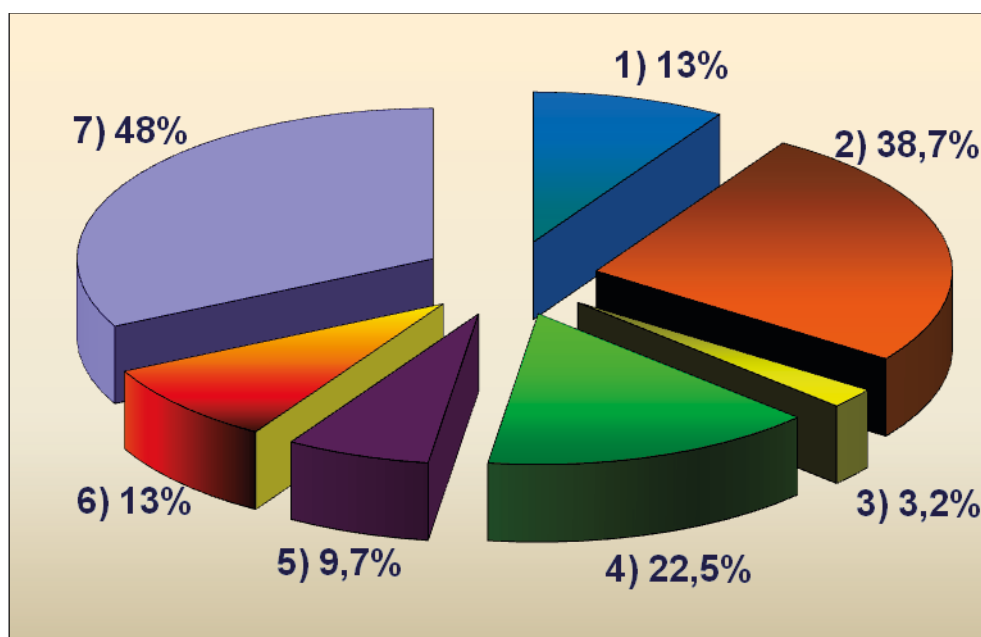
Scetticismo e generalizzata sfiducia sull'efficacia degli interventi statali sono i due elementi che connotano – secondo quanto riscontrato dalle commissioni straordinarie – i rapporti con la popolazione nei comuni i cui consigli sono stati sciolti per fenomeni di infiltrazione/condizionamento di tipo mafioso.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

REAZIONE DELLA POPOLAZIONE ALLA NOTIZIA DELLO SCIoglIMENTO DELL'ENTE PER INFILTRAZIONE MAFIOSA



- 1) percepita come un complotto politico
- 2) percepita con indifferenza
- 3) percepita con paura (nessuno o pochi ne hanno parlato)
- 4) percepita con rassegnazione
- 5) percepita come una perdita di tempo
- 6) percepita con stupore, come errore delle istituzioni
- 7) percepita con indignazione

In tale contesto uno dei principali compiti a cui sono state chiamate le commissioni straordinarie – oltre a quello di riaffermare i principi di legalità dell'agire amministrativo – riguarda il recupero del senso di credibilità nello Stato e più in generale nelle istituzioni.

Conseguentemente, molte commissioni hanno organizzato incontri con rappresentanti delle altre realtà territoriali quali Regione, Provincia e Comuni limitrofi proprio al fine di individuare e realizzare forme di collaborazione o progetti comuni idonee a



Ministero dell'Interno

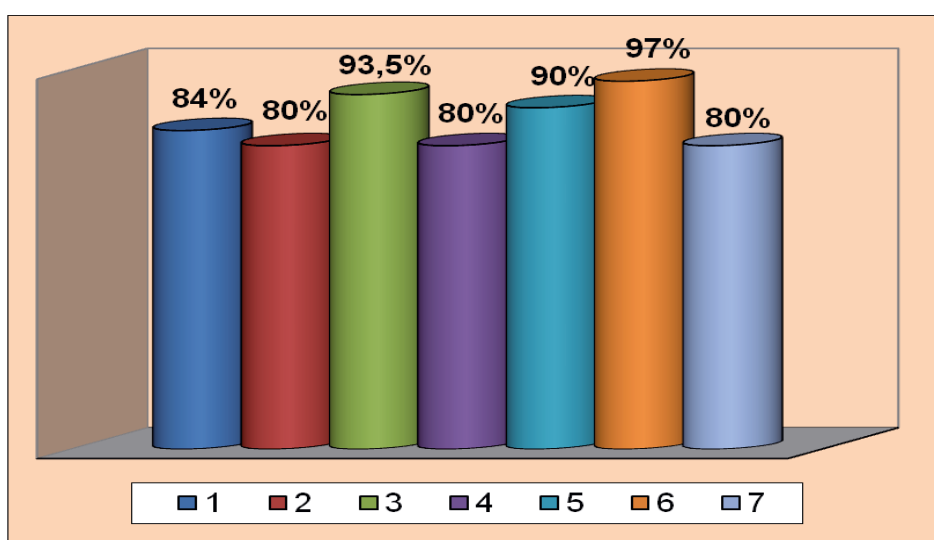
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

contribuire alla soluzione del problema. Tale obiettivo è stato raggiunto, nel corso dell'anno di riferimento, da parte di 15 commissioni straordinarie.

In alcuni casi le iniziative commissariali sono state ostacolate da un contesto ambientale estremamente diffidente e complesso, in altri dalla presenza condizionante, all'interno della comunità, di personalità di spicco della criminalità organizzata.

Particolarmente significativi sono risultati gli sforzi volti all'organizzazione di riunioni e incontri con i rappresentanti delle associazioni di volontariato, delle categorie produttive e della Chiesa al fine di avvicinare la cittadinanza e condividere le problematiche ed i progetti individuati dall'organo di gestione straordinaria.

INCONTRI CON I RAPPRESENTANTI LOCALI



- 1) rappresentanti sindacali
- 2) rappresentanti associazioni giovanili
- 3) rappresentanti associazioni volontariato
- 4) rappresentanti forze politiche

- 5) parroci
- 6) dirigenti scolastici
- 7) rappresentanti categorie produttive



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Nell'ambito delle attività sociali viene segnalato il comune di Montebello Jonico (RC) che ha aderito al programma nazionale previsto nell'ambito del Piano d'Azione e Coesione P.A.C. 2013/2015, per l'erogazione dei servizi di cura alle categorie "deboli", con l'obiettivo di potenziare i servizi all'infanzia e agli anziani non autosufficienti, incrementando l'assistenza domiciliare e personalizzandone i programmi offerti.

Particolarmente intensa è stata l'attività svolta dalla commissione al fine di recuperare il sano e virtuoso rapporto con la operosa e fattiva comunità locale promuovendo e aderendo a diverse iniziative culturali, sociali e di protezione civile. In particolare va evidenziata l'inaugurazione della Biblioteca multimediale "Peter Mozino" di Fossato, iniziativa che si propone di accrescere la cultura e il patrimonio di conoscenza dei giovani studenti locali. In tale ambito di solidarietà reciproca e di concreta partecipazione alla vita della comunità si segnala la generosa e spontanea collaborazione del mondo dell'associazionismo e di privati cittadini in occasione dell'ospitalità resa dall'amministrazione comunale, su richiesta della Prefettura, ai cittadini extracomunitari sbarcati nelle coste di Reggio Calabria sia durante l'operazione "*Mare Nostrum*" che durante l'operazione "*Triton*".

Un'interessante iniziativa avviata dal comune di Monte Sant'Angelo (FG) è quella concernente il c.d. "baratto amministrativo": attraverso un apposito regolamento, il cittadino in condizioni di indigenza o semi indigenza onerato dal pagamento di una tassa o di una sanzione comunale, potrà compensare il suo



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

debito attraverso l'esecuzione di un intervento di pubblico interesse compatibilmente con le proprie attitudini o professionalità.

Per quanto attiene alle iniziative di rilevanza sociale nel comune di San Luca (RC), un'elevata e costante attenzione è stata riservata alla valorizzazione e alla gestione del patrimonio comunale, dismesso e abbandonato, indirizzata verso finalità sociali che ha sollecitato la stesura di nuovi regolamenti sull'utilizzo dei beni immobili di proprietà comunale e dei beni confiscati alla criminalità organizzata ed assegnati al comune di San Luca. In particolare, in una struttura, già sede di poliambulatorio medico, è stato allestito il "Centro di Aggregazione" intitolato per volontà popolare a Padre Stefano De Fiores e dedicato ai bambini di età compresa tra i 6 e 12 anni, con la finalità di supportarli nel percorso scolastico e di ricreare tra loro una valida relazione sociale durante le ore di svago.

Nell'ambito delle attività sociali nel comune di Scalea (CS) si segnala l'avvio di un progetto denominato "Parco della legalità" che prevede il recupero di un'area urbana degradata destinata ad una serie di attività sociali, culturali, sportive e ludiche per i giovani, con la creazione di un orto sociale urbano su un territorio comunale concesso ad una cooperativa sociale che opera in favore di persone svantaggiate e diversamente abili. E' stato inoltre presentato un progetto dei lavori di completamento degli interventi di ristrutturazione del Palazzo dei Principi nel borgo medioevale di Scalea, d'intesa con il vicino comune di Maierà, da adibire a centro polivalente di servizi turistico-culturali. Per tale progetto, realizzato con le risorse del Patto Territoriale Alto Tirreno Cosentino, è stato erogato un finanziamento dalla regione Calabria.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

6.5 Utilizzazione dei beni confiscati alla mafia e ripristino della legalità.

In molti casi le commissioni sono riuscite a portare a termine e perfezionare la procedura di destinazione dei beni confiscati, nonostante ostacoli e resistenze, assicurando il concreto utilizzo a fini sociali dei beni sottratti alla criminalità organizzata, dando un visibile segnale del cambiamento in atto.

Nel passare alle iniziative disposte dai singoli enti locali, si rappresenta che l'organo di gestione del comune di Africo (RC), al quale sono stati assegnati alcuni beni confiscati alla criminalità organizzata, avvalendosi di un geometra assegnato in posizione di comando ai sensi dell'art. 145 TUOEL, ha individuato nuove soluzioni per l'utilizzo di 3 fabbricati e 2 terreni, rimasti in totale abbandono dal 2008, con conseguenti bandi di gara per la realizzazione, rispettivamente, di 1 centro anziani e 2 centri giovanili.

La commissione del comune di Battipaglia (SA) ha assicurato un particolare impulso per l'utilizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, prevedendo un'apposita struttura comunale dedicata alla gestione dei beni di cui trattasi, forme di informazione attraverso il sito web istituzionale e l'adozione delle linee guida per il loro utilizzo e destinazione a fini sociali.

Nel comune di San Luca (RC), in un immobile confiscato e mai utilizzato, è stato insediato il "Centro culturale Falcone-Borsellino" ove sono state tenute diverse manifestazioni pubbliche e incontri istituzionali su svariate tematiche. All'interno di un altro immobile confiscato, è stata trasferita la "Guardia Medica", precedentemente



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

ospitata in locali mantenuti in condizioni indecorose e antigieniche, che è oggi idonea a svolgere la propria funzione e dotata di mobili e di adeguate attrezzature per studio medico.

Particolare attenzione è stata dedicata dall'organo di gestione straordinaria del comune di Arzano (NA) al settore dei beni confiscati, che versava in uno stato di quasi totale abbandono.

La commissione, dopo aver adottato il relativo regolamento per l'affidamento dei beni, a seguito della puntuale ricognizione effettuata anche in sinergia con l'Agenzia nazionale dei beni sequestrati e confiscati, ha predisposto e pubblicato l'elenco degli immobili confiscati con le relative trascrizioni. Nel corso dell'anno, l'Agenzia ha assegnato al comune altri tre cespiti, per i quali sono stati banditi altrettanti avvisi pubblici per l'affidamento in concessione gratuita, due dei quali saranno destinati alla realizzazione di una casa famiglia.

Oltre all'utilizzo dei beni confiscati, non sono mancate iniziative finalizzate a restituire alla cittadinanza porzioni di territorio che erano state indebitamente sottratte alla fruibilità collettiva.

Tra tutte, appare meritevole di menzione la rimozione di un cancello abusivo, che privava i cittadini di Ricadi (VV) di uno scorcio di panorama tra i più belli del comune, avvenuta alla presenza delle istituzioni, tra cui il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Vibo Valentia e i vertici delle Forze dell'ordine.

Analogamente, la stessa commissione straordinaria ha disposto la rimozione di alcuni chioschi abusivi ed ha revocato, per evidenti profili di illegittimità, il permesso a costruire un villaggio turistico, rilasciato all'ex sindaco.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

PARTE II - ANNO 2016

1. I provvedimenti di scioglimento

Nel corso dell'anno **2016** sono stati sciolti, complessivamente, **8 consigli comunali**.

Le regioni interessate sono la **Calabria**, con **3** scioglimenti:

- ✚ Tropea (VV), d.P.R. 12 agosto 2016;
- ✚ Rizziconi (RC), d.P.R. 28 ottobre 2016;
- ✚ Nicotera (VV), d.P.R. 24 novembre 2016.

La **Campania**, con **2** scioglimenti:

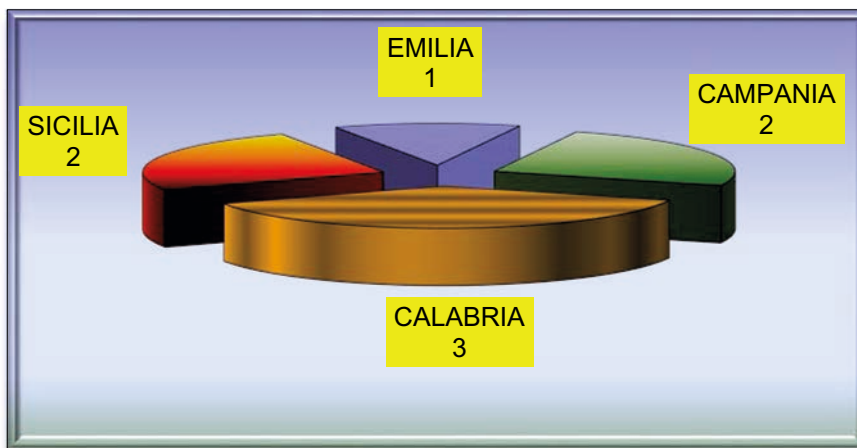
- ✚ Trentola Ducenta (CE), d.P.R. 11 maggio 2016;
- ✚ Marano di Napoli (NA), d.P.R. 30 dicembre 2016.

La **Sicilia**, con **2** scioglimenti:

- ✚ Corleone (PA), d.P.R. 12 agosto 2016;
- ✚ Palazzo Adriano (PA), d.P.R. 28 ottobre 2016.

L' **Emilia Romagna**, con **1** scioglimento:

- ✚ Brescello (RE), d.P.R. 20 aprile 2016





Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Dei comuni interessati, nel 2016, da una gestione commissariale **3** erano già stati oggetto di provvedimenti dissolutori conseguenti a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso.

Si tratta di Rizziconi (RC), Nicotera (VV), Marano di Napoli (NA), già raggiunti dalla misura dissolutiva rispettivamente nel 2000, nel 2005, e, per quanto attiene al Comune di Marano di Napoli, sia nel 1991 che nel 2004 (decreto presidenziale successivamente annullato in sede giudiziale).

Per alcuni comuni, il cui periodo di gestione straordinaria di diciotto mesi è scaduto nel corso dell'anno, è stata disposta la proroga per ulteriori sei mesi, secondo le disposizioni recate dal citato art. 143, comma 10, del TUOEL, in considerazione delle esigenze evidenziate dalle commissioni straordinarie di portare a compimento i programmi avviati.

Le proroghe hanno riguardato i comuni di San Ferdinando (RC), Giardinello (PA), Bagnara Calabria (RC), Arzano (NA), Bovalino (RC), il Municipio X di Roma Capitale e l'Azienda Ospedaliera Sant'Anna e San Sebastiano di Caserta.

Di seguito il quadro riepilogativo delle gestioni commissariali in atto nel **2016**, comprensivo, quindi, dei comuni sciolti nel medesimo anno, di quelli sciolti in precedenza la cui gestione è terminata nel corso dell'anno con le elezioni dei nuovi organi, nonché delle gestioni prorogate.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

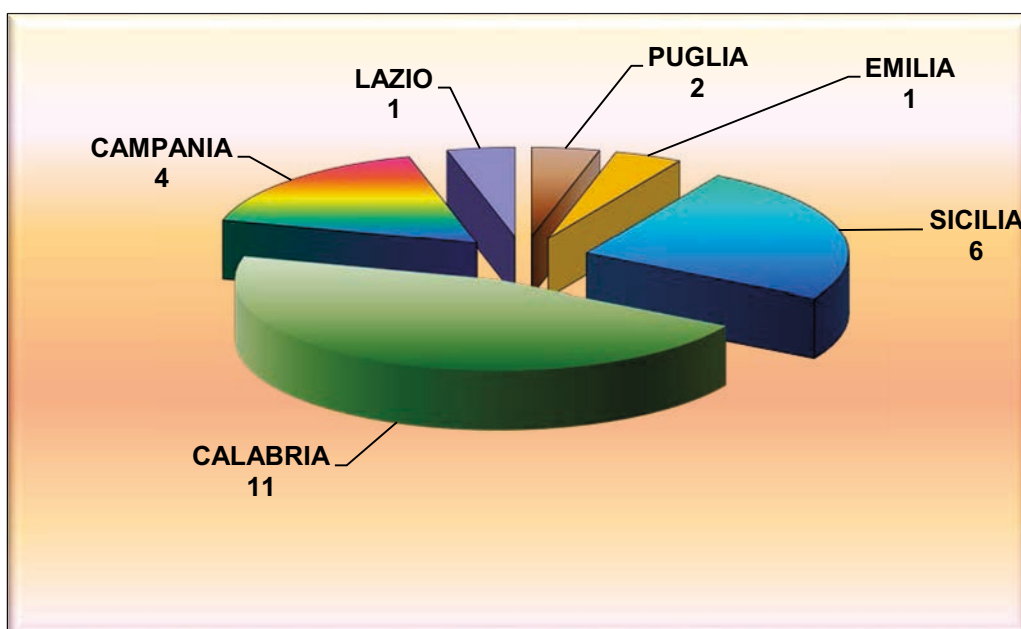
ENTE	POP.	D.P.R.
1. Badolato (CZ)	3.183	23/05/14
2. Africo (RC)	3.210	01/0814
3. Giardinello (PA)	2.258	11/08/14
4. San Ferdinando (RC)	4.299	31/10/14
5. Bovalino (RC)	8.814	02/04/15
6. Bagnara Calabria (RC)	10.622	14/04/15
7. Az. Osp. SS. Anna e Sebastiano (CE)		23/04/15
8. Arzano (NA)	34.933	29/04/15
9. Scicli (RG)	25.922	29/04/15
10. Ricadi (VV)	4.750	16/06/15
11. Altavilla Milicia (PA)	7.429	16/06/15
12. Scalea (CS)	10.152	02/07/15
13. Monte Sant'Angelo (FG)	13.098	20/07/15
14. Municipio X Roma Capitale	229.642	27/08/15
15. Battipaglia (SA)	50.464	07/08/15
16. Mazzarrà Sant'Andrea (ME)	1.567	13/10/15
17. Nardodipace (VV)	1.384	07/12/15
18. Brescello (RE)	5.546	20/04/16
19. Trentola Ducenta (CE)	17.797	11/05/16
20. Corleone (PA)	11.286	12/08/16
21. Tropea (RC)	6.555	12/08/16
22. Rizziconi (RC)	7.608	28/10/16
23. Palazzo Adriano (PA)	2.227	28/10/16
24. Nicotera (VV)	6.490	24/11/16



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Nel 2016, quindi, sono state presenti sul territorio nazionale **24 commissioni straordinarie**, che hanno amministrato 11 comuni in Calabria, 6 in Sicilia, 3 in Campania, 1 in Puglia, 1 in Emilia Romagna, oltre che il Municipio X di Roma Capitale e l'Azienda Ospedaliera Sant'Anna e San Sebastiano di Caserta.



E' interessante notare che le gestioni commissariali hanno riguardato enti che, complessivamente, amministrano una popolazione di 469.236 persone, così ripartite a livello regionale:

- in Campania, 103.194 abitanti;
- nel Municipio X di Roma Capitale, 229.642 abitanti;
- in Calabria, 67.067 abitanti;
- in Sicilia, 50.689 abitanti;
- in Puglia, 13.098 abitanti;
- in Emilia Romagna 5.546 abitanti.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

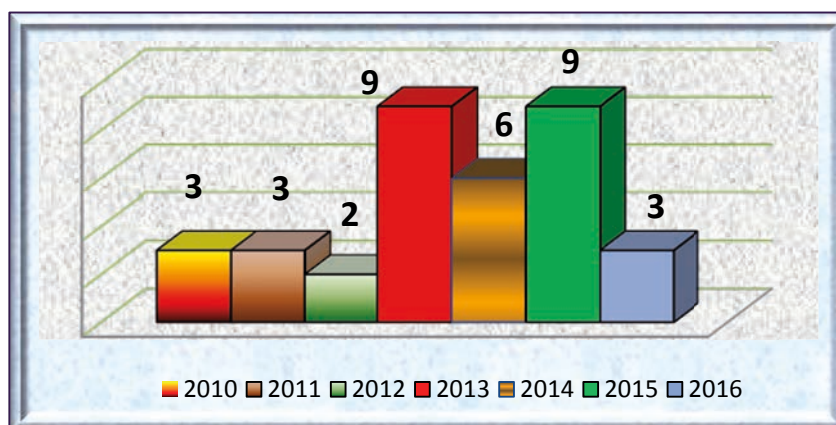
1.1 Conclusione dei procedimenti

In caso di verifica negativa circa la sussistenza dei presupposti di concretezza, rilevanza ed univocità, richiesti dalla legge per disporre lo scioglimento ovvero per adottare le misure nei confronti dei dipendenti dell'ente, l'art. 143, comma 7, stabilisce che il ministro dell'Interno emani un decreto di conclusione del procedimento.

Con la predetta disposizione, il legislatore ha inteso porre un preciso limite all'esercizio del potere statale di controllo sugli organi dell'ente locale, non solo attraverso la fissazione di una rigida tempistica per l'emanazione del decreto presidenziale di scioglimento ma anche fissando un termine finale entro il quale dar conto delle risultanze negative dell'attività di accertamento svolta presso l'amministrazione comunale. Nel 2016, si sono conclusi n. **3** procedimenti relativi ai seguenti enti: Orta di Atella (CE), D.M. 8 gennaio 2016; Finale Emilia (MO), D.M. 18 gennaio 2016; Villa di Briano (CE), D.M. 15 marzo 2016.

Ai decreti è stata data idonea pubblicità attraverso la pubblicazione dei singoli provvedimenti sul sito www.interno.gov.it.

Di seguito il grafico relativo alle conclusioni dei procedimenti nell'ultimo quinquennio.





Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

1.2 Il contenzioso e i principi giurisprudenziali

Nel corso del 2016 la giurisprudenza che si è pronunciata sulla legittimità dei provvedimenti di scioglimento adottati ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 è risultata quasi totalmente favorevole all'Amministrazione. Nello specifico, si sono registrate **10** sentenze (di cui cinque del T.A.R. per il Lazio e cinque del Consiglio di Stato), che hanno invariabilmente respinto i ricorsi presentati in primo grado avverso la misura dissolutiva degli enti coinvolti oppure confermato, in sede di appello, le pronunce, già favorevoli all'Amministrazione, emesse dal T.A.R. per il Lazio.

Per ciò che attiene, invece, al comune di Joppolo (VV), la pronuncia di primo grado, con cui era stato già accolto il ricorso proposto dagli amministratori locali interessati avverso il provvedimento di scioglimento dell'ente, è stata definitivamente confermata con sentenza del Consiglio di Stato n. 876 del 3 marzo 2016.

Quanto al comune di Ventimiglia (IM), il Consiglio di Stato ha accolto il gravame proposto dall'ex sindaco avverso la pronuncia del T.A.R. Lazio, che lo aveva invece rigettato nel 2015. Al riguardo, l'Avvocatura Generale – interrogata in tal senso da questo Ministero, visto il contrasto tra i due pronunciamenti e considerato altresì che l'ex organo di vertice dell'ente è stato dichiarato incandidabile con provvedimento definitivo ai sensi dell'art. 143 comma 11 d.lgs. n. 267/2000 – ha ritenuto comunque non sussistenti i presupposti per poter utilmente proporre ricorso per revocazione.

Con riferimento al Comune di Altavilla Milicia (PA), a seguito dell'intervenuta riforma in appello, in senso favorevole



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

all'Amministrazione, degli arresti di primo grado, i ricorrenti hanno proposto due ricorsi per revocazione, successivamente rigettati dal Consiglio di Stato con sentenza n. 4049/2016 del 30 settembre 2016.

Sotto il profilo motivazionale, hanno trovato ulteriore conferma gli indirizzi interpretativi ed applicativi della normativa in materia, già enunciati dalla pregressa giurisprudenza, che possono considerarsi ormai consolidati e, quindi, idonei ad orientare l'Amministrazione nell'attività di valutazione circa l'esistenza degli elementi legittimanti l'adozione della misura dissolutoria per infiltrazioni o condizionamenti della criminalità organizzata.

In tal senso, sotto il profilo procedurale, è stato ribadito che il provvedimento di scioglimento del consiglio comunale di cui all'art. 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali *"non deve essere necessariamente preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento, trattandosi di attività di natura preventiva e cautelare, per la quale non vi è necessità di partecipazione, anche per il tipo di interessi coinvolti che non concernono, se non indirettamente, persone, ma la complessiva rappresentazione operativa dell'ente locale e, quindi, in ultima analisi, gli interessi dell'intera collettività comunale"* (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 15 marzo 2016, n. 1038; similmente, *Id.*, sentenza 8 giugno 2016, n. 2454 e T.A.R. Lazio - Roma, Sezione I, sentenza 24 ottobre 2016, n. 10557).

Parimenti dal punto di vista procedurale, è stato utilmente precisato che: *"La circostanza che alcuni dei componenti di diritto del Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica non siano stati presenti non vizia il provvedimento dissolutorio, atteso che nella norma che istituisce il Comitato e ne disciplina l'attività, ossia l'art. 20 della legge*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

n. 121/1981, non si rinviene una regola per la quale il Comitato in parola si riunisce validamente solo con la presenza di tutti i suoi componenti. [...] La norma istitutiva (art. 20, cit.) lo definisce «organo ausiliario di consulenza», quindi un mero supporto tecnico all'esercizio delle funzioni proprie del Prefetto quale autorità provinciale di pubblica sicurezza. E' particolarmente significativa, poi, la circostanza che la legge configuri il Comitato come un organo a composizione variabile; variabile, per di più, a mera discrezione del Prefetto, che lo convoca, lo presiede, e se ne avvale. Infatti il secondo comma dell'art. 20 prevede una composizione ristretta e per così dire ordinaria del Comitato; i commi terzo e quarto consentono al prefetto di convocare, caso per caso e a sua piena discrezione altri soggetti, peraltro indicati dalla legge con espressioni assai generiche («le autorità locali di pubblica sicurezza e i responsabili delle amministrazioni dello Stato interessate ai problemi da trattare... i responsabili degli altri uffici delle amministrazioni locali interessate o della polizia municipale... componenti dell'ordine giudiziario...»). Trattandosi dunque di un organo "ausiliario" a composizione liberamente variabile, si deve ammettere, per coerenza logica e sistematica, che l'occasionale assenza di taluno dei membri ordinari non renda di per sé invalida la seduta, se il Prefetto-presidente ha ritenuto che il numero e la qualità dei presenti fosse sufficiente a fornirgli un adeguato supporto di consulenza. Si potrebbe ipotizzare, al più, un vizio, se risultasse che i membri ordinari assenti non fossero stati convocati (così Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 8 giugno 2016, n. 2454).

Nella medesima sentenza, appena sopra citata, si è ulteriormente puntualizzato che: "L'art. 143 t.u.e.l. dispone: «Entro il termine di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

quarantacinque giorni dal deposito delle conclusioni della commissione d'indagine, ovvero quando abbia comunque diversamente acquisito gli elementi di cui al comma 1 (...) il prefetto, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica (...) invia al Ministro dell'interno una relazione....». Come si vede, la norma non impone una rigida e vincolante consequenzialità fra le conclusioni della commissione d'indagine e il parere del Comitato: il Prefetto può proporre lo scioglimento anche basandosi su conoscenze acquisite in altro modo, dunque a fortiori può utilizzare gli elementi raccolti dalla commissione, senza dover necessariamente attendere che la relazione di quest'ultima sia formalmente perfezionata. Il termine di quarantacinque giorni, nella disposizione citata, ha chiaramente una funzione sollecitatoria e non perentoria e manifesta l'intenzione del legislatore di indirizzare il Prefetto ad attivarsi nel più breve tempo possibile".

Quanto alla natura ed ai presupposti applicativi della misura di rigore disciplinata dal più volte menzionato art. 143, si sono riaffermati i seguenti principi:

" - lo scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazioni mafiose, ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. 267/2000, non ha natura di provvedimento di tipo sanzionatorio, ma preventivo, con la conseguenza che, ai fini della sua adozione, è sufficiente la presenza di elementi che consentano di individuare la sussistenza di un rapporto tra l'organizzazione mafiosa e gli amministratori dell'ente considerato infiltrato (cfr., in ultimo, Cons. St. III, n. 5023/2015);

- l'art. 143, cit., al comma 1 (nel testo novellato dall'art. 2, comma 30, della legge 94/2009), richiede che la predetta situazione sia resa significativa da elementi "concreti, univoci e rilevanti", che assumano



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

valenza tale da determinare "un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi amministrativi e da compromettere l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali"; gli elementi sintomatici del condizionamento criminale devono, quindi, caratterizzarsi per concretezza ed essere, anzitutto, assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica; per univocità, intesa quale loro chiara direzione agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire; per rilevanza, che si caratterizza per l'idoneità all'effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'ente locale (cfr., in ultimo, Cons. Stato, III, n. 196/2016 e n. 4792/2015);

- le vicende, che costituiscono il presupposto del provvedimento di scioglimento di un Consiglio comunale, devono essere considerate nel loro insieme, e non atomisticamente, e risultare idonee a delineare, con una ragionevole ricostruzione, il quadro complessivo del condizionamento mafioso; assumono quindi rilievo situazioni non traducibili in episodici addebiti personali ma tali da rendere, nel loro insieme, plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata (vincoli di parentela o affinità, rapporti di amicizia o di affari, frequentazioni), e ciò anche quando il valore indiziario degli elementi raccolti non è sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione (cfr., in ultimo, Cons. Stato, III, n. 4529/2015r, n. 3340/2015 e n. 2054/2015);

- stante l'ampia sfera di discrezionalità di cui l'Amministrazione dispone in sede di valutazione dei fenomeni connessi all'ordine pubblico ed in particolare alla minaccia rappresentata dal radicamento sul territorio



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

delle organizzazioni mafiose, con ogni effetto sulla graduazione delle misure repressive e di prevenzione (cfr. Cons. Stato, III, n. 2038/2014), il controllo sulla legittimità dei provvedimenti adottati si caratterizza come estrinseco, e cioè nei limiti del vizio di eccesso di potere quanto all'adeguatezza dell'istruttoria, della ragionevolezza del momento valutativo, della congruità e proporzionalità al fine perseguito (cfr. Cons. Stato, III, n. 256/2016)." (così Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 2 maggio 2016, n. 1662 e *Id.*, 15 marzo 2016, n. 1038).

In merito all'assetto organizzativo dell'ente locale – tale da assegnare ai dirigenti compiti di amministrazione attiva, da esercitarsi in tendenziale autonomia rispetto agli organi elettivi – si è puntualmente osservato che esso non può valere a rendere i vertici politico-amministrativi per ciò stesso estranei al perpetrarsi di irregolarità od illiceità gestionali sintomatiche di ingerenze malavitose. Invero, nel contesto dell'art. 143 d.lgs. n. 267/2000, *"la condotta dei funzionari e dei dirigenti viene in considerazione quale sintomo a carico degli amministratori attuali, stante la funzione di indirizzo e di controllo che compete a questi ultimi; non ha rilevanza invece (per quanto previsto dall'art. 143) che quei dipendenti siano stati insediati dalla stessa amministrazione o dalla precedente"* (Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 8 giugno 2016, n. 2454). Similmente, si è ripetuto che: *"lo scioglimento ex art. 143 cit., in virtù della natura 'non sanzionatoria' che lo contraddistingue, è legittimo sia qualora sia riscontrato il coinvolgimento diretto degli organi di vertice politico-amministrativo sia anche, più semplicemente, per l'inadeguatezza dello stesso vertice politico-amministrativo a svolgere i propri compiti di vigilanza e verifica nei confronti della burocrazia e dei gestori di pubblici servizi del*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Comune, che impongono l'esigenza di intervenire ed apprestare tutte le misure e le risorse necessarie per una effettiva e sostanziale cura e difesa dell'interesse pubblico dalla compromissione derivante da ingerenze estranee riconducibili all'influenza ed all'ascendente esercitati da gruppi di criminalità organizzata" (T.A.R. Lazio, Sezione I, 5 ottobre 2016, n. 10049).

Infine, sul piano dei rapporti tra il giudizio amministrativo d'impugnazione del provvedimento dissolutorio ex art. 143 e l'eventuale processo penale pendente nei confronti degli amministratori dell'Ente disciolto, si è opportunamente evidenziato che: *"Tra i due giudizi, quello amministrativo e quello penale, non esiste un puntuale rapporto di dipendenza, tale da giustificare la sospensione del processo amministrativo ai sensi dell'art. 295 c.p.p.. Né un'esigenza di rinvio può essere correlata ad un criterio di opportunità, in considerazione della funzione preventiva e non sanzionatoria del provvedimento amministrativo di scioglimento del consiglio comunale, per l'adozione del quale non occorre un quadro probatorio sovrapponibile a quello richiesto per l'esercizio dell'azione penale e la cui legittimità va correlata alla situazione esistente al momento dell'adozione dell'atto" (in questi termini, cfr. T.A.R. Lazio, Sezione I, sentenza 21 marzo 2016, n. 3419).*

Ancora, sul punto, si è ulteriormente chiarito che la sopravvenienza di una sentenza assolutoria, su contestazione penale specifica e personale nei riguardi di uno degli amministratori della disciolta compagine politico-amministrativa, *"può ugualmente non essere considerata decisiva, tenuto conto oltretutto della circostanza per la quale la legittimità dei provvedimenti impugnati deve essere valutata -*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

e non può essere diversamente, quale regola generale – alla luce della situazione di fatto al momento della loro adozione” (così T.A.R. Lazio, Sezione I, 5 ottobre 2016, n. 10049).

1.3 *L'incandidabilità e le misure nei confronti dei dipendenti*

Per quanto riguarda i procedimenti finalizzati alla declaratoria di incandidabilità ex art. 143, comma 11, del decreto legislativo n. 267 del 2000, nel 2016 si sono avute n. **22** pronunce, di cui n. **5** di primo grado, n. **6** di secondo grado, n. **10** della Corte di Cassazione e n. **1** giudizio in sede di rinvio, a seguito di annullamento in Cassazione di precedente pronuncia di appello.

In particolare, per quanto riguarda i **giudizi di primo grado**, n. **2** si sono conclusi con la declaratoria di **incandidabilità** di tutti gli ex amministratori locali indicati nella proposta ministeriale [comuni di Bovalino (RC) e Mazzarà Sant'Andrea (ME)]; in un caso si è pervenuti all'accoglimento soltanto parziale della proposta medesima [comune di Battipaglia (SA) – pronuncia poi riformata in sede di reclamo, con declaratoria di incandidabilità di tutti i soggetti inizialmente proposti], mentre in altri 2 casi vi è stato il rigetto del ricorso [comuni di Bagnara Calabria (RC) – rispetto al quale è stato proposto reclamo – e di Monte Sant'Angelo (FG) – pronuncia successivamente riformata in sede di reclamo con integrale accoglimento della proposta ministeriale].

Relativamente ai **giudizi di secondo grado**, si sono registrate n. **5** pronunce favorevoli all'Amministrazione [comuni di S. Ilario Ionico (RC), Battipaglia (SA), Badolato (CT), Giardinello (PA) e Monte Sant'Angelo (FG)], mentre nel caso relativo al Comune di Quarto (NA),



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

la Corte di Appello di Napoli ha rigettato il reclamo proposto da questo Ministero avverso la pronuncia di prime cure, che aveva solo parzialmente accolto la proposta ministeriale. Avverso quest'ultima sentenza, su indicazione dell'Avvocatura di Stato, non è stato proposto ricorso per Cassazione.

Per quanto concerne il **contenzioso innanzi alla Corte di Cassazione**, vanno rilevati n. **4** pronunce [con riferimento ai comuni di Ricadi (VV), San Calogero (VV), Mongiana (VV) e Briatico (VV)], con i quali la Corte si è pronunciata in mero punto di rito – cassando le relative sentenze di secondo grado, che avevano statuito l'improcedibilità dei rispettivi ricorsi, in adesione alla tesi giurisprudenziale, ormai superata, secondo la quale lo svolgimento di un turno elettorale tra quelli indicati dall'art. 143 comma 11 successivamente allo scioglimento dell'ente renderebbe improcedibile la proposta ministeriale – rinviando per il merito alle competenti Corti d'Appello, in diversa composizione.

In altri **5** casi, il processo avanti alla Corte di legittimità si è concluso in maniera pienamente favorevole all'Amministrazione [comuni di Nicotera (VV), Casal di Principe (CE), Casapesenna (CE), Misilmeri (PA) e Ardore (RC)]. Nel caso relativo al Comune di Joppolo (VV), invece, la Corte di Cassazione ha dichiarato il ricorso inammissibile per sopravvenuto difetto di interesse, essendo nel frattempo intervenuta sentenza definitiva di annullamento del provvedimento di scioglimento del Comune medesimo.

Da ultimo, con riguardo al Comune di Nardodipace (VV), la Corte di Appello di Catanzaro, decidendo in sede di rinvio, ha rigettato i reclami interposti nel merito da questo Ministero, rimanendo pertanto solo



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

parzialmente accolta l'iniziale proposta ex art. 143 comma 11 d.lgs. n. 267/2000.

L'analisi delle pronunce sopra richiamate conduce a ritenere in via di consolidamento gli orientamenti già ravvisati nella giurisprudenza dell'anno precedente.

In primo luogo, quanto a natura e finalità della misura in parola, i Giudici di legittimità hanno ribadito che si tratta di una *"misura interdittiva volta a rimediare al rischio che quanti abbiano cagionato il grave dissesto possano aspirare a ricoprire cariche identiche o simili a quelle rivestite e, in tal modo, potenzialmente perpetuare l'ingerenza inquinante nella vita delle amministrazioni democratiche locali, e si configura come un rimedio di 'extrema ratio", volto ad evitare il ricrearsi delle situazioni a cui la misura dissolutiva ha inteso ovviare, salvaguardando beni primari della collettività nazionale"* (così Corte di Cassazione, Prima Sezione Civile, 13 aprile 2016, n. 7316).

Ancora, si è ribadito che il procedimento ex art. 143 comma 11 d.lgs. n. 267/2000 *"resta distinto da quello penale, posto che la misura interdittiva elettorale non richiede che la condotta dell'amministratore dell'ente locale integri gli estremi del reato di partecipazione ad associazione mafiosa o concorso esterno nella stessa, essendo sufficiente che egli sia stato in colpa nella cattiva gestione della cosa pubblica, aperta alle ingerenze e alle pressioni delle associazioni criminali operanti sul territorio"* (cfr. Corte di Cassazione, Sezione Prima Civile, 11 novembre 2016, n. 23069).

Con riferimento all'estensione ed alla decorrenza degli effetti della declaratoria di incandidabilità, la Corte di cassazione rimane ferma nell'indirizzo già inaugurato nell'anno precedente, con il quale aveva



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

posto fine al contrasto di orientamenti interpretativi prima esistente nella giurisprudenza di merito.

Nello specifico, si è confermato il principio in virtù del quale: *“l’art. 143, co. 11, T.U.E.L., laddove dispone che detti amministratori ‘non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, che si svolgono nella regione nel cui territorio si trova l’ente interessato dallo scioglimento, limitatamente al primo turno elettorale successivo allo scioglimento stesso’, deve essere interpretato nel senso che la candidatura è preclusa per il primo turno elettorale di ciascuna delle predette elezioni successive allo scioglimento e che, inoltre, l’incandidabilità opera quando, come previsto dalla norma, ‘sia dichiarata con provvedimento definitivo’, valendo, allora, per tutti i turni elettorali successivi che si svolgeranno nella Regione nel cui territorio si trova l’ente interessato dallo scioglimento, sebbene nelle stessa Regione si siano svolti uno o più turni elettorali (di identica o differente tipologia) successivamente allo scioglimento dell’ente, ma prima che il provvedimento giurisdizionale dichiarativo dell’incandidabilità abbia assunto il carattere della definitività. Si può così ripetere che l’univoco tenore letterale e grammaticale della norma, chiaramente evidenziato dall’utilizzo della congiunzione coordinante ‘e’, solitamente adoperata per esprimere l’unione di due elementi, e non della congiunzione disgiuntiva ‘o’, solitamente usata per esprimere un’alternativa, consente di identificarne l’ambito applicativo in relazione a tutte le tornate elettorali indicate. Di conseguenza, va affermato il principio di diritto per cui la candidatura è preclusa nel primo turno elettorale di ciascuna delle predette elezioni (regionali, provinciali, comunali, circoscrizionali) che si svolgano, successivamente allo scioglimento dichiarato con*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

provvedimento definitivo, nella Regione in cui si trova l'ente interessato (cfr. Corte di Cassazione, Sezione Prima Civile, 11 novembre 2016, n. 23069 e, in termini affini, Cassazione, Sezione Prima Civile, 21 marzo 2016, n. 5510 e, da ultimo, Cassazione, Sezione Prima Civile, 19 gennaio 2017, n. 1333).

Sul piano più squisitamente processuale, si è affrontata un'interessante questione interpretativa sorta intorno all'applicabilità, nei giudizi ex art. 143 comma 11 d.lgs. n. 267/2000, dell'art. 22 decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150, che prevede, per le controversie in materia elettorale, la legittimazione ad impugnare le pronunce di secondo grado anche in capo al Procuratore Generale presso la Corte di Appello – benché privo del potere di azione e ancorché non sia stato parte nel giudizio meritale – oltre al dimezzamento di tutti i termini processuali, compreso quello iniziale per la proposizione del ricorso.

Ebbene, l'orientamento che risulta ormai dominante tende ad escludere l'applicazione della norma speciale sopra richiamata ai procedimenti di incandidabilità degli amministratori pubblici di comuni sciolti per infiltrazione mafiosa, in quanto riconducibili ad ordinari giudizi camerali contenziosi, di cui agli artt. 737 e ss. del Codice di procedura civile, così come espressamente previsto dallo stesso art. 143 comma 11 ultimo periodo.

Sul punto, si è convincentemente argomentato come segue: *"In tal senso depone, anzitutto, la rubrica della norma che reca: 'Delle azioni popolari e delle controversie in materia di eleggibilità, decadenza ed incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciale e regionali'. Ed, in effetti, la disposizione è dichiarata espressamente applicabile, dal*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

comma 1, alle controversie previste dall' articolo 82, primo e secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, a quelle previste dall' articolo 7, secondo comma, della legge 23 dicembre 1966, n. 1147, a quelle previste dalli articolo 19 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, ed a quelle previste dall'articolo 70 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 , ovverosia - come si desume anche dal comma secondo della disposizione in esame - ad "azioni popolari" e ad "impugnative" in tema di eleggibilità, decadenza ed incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali. 1.2.2. Per converso, la diversa azione prevista dall'art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000 (in discussione nel caso concreto) - che muove, non da un'azione popolare o da un'impugnativa, come quelle suindicate, bensì da una proposta ministeriale nei confronti di un singolo da dichiarare incandidabile per avere posto in essere condotte che hanno dato causa allo scioglimento del consiglio comunale o provinciale, ai sensi del comma 1 - costituisce una "misura interdittiva", come si evince dall'incipit della norma, che fa salva "ogni altra misura interdittiva ed accessoria", mostrando, in tal modo, di considerare tale anche quella ivi specificamente prevista e regolata (cfr., in tal senso, Cass. S.U. 1747/2015, secondo cui si tratta di "una misura interdittiva volta a rimediare al rischio che quanti abbiano cagionato il grave dissesto possano aspirare a ricoprire cariche identiche o simili a quelle rivestite e, in tal modo, potenzialmente perpetuare l'ingerenza inquinante nella vita delle amministrazioni democratiche locali"). Ci si trova, dunque, sostanzialmente in presenza di una misura di prevenzione diretta ad evitare - mediante una restrizione, temporalmente e spazialmente limitata, del diritto di elettorato passivo - che soggetti collusi con la



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

criminalità organizzata, o da questa condizionabili, possano ricoprire, nell'immediato, un ruolo politico identico o simile a quello già rivestito. La finalità perseguita e lo strumento adottato dal legislatore pongono, pertanto, l'azione in parola in una posizione del tutto particolare rispetto alle "azioni popolari" ed alle "impugnative consentite" di cui è menzione nell'art. 22 del d.lgs. n. 150 del 2011, alle quali la misura in questione non è, pertanto, in alcun modo assimilabile, neppure sul piano più strettamente processuale. A differenza di queste ultime, infatti, per le quali è prevista l'applicazione del rito sommario di cognizione, connotato pur sempre da un'istruttoria, sia pure sommaria, fondata sull'assunzione dei "mezzi di prova" e degli "atti di istruzione" necessari alla decisione (artt. 702 bis, comma 4 e 702 ter, comma 5, cod. proc. civ.), l'azione ex art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000 è, invece, soggetta all'ancor più rapido ed informale rito camerale (Cass.S.U. 1747/2015), il cui procedimento è limitato alla mera possibilità per il giudice di "assumere informazioni", ai sensi dell'art. 738, comma 3, cod. proc. civ.

1.2.3. Le considerazioni che precedono sono, poi, ulteriormente avvalorate dalla constatazione che l'art. 22, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2011 - la cui finalità dichiarata è quella di ridurre e semplificare i procedimenti civili di cognizione - si limita a richiamare il solo art. 70 del d.lgs. n. 267 del 2000, avente ad oggetto l'azione popolare per la declaratoria di decadenza dalla carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale, e non anche il successivo art. 143, dal legislatore, quindi, volutamente tenuto fuori dalla previsione del disposto di cui al citato art. 22, in considerazione della sua natura, non di procedimento civile di cognizione, bensì di procedimento camerale avente ad oggetto una



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

misura preventiva ed interdittiva provvisoria (così Cassazione, Sezione Prima Civile, 10 giugno 2016, n. 11994 e, similmente, Cassazione, Sezione Prima Civile, 6 giugno 2016, n. 11579).

Dall'inapplicabilità del menzionato art. 22 d.lgs. 150/2011 deriva un duplice ordine di conseguenze: da un lato, la carenza di legittimazione attiva al ricorso per cassazione della Procura Generale presso la Corte d'Appello, dall'altro l'inoperatività del dimezzamento dei termini processuali ivi previsto.

Sotto il profilo probatorio, pare significativo quanto precisato da Corte di Cassazione, Sezione Prima Civile, 2 febbraio 2016, n. 1948, secondo cui *le intercettazioni telefoniche od ambientali "effettuate in un procedimento penale, sono pienamente utilizzabili in sede civile, a condizione che siano state legittimamente disposte nel rispetto delle norme costituzionali e procedurali, non ostandovi i limiti posti dall'art. 270 cod. proc. pen., il quale, nel vietare l'utilizzazione dei risultati delle intercettazioni in procedimenti diversi da quelli nei quali sono state disposte, si riferisce esclusivamente al procedimento penale (cfr. Cass., Sez. Un., 12 febbraio 2013, n. 3271; 24 giugno 2010, n. 15314; 23 dicembre 2009, n. 27292; v. anche, in materia tributaria, Cass., Sez. V, 7 febbraio 2013, n. 2916; 23 febbraio 2010, n. 4306). E' stato infatti chiarito che il comma primo dell'art. 270 cit. riguarda specificamente il processo penale, le cui finalità, consistenti nello accertamento di responsabilità che pongono a rischio la libertà personale dell'imputato (o dell'indagato), giustificano l'adozione di limitazioni più stringenti in ordine all'acquisizione della prova, in deroga al principio fondamentale della ricerca della verità materiale; per tale motivo, è solo con riferimento ai procedimenti penali che un'ipotetica,*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

piena utilizzabilità dei risultati delle intercettazioni nell'ambito di procedimenti diversi da quello per cui le stesse intercettazioni erano state validamente autorizzate si porrebbe in contrasto con le garanzie previste dall'art. 15 Cost. a tutela della libertà e segretezza delle comunicazioni. Parimenti insussistente è la lamentata violazione del diritto di difesa della parte nei confronti della quale le intercettazioni siano fatte valere, dal momento che la mancata partecipazione della stessa al procedimento penale nell'ambito del quale le intercettazioni sono state disposte non impedisce il pieno dispiegamento delle garanzie difensive nel diverso procedimento in cui esse debbano essere utilizzate, non escludendo la facoltà dell'interessato di contestarne la legittima effettuazione ed il contenuto, nonché di dedurre o produrre mezzi di prova in contrario. Peraltro, nell'ambito di quest'ultimo procedimento le intercettazioni non assumono la medesima efficacia probatoria rivestita in quello penale di provenienza, configurandosi come elementi indiziari, liberamente valutabili da parte del giudice ai fini della formazione del proprio convincimento in ordine ai fatti esposti nella proposta avanzata dal Ministro dell'interno ai sensi dell'art. 143, comma undicesimo, del d.lgs. n. 267 del 2000. E' noto infatti che nel giudizio civile, in mancanza di qualsiasi divieto di legge, il giudice può utilizzare non solo le prove raccolte in un diverso giudizio fra le stesse o altre parti, ma anche le risultanze degli atti di indagini preliminari svolte in sede penale, le quali assumono tuttavia la valenza di semplici indizi idonei a fornire utili elementi di giudizio, la cui portata sintomatica dev'essere valutata, conformemente alle regole che disciplinano la prova per presunzioni, non solo analiticamente, ma anche in modo complessivo, accertandone la pregnanza conclusiva in base ad un



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

apprezzamento che, se sorretto da adeguata e corretta motivazione sotto il profilo logico e giuridico, non è sindacabile in sede di legittimità (cfr. Cass., Sez. lav., 30 gennaio 2013, n. 2168; 8 gennaio 2008, n. 132; Cass., Sez. III, 2 luglio 2010, n. 15714; 10 giugno 2004, n. 11013; 20 dicembre 2001, n. 16069)".

Concludendo con l'esame del **contenzioso** concernente i provvedimenti adottati ai sensi del **comma 5 dell'art. 143** d.lgs. n. 267/2000, nel 2016 sono intervenute n. **5** pronunce, **4** delle quali sono riferite al comune di Castellammare di Stabia (NA): l'una con cui la Corte d'Appello di Napoli ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario a conoscere di controversie in tema di misure di rigore ex art. 143 comma 5; altre **2** con le quali il T.A.R. della Campania ha affermato la competenza funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio - Roma nella materia *de qua* ai sensi dell'art. 14 comma primo e 135 comma primo lett. q) del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104; con l'ultima, il Giudice Amministrativo ha dichiarato perento il ricorso presentato da un dipendente del medesimo comune avverso il decreto ministeriale con cui era stata disposta nei suoi confronti l'applicazione della misura di rigore in parola.

Con riguardo al comune di San Calogero (VV), il T.A.R. Lazio, Sezione Prima-Ter, 7 aprile 2016, n. 4215, ha invece rigettato il ricorso proposto dal dipendente attinto dal provvedimento ex art. 143 comma 5 d.lgs. n. 267/2000, ribadendo, inoltre, i seguenti principi: *"Il decreto di cui all'art. 143, comma 5, TUEL non dispone l'applicazione di una sanzione disciplinare, ma l'applicazione di misure straordinarie previste da una disposizione speciale, che interviene sul versante cautelare a tutela della pubblica amministrazione ed, in particolare, dell'imparzialità*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

e del buon andamento dell'azione pubblica. Tale norma ha la finalità di far cessare il pregiudizio in atto e normalizzare la vita amministrativa del comune, anche attraverso la sospensione o la destinazione ad altro ufficio del dipendente interessato, assicurando, al riguardo, ampia discrezionalità all'autorità decidente. [...] Dal tenore letterale della norma emerge che i provvedimenti previsti dal comma 5 del citato articolo 143 possono essere adottati anche nell'ipotesi in cui si proceda alla dissoluzione della compagine amministrativa, essendo duplice il rimedio apprestato dall'ordinamento per porre termine alla situazione patologica dell'ente. [...] Il decreto ministeriale adottato decorso il termine di tre mesi dalla trasmissione della proposta prefettizia di scioglimento non risulta tardivo, posto che se il legislatore avesse inteso limitare nel tempo l'esercizio del potere di cui al comma 5 dell'art. 143, lo avrebbe fatto mediante un'espressa previsione, analogamente a quanto previsto per l'adozione del provvedimento di scioglimento o di conclusione del procedimento (ex commi 4 e 7 del medesimo articolo 143). [...] Le misure dall'art. 143 del T.U.E.L. non richiedono per la loro applicazione né che i fatti considerati si traducano necessariamente in fattispecie delittuose né che in ordine agli stessi sia raggiunta la certezza probatoria, essendo sufficiente che gli elementi raccolti siano significativi di un condizionamento dell'attività degli organi di amministrazione e dell'apparato burocratico e che tale condizionamento si ricolleggi all'influenza di gruppi di criminalità mafiosa. Infatti, gli elementi concreti, univoci e rilevanti necessari per adottare le misure in questione hanno carattere indiziario e, quindi, non devono essere valutati con riguardo ai singoli episodi che, considerati autonomamente possono non indicare il collegamento o



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

condizionamento con organizzazioni della malavita organizzata, ma nel loro insieme e per la loro idoneità ad esprimere un reale pericolo di infiltrazione mafiosa nelle amministrazioni locali."

Allo stato, quindi, risultano pendenti n. 18 giudizi, relativi ai comuni di Castellammare di Stabia (NA), Fondi (LT), Furnari (ME), Belmonte Mezzagno (PA), Cerda (PA) e Barcellona Pozzo di Gotto (ME).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

2. La gestione commissariale del X Municipio di Roma Capitale

Come noto, con decreto del Presidente della Repubblica del 27 agosto 2015, la gestione del Municipio X di Roma Capitale - già sciolto con ordinanza del sindaco a seguito delle dimissioni rassegnate dal presidente dell'ente municipale - è stata affidata ad una commissione straordinaria per la durata di diciotto mesi, ex art. 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000, atteso che le risultanze dell'indagine c.d. "Mondo di mezzo" avevano fatto emergere il sostanziale asservimento della struttura politica ed amministrativa dell'ente agli interessi della criminalità organizzata, in un quadro ambientale connotato dall'invasiva presenza di associazioni di stampo mafioso.

La commissione, insediatasi il 9 settembre 2015, ha successivamente richiesto ed ottenuto la proroga del proprio mandato, disposta con d.P.R. 30 dicembre 2016 e con scadenza il 27 agosto 2017, onde poter proseguire e concludere l'avviata opera di recupero e risanamento complessivo dell'istituzione locale, di cui si darà brevemente conto di seguito.

2.1 Riorganizzazione dell'apparato burocratico - Iniziative per il miglioramento dei servizi all'utenza

La commissione straordinaria, constatate le innumerevoli carenze organizzative presentate dal Municipio X (ad es., archivi maltenuti, fascicoli disordinati, con conseguenti difficoltà di reperimento di atti e documenti, dotazioni informatiche assolutamente insufficienti etc.), ha



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

immediatamente formulato, con deliberazione n. 1/2015 assunta con i poteri della giunta municipale, i necessari indirizzi per il ripristino delle normali regole di funzionamento del municipio, tra le quali: la registrazione obbligatoria degli accessi da parte del pubblico agli uffici municipali; il rispetto della normativa vigente per l'affidamento dei contratti pubblici; l'osservanza dei principi di buon andamento dell'azione amministrativa, di trasparenza e di contenimento della spesa pubblica, onde evitare ogni forma di spreco e di superficialità nella gestione dei servizi e delle attività di competenza.

Sempre nell'ottica del miglioramento organizzativo e di una maggiore efficacia ed efficienza nell'azione amministrativa, la commissione ha altresì avviato un processo di digitalizzazione e dematerializzazione degli archivi cartacei (circa 44.000 documenti).

Per quanto attiene al personale, sono state rilevate significative carenze – acuite anche dai provvedimenti restrittivi, interdittivi o di trasferimento che hanno colpito i funzionari ed impiegati arrestati o comunque sottoposti ad indagine – che hanno complicato l'opera di risanamento dell'attività amministrativa, nonostante l'arrivo di due unità in posizione di sovra ordinazione ai sensi dell'art. 145 d.lgs. n. 267/2000, soprattutto nel settore tecnico e amministrativo-giuridico. Cionondimeno, il direttore del municipio, in accordo con la commissione, ha disposto complessivamente la rotazione di n. 215 dipendenti, al fine precipuo di prevenire eventuali fenomeni di corruzione.

Su altro fronte, si è proceduto ad individuare una nuova sede per gli uffici della Polizia locale – ad oggi collocati in uno stabile per il quale l'amministrazione versa un canone di locazione eccessivamente oneroso – in un edificio storico situato nel centro di Ostia (c.d. Scuola ex GIL), di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

proprietà della Regione. Tale plesso dovrebbe ospitare anche la nuova sede dell'ufficio del giudice di pace, concentrando in un unico polo amministrativo-giudiziario le attività di rispettiva competenza, facendone quindi un presidio di legalità, di particolare rilievo, anche simbolico, specie in considerazione del fatto che i quartieri limitrofi da tempo sono oggetto di pesanti condizionamenti da parte della criminalità. Il citato progetto è stato inserito dalla giunta capitolina, con deliberazione n. 29 del 25 agosto 2016, all'interno del programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle Città Metropolitane e dei comuni capoluoghi di provincia, emanato dal Governo nell'agosto scorso.

Nelle more del riassetto della microstruttura municipale e dell'attribuzione dei nuovi incarichi di posizione organizzativa, la commissione ha inoltre intrapreso un percorso di rigenerazione dei procedimenti amministrativi, specie nei settori del commercio e delle attività produttive, mirato a garantire piena aderenza ai fondamentali canoni di legalità, trasparenza ed imparzialità. In particolare, sono stati istituiti diversi tavoli di lavoro congiunti, presieduti da un membro della commissione, ove è previsto il massimo coinvolgimento delle associazioni di categoria (Confcommercio, Confesercenti e Confartigianato), allo scopo di esaminare le questioni di fondo e i vari ostacoli che impediscono un corretto sviluppo economico del Municipio.

2.2 Interventi nel settore finanziario

Con delibera n. 9 dell'11 marzo 2016, adottata con i poteri del consiglio municipale, la commissione straordinaria ha espresso il parere



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

di competenza sullo schema di deliberazione relativo al bilancio previsionale finanziario per il triennio 2016-2018 ed al correlato piano di investimenti capitolino, rilevando come tale progetto di bilancio risultasse significativamente sottodimensionato, rispetto alle esigenze municipali. Infatti, al fine di garantire il livello minimo essenziale dell'attività di manutenzione e di messa in sicurezza di infrastrutture ed edifici di proprietà comunale, la commissione ha rappresentato la necessità di prevedere nei documenti contabili un'adeguata integrazione di risorse finanziarie sui capitoli di spesa relativi agli interventi di competenza municipale.

Di particolare rilievo, sul piano finanziario, risulta la gestione delle 71 concessioni demaniali marittime, che insistono sui 18 chilometri di spiaggia presenti sul territorio municipale. Come noto, l'art. 24 comma 3-*septies* del decreto legge 24 giugno 2016 n. 113, convertito con modificazioni con legge 7 agosto 2016, n. 160, ha disposto la conservazione dei rapporti concessori in corso, nelle more del riordino complessivo della materia del demanio marittimo. In tale ambito, il municipio sta pertanto curando la verifica delle concessioni in essere e la predisposizione dei nuovi ordini di introito per il versamento dei canoni demaniali nei confronti dei concessionari, i quali, tuttavia, non sempre hanno assolto con puntualità a tale obbligo e, anzi, sovente hanno contestato giudizialmente l'ammontare degli importi richiesti dall'amministrazione. Sono quindi allo studio della commissione le possibili iniziative legali per fronteggiare i casi di parziale od omesso versamento dei canoni – tra le quali, si potrebbe profilare la decadenza dalla titolarità della concessione – mentre si è proceduto, per la prima



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

volta nella regione Lazio, alla pubblicazione sul sito istituzionale del municipio dei canoni dovuti dai concessionari per l'anno trascorso.

2.3 Interventi nei settori tecnico, ambientale e sociale

All'indomani del suo insediamento, la commissione ha da subito affrontato le numerose criticità riscontrate per quanto riguarda le opere pubbliche e l'edilizia scolastica, predisponendo il piano delle priorità degli interventi, approvato con delibera n. 2 del 13 novembre 2015. Il piano ha individuato alcuni interventi ritenuti di massima priorità, indispensabili per garantire la pubblica incolumità, stimandone la spesa in euro 2.000.000,00, da destinare a lavori vari di manutenzione di strade, sistemi e reti fognarie, acque meteoriche e di manutenzione dell'edilizia scolastica, rimanendo tuttavia ancora in attesa dello stanziamento dei fondi necessari.

La commissione sta inoltre procedendo alla sottoscrizione di un protocollo d'intesa con la Regione Lazio, finalizzato alla successiva sottoscrizione di una convenzione anche con l'Assessorato ai lavori pubblici capitolino, per il rifacimento delle attuali sponde e delle relative banchine dei canali, per un importo di circa 450.000,00, oltre ad aver attivato apposite procedure ad evidenza pubblica per la manutenzione ordinaria della foce dei canali stessi, al fine di eliminare di volta in volta i fenomeni ciclici connessi all'insabbiamento.

Sul piano degli abusi edilizi, con particolare riguardo al demanio marittimo, il quadro si è dimostrato preoccupante, non essendo stato il fenomeno efficacemente contrastato dalle precedenti amministrazioni. La commissione ha pertanto dato impulso all'avvio di tutte le procedure



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

di rigetto delle istanze di concessione edilizia in sanatoria presentate in virtù dell'emanazione della prima legge sul condono (legge n. 47/1985), riferite agli stabilimenti balneari insistenti sul litorale di Roma.

La commissione ha inoltre dato vita ad un tavolo tecnico, composto dagli uffici tecnici e demaniali municipali, dalla Polizia locale, dall'Agenzia del demanio e dalla Capitaneria di porto di Roma, con l'incarico di effettuare un'attività di monitoraggio a tappeto di tutte le realtà esistenti sul litorale, sia all'interno degli stabilimenti balneari sia sulle spiagge libere di Castelporziano e di Capocotta. Accanto a questa attività, si è pure istituito, in accordo con il prefetto di Roma, un tavolo interforze, con la Polizia di Stato, la Guardia di Finanza, i Carabinieri, la Capitaneria di porto di Roma, la Guardia forestale, finalizzato al contrasto degli illeciti perpetrati sul Demanio marittimo dello Stato, sotto ogni profilo. Tali iniziative hanno consentito di fornire un quadro generale delle situazioni di illiceità esistenti in loco, rispetto alle quali sono tuttora in corso i relativi approfondimenti e, in taluni casi, sono stati adottati i conseguenti provvedimenti amministrativi.

Si consideri, inoltre, che il territorio municipale è classificato ad alto rischio idrogeologico e tale condizione è ovviamente aggravata dal diffuso abusivismo edilizio, specie lungo i numerosi canali che attraversano l'agro ostiense, ciò che ostacola il defluire delle acque e il loro assorbimento durante le precipitazioni atmosferiche.

Al riguardo, la commissione ha costituito un gruppo di lavoro interdisciplinare, presieduto da uno dei commissari, tra Polizia locale, il personale tecnico-amministrativo di Roma Capitale e del Municipio X e con la collaborazione del Consorzio di Bonifica Tevere e Agro romano, con l'obiettivo di risolvere dette criticità. Nel corso dell'attività del



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

gruppo è emersa l'esistenza di molteplici insediamenti abusivi e di conseguenza si è dato l'incarico agli uffici interessati di assumere le iniziative di competenza per fronteggiare e reprimere gli abusi accertati. L'ufficio tecnico, in data 18 maggio 2016, ha pertanto adottato, ai sensi dell'art. 27, comma 2, del D.P.R. n. 380/2001, 28 determinazioni dirigenziali di ingiunzione alla demolizione e di riduzione in pristino nei confronti dei responsabili dei manufatti abusivi che sorgono lungo le sponde dei canali.

Per altro verso, si è dato impulso alle dovute verifiche, sia di validità degli atti sia di rispetto degli obblighi assunti con il Municipio X, con riferimento alle concessioni relative ai numerosi parchi e aree verdi, anche di notevole estensione, insistenti in ambito municipale.

La commissione si è inoltre adoperata per la messa a sistema e l'implementazione del sistema informativo territoriale tematico del Municipio Roma X, con lo scopo di monitorare nel dettaglio e quindi di programmare, pianificare e progettare, gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria sul territorio anche con riferimento alle menzionate aree verdi.

Ancora, si è ritenuto opportuno delineare i necessari atti di indirizzo per la conclusione di un accordo tra AMA S.p.A e Municipio Roma X, senza ulteriori aggravii economici per Roma Capitale, finalizzato ad una cooperazione strategico-operativa tesa a potenziare il servizio di igiene urbana e a programmare gli interventi operativi connessi e dipendenti dall'andamento delle presenze sul territorio, quindi dei flussi di produzione dei rifiuti. Con deliberazione n. 4/2016, la commissione ha conferito mandato alla direzione municipale di procedere agli atti di competenza per addivenire alla sottoscrizione di un accordo di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

collaborazione con AMA S.p.A per l'ottimizzazione del servizio di raccolta dei rifiuti, rafforzando al meglio il presidio territoriale in termini di sicurezza sociale ed ambientale, anche avvalendosi della spontanea collaborazione dell'associazionismo presente nel contesto municipale.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

3. L'attività regolamentare

L'esercizio della potestà regolamentare nelle diverse materie di competenza (ambiente, urbanistica, viabilità, istruzione, formazione, ecc.) consente agli enti locali di intervenire sulle scelte, sui programmi, sulle modalità di raggiungimento degli obiettivi, sui controlli e sulle verifiche interne dell'andamento gestionale, sull'organizzazione dei servizi, sulla costituzione e funzionamento di eventuali organismi strumentali.

La disciplina regolamentare non svolge esclusivamente una funzione organizzativa interna all'ente, ma assume altresì rilevanza esterna diretta sulla comunità amministrata e su tutti i soggetti che entrano in rapporto con l'ente.

La maggior parte delle Commissioni ha adottato disposizioni regolamentari per colmare le criticità esistenti in settori fondamentali dell'amministrazione o per modificare la disciplina comunale, al fine di garantire una normativa più rispondente alle esigenze della collettività e per assicurare la massima trasparenza dell'azione amministrativa.

In alcuni casi, tra cui, ad esempio, quelli dei comuni di Africo (RC) e Bagnara Calabria (RC), si è registrata un'attività regolamentare molto intensa, sia in termini quantitativi (con l'approvazione, in ambo gli enti, di un numero di regolamenti superiore alla decina) che con riguardo alla pluralità di settori amministrativi interessati, spaziando dalla disciplina dei tributi locali (TASI e IMU), alla regolamentazione delle sanzioni amministrative in tema di abusi edilizi, dalla disciplina dell'orario di lavoro e servizio del personale alle modalità di assegnazione ed uso delle apparecchiature di telefonia mobile, fino alla concessione dei c.d.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

fida pascolo (istituto di diritto agrario che regola l'uso e godimento delle aree pubbliche destinate al pascolo), con lo specifico obiettivo, in quest'ultimo caso, di evitare il rilascio di titoli in favore di soggetti pregiudicati e/o controindicati in quanto contigui o comunque collegati alla criminalità organizzata.

Cospicua è risultata l'attività regolamentare anche nel comune di San Ferdinando (RC), ove sono stati approvati, tra gli altri, regolamenti in tema di: ordinamento degli uffici e servizi; svolgimento degli incarichi esterni al personale dipendente e ai responsabili; gestione dell'orario di lavoro, di servizio, delle ferie, dei permessi, dei ritardi e delle assenze del personale; controlli interni; associazionismo locale.

Nei comuni di Giardinello (PA), Altavilla Milicia (PA) e Mazzarà Sant'Andrea (CE), sono stati approvati appositi regolamenti per il conferimento di incarichi di patrocinio, di assistenza legale e rappresentanza in giudizio dell'amministrazione comunale, con predisposizione di collegati elenchi di avvocati, suddivisi per specializzazioni, al fine di assicurare il rispetto dei principi di rotazione e imparzialità.

Ulteriore ipotesi ricorrente è costituita dal regolamento di contabilità, approvato, in attuazione dell'armonizzazione degli schemi e dei sistemi contabili di cui al d.lgs. n. 118/2011, in cinque comuni [Monte Sant'Angelo (FG), Bovalino (RC), Altavilla Milicia (PA) e Bagnara Calabria (RC), Nardodipace (VV)].

Particolarmente significative, inoltre, risultano le iniziative dei comuni di Africo (RC), Arzano (NA) e Scicli (RG), che hanno adottato regolamenti per la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Altri settori in cui si sono rilevati interventi regolamentari degni di nota sono quelli della gestione patrimoniale e finanziaria e dei servizi pubblici. In questo senso, si guardi, ad esempio, al comune di Mazzarà Sant'Andrea (CE), ove sono stati adottati regolamenti in tema di riscossione delle entrate, assegnazione degli alloggi popolari e *governance* e controllo degli enti partecipati.

Nel comune di Giardinello (PA), invece, si sono approvati documenti regolamentari in materia di igiene ambientale ed assimilazione di rifiuti urbani e gestione del servizio di distribuzione idrica.

Ancora, nel comune di Altavilla Milicia (PA), sono stati adottati atti regolamentari in punto di accesso ai dati anagrafici della popolazione residente da parte di pubbliche amministrazioni e gestori di servizi pubblici, di concessione di contributi economici a favore di persone fisiche, associazioni riconosciute o non riconosciute, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, ed infine un regolamento istitutivo del Segretariato sociale, volto ad adeguare i servizi e le attività socio-assistenziali dell'ente alle prescrizioni normative nazionali e regionali in materia.

Da ultimo, il comune di Corleone (PA), oltre ad aver adottato un regolamento per l'alienazione dei beni immobiliari, con allegato elenco dei cespiti destinati a dismissione, ha disciplinato il procedimento di individuazione e nomina degli scrutatori, introducendo, per la prima volta, il criterio del sorteggio pubblico per la scelta degli stessi.

Complessivamente, **l'80%** delle commissioni straordinarie ha adottato regolamenti nel corso del **2016**.

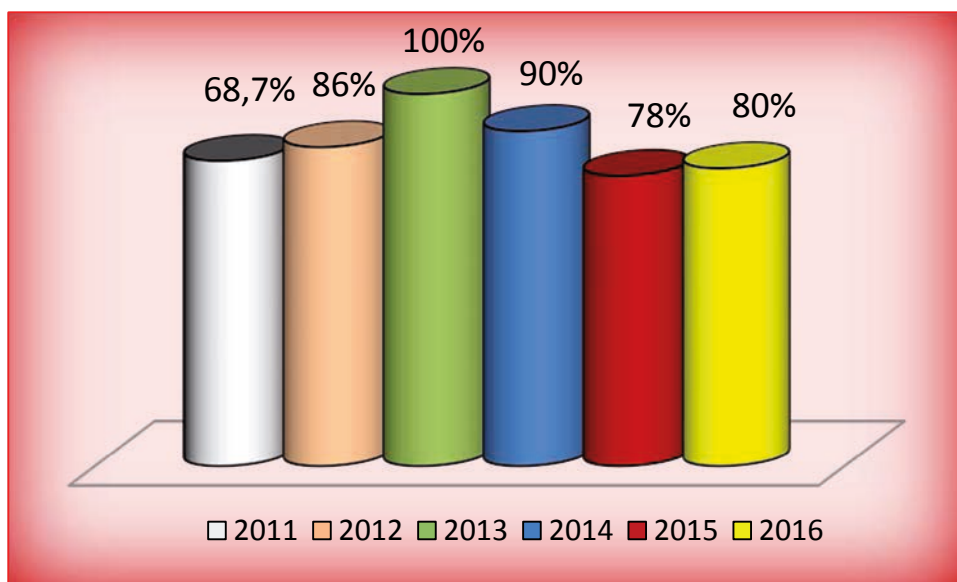


Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Di seguito l'andamento dell'attività regolamentare nel corso degli anni 2011-2016.

COMUNI CHE HANNO APPROVATO REGOLAMENTI





Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

4. Iniziative adottate dalle commissioni straordinarie dirette al miglioramento delle condizioni finanziarie dell'ente.

Il buon funzionamento del settore tributi ed entrate, in particolare nei comuni che presentano difficoltà finanziarie, è determinante per reperire un sufficiente livello di disponibilità finanziaria e procedere così all'avvio delle iniziative volte al completo recupero dell'ente.

L'analisi delle diverse relazioni prodotte dalle commissioni straordinarie ha evidenziato che l'elemento che ha reso particolarmente difficile l'azione di risanamento è stata proprio la mancanza, in alcuni casi, di minime disponibilità finanziarie, aspetto che il più delle volte ha impedito lo svolgimento di un decisivo intervento riorganizzativo.

Le iniziative adottate dagli organi di gestione straordinaria hanno prodotto, in linea generale, risultati positivi, dando la stura ad un *iter* di risanamento economico-finanziario che dovrà necessariamente essere proseguito dalle amministrazioni che vi succederanno.

Una costante emergente dalla disamina della quasi totalità delle relazioni delle commissioni straordinarie è rappresentata dalla generale situazione di disordine ed incuria nella gestione amministrativa riscontrata, all'atto dell'insediamento degli organi straordinari, negli uffici e, in particolare, dall'assenza di controlli e da procedure non in linea con le vigenti disposizioni normative.

Tali fattori nel loro insieme certamente favoriscono l'evasione o l'elusione finanziaria, oltre a costituire, nel loro insieme, le condizioni prodromiche per il determinarsi del condizionamento mafioso, atteso che l'ingerenza criminale risulta più agevole in condizioni di mancanza di rispetto delle procedure amministrative.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Conviene rimarcare che, in molti casi, la situazione di alcuni enti, che manifestavano condizioni di squilibrio finanziario, è migliorata con l'adozione di regole di buona amministrazione, anche attraverso l'adozione di appositi strumenti regolamentari.

Per risolvere le ravvisate criticità alcune commissioni hanno affrontato, con esiti generalmente positivi, il problema del recupero della liquidità mediante: i) l'attuazione di buone pratiche di contenimento della spesa, di un più equo e virtuoso approccio all'imposizione tributaria e di una gestione del patrimonio maggiormente oculata ed efficiente; ii) il ricorso a procedure di "evidenza pubblica" nel conferimento degli incarichi; iii) lo sblocco di risorse rimaste inutilizzate per causa di inerzia gestionale delle precedenti compagini amministrative. I mezzi finanziari in tal modo resi disponibili sono spesso stati impiegati a copertura della riduzione delle tasse comunali e dei costi dei servizi a domanda individuale, con evidenti ricadute benefiche nei rapporti con le comunità locali.

L'obiettivo del riequilibrio finanziario è stato perseguito dalle diverse commissioni straordinarie facendo ricorso a diversi interventi, tra i quali si evidenziano quelli diretti ad incidere sulle entrate proprie, sui canoni di locazione degli immobili di proprietà comunale, nonché quelli volti all'accertamento ed al contenimento dei ricorrenti fenomeni di elusione o evasione o quelli indirizzati alla razionalizzare della spesa ed all'ottimizzazione dei costi.

Nell'ottica di un definitivo rientro dall'esposizione debitoria, un forte impulso è stato impresso alle trattative volte al raggiungimento di accordi transattivi coi principali creditori, specie in presenza di situazioni contenziose o svantaggiose per l'Amministrazione.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Quanto all'aspetto cruciale della gestione del servizio di riscossione dei tributi, occorre rilevare che, mentre in taluni casi la manifesta inadeguatezza dell'apparato burocratico ha indotto le commissioni ad attivare procedure dirette all'esternalizzazione del servizio, in altre ipotesi si è invece giunti alla risoluzione dei contratti di affidamento in essere ed alla conseguente assunzione in capo al comune di tutti le attività di riscossione diretta dei tributi, con dichiarato risparmio di spesa.

Altro fronte di intervento concerne il delicato tema delle società partecipate dai comuni, rispetto al quale l'opera delle commissioni si è principalmente orientata nel senso della dismissione di partecipazioni ritenute non più rispondenti al pubblico interesse ovvero della liquidazione di compagini societarie in costante perdita economica, sempre nell'ottica del risparmio di spesa e del reperimento di risorse finanziarie da impiegare nella prestazione di servizi alla cittadinanza.

Ulteriore iniziativa, adottata da diverse commissioni straordinarie, riguarda la soppressione delle contribuzioni generiche o dirette al sostentamento di iniziative private non aventi ricadute positive per le comunità locali.

Particolare attenzione è stata dedicata al potenziamento delle infrastrutture e delle procedure informatiche, per mezzo dell'interoperabilità delle banche dati esistenti e l'utilizzo di vari sistemi di *software* gestionali, che hanno consentito alle diverse amministrazioni – oltre che di conseguire notevoli miglioramenti nell'efficienza ed efficacia della gestione – di effettuare un incrocio automatico dei dati relativi alle planimetrie catastali degli immobili con le dichiarazioni dei contribuenti contenute nelle denunce originarie relative alla TARSU o alla TARI.

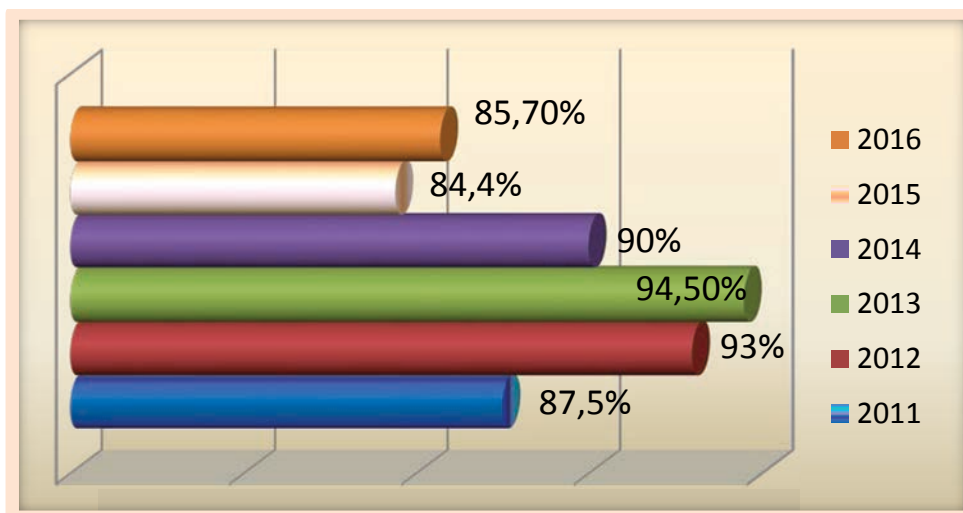


Ministero dell'Interno

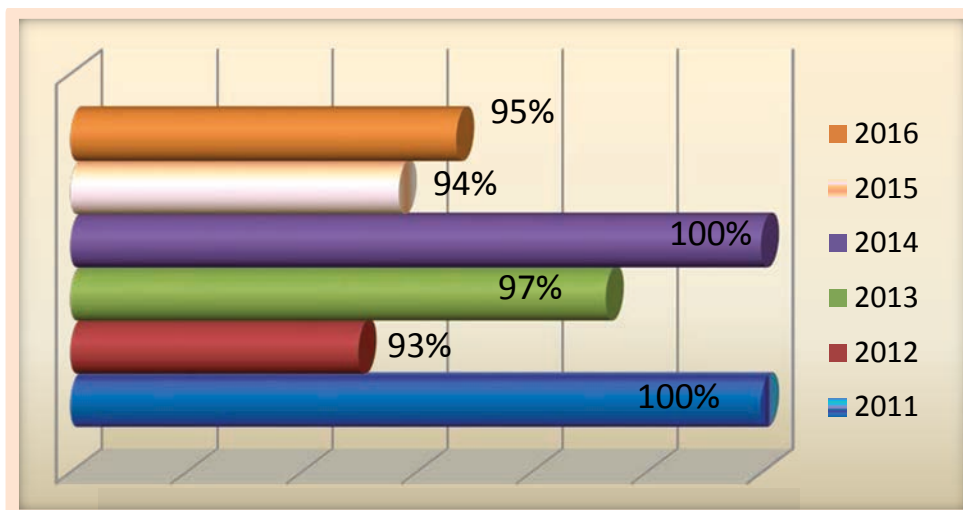
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

I grafici che seguono evidenziano le iniziative delle commissioni straordinarie atte ad incrementare le entrate ed a contenere le spese.

Percentuale comuni che hanno adottato iniziative atte ad incrementare le proprie entrate



Percentuale comuni che hanno adottato iniziative atte a ridurre eventuali fenomeni di evasione fiscale

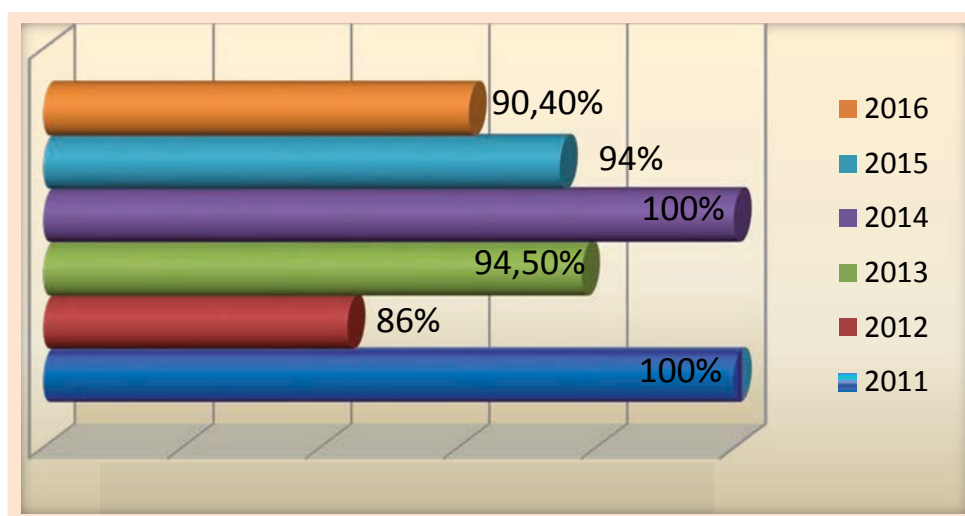




Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Percentuale comuni che hanno adottato iniziative dirette a razionalizzare la spesa, ottimizzare i costi e salvaguardare gli equilibri di bilancio



Nel passare all'esame delle più rilevanti iniziative adottate dalle singole amministrazioni, si evidenzia anzitutto l'attività della commissione straordinaria incaricata della gestione del comune di Corleone (PA), ove si è pervenuti alla risoluzione del contratto di affidamento del servizio di accertamento e riscossione dei tributi ed entrate comunali, assumendo in capo al comune l'adozione di tutti gli atti per la riscossione diretta dei tributi, con conseguente notevole risparmio di spesa. Si è altresì avviato il monitoraggio degli immobili comunali, attraverso il riscontro delle locazioni ed occupazioni di fatto dei medesimi, con la riconsegna di alcuni locali al comune.

Si sono inoltre attivate tutte le iniziative possibili per recuperare risorse bloccate anche in ragione di incuria gestionale delle precedenti compagini amministrative, e segnatamente: si è inoltrata al Ministero



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

dell'Economia e delle Finanze richiesta di riaccreditamento delle risorse non utilizzate per ribasso d'asta e delle economie di gara, da destinare all'esecuzione di ulteriori interventi migliorativi; si è recuperato un finanziamento di circa € 300.000,00 nell'ambito di un progetto rimasto bloccato per inadempienze contributive, ciò che ha consentito di erogare servizi a favore di soggetti disagiati.

La commissione straordinaria di gestione operante nel comune di Monte Sant'Angelo (FG) ha adottato strumenti di riduzione della spesa pubblica corrente, finalizzando i risparmi conseguiti al contenimento delle tasse comunali e dei costi dei servizi a domanda individuale. Tra questi, si annoverano l'adozione di un nuovo regolamento di contabilità e l'approvazione di un atto di indirizzo per l'affidamento dei servizi socio sanitari assistenziali e dei servizi di una casa di riposo. Si è inoltre imposto di procedere agli acquisti di beni e servizi solo previo ricorso al Mercato elettronico della PP.AA.

Per quanto riguarda il comune di Africo (RC), l'attività svolta dall'organo straordinario ha riguardato anzitutto la rideterminazione dei residui attivi e passivi, con l'eliminazione di una notevole parte degli stessi per insussistenza.

Per far fronte al pagamento debiti commerciali, è stata chiesta a Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., l'anticipazione di liquidità prevista dall'art. 6 del D.L. n. 78/2015, per gli enti sciolti per mafia.

Sono inoltre state avviate le attività necessarie per creare un ordinato sistema di contabilità, ispirato a principi di trasparenza e corretta gestione, in accordo con il nuovo sistema della contabilità armonizzata di cui al d.lgs. 118/2011.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

La commissione ha altresì proceduto ad una dettagliata ricognizione dello stato della riscossione delle entrate tributarie e patrimoniali, avviando conseguentemente le procedure volte al recupero anche in sede coattiva delle entrate, incaricando un legale per l'intrapresa delle necessarie azioni giudiziarie.

In ultimo, si è provveduto all'abolizione delle contribuzioni generiche o di sostentamento e si è dato impulso all'avvio dei procedimenti di sfratto nei confronti di soggetti occupanti immobili di proprietà comunale, in condizioni di morosità.

Nel corso del 2016, la commissione straordinaria di gestione del comune di Arzano (NA) ha approvato il rendiconto di gestione relativo al 2015 (approvato con delibera n. 65 del 3 giugno 2016) ed il bilancio di previsione per il triennio finanziario 2016-2018.

Al fine di conseguire una sostenibile definizione degli insoluti, con apposita delibera del 30 novembre 2016 sono state emanate linee guida per ridurre i tempi medi di pagamento, così come prescritto dall'art. 9 del decreto legge 7 del 2009.

La commissione, nel bilancio di previsione 2016, ha lasciato inalterata la pressione tributaria e l'aliquota dell'addizionale IRPEF, garantendo, al contempo, completa copertura finanziaria al servizio di smaltimento rifiuti, attraverso la rideterminazione della tariffa TARI e sollecitando altresì l'ufficio tributi a portare a termine le procedure per porre all'incasso i ruoli della medesima tariffa per gli anni 2015 e 2016.

Si è infine stabilito di esternalizzare, per il futuro, le attività inerenti all'accertamento dell'evasione delle entrate comunali tributarie ed extra tributarie, patrimoniali e non quali IMU, tassa smaltimento rifiuti, tassa occupazione suolo ed aree pubbliche.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

La commissione del comune di Battipaglia (SA), in ossequio agli impegni assunti con il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, ha proceduto al risanamento dell'ente attraverso iniziative di contenimento della spesa corrente e con una più incisiva politica di riscossione delle entrate tributarie e patrimoniali, che si è concretizzata con la costituzione di un nucleo operativo intersettoriale, cui è stata demandata la materiale azione di riscossione. Sono stati anche disposti la verifica dei conti correnti postali, il monitoraggio dei debiti fuori bilancio, la ricognizione del contenzioso, l'analisi delle modalità di gestione dei servizi per conto terzi.

La commissione operante a Giardinello (PA) ha proseguito nell'azione di impulso volta alla riscossione dei tributi dell'ente e al contenimento delle spese, anche del personale, attraverso il contrasto al fenomeno dell'elusione/evasione dei tributi comunali, con particolare menzione per gli accertamenti notificati tra la fine del 2015 e nel corso del 2016 in materia di tassa sui rifiuti solidi urbani.

Quanto al comune di Ricadi (VV), la commissione ha riportato l'avvio di una pluralità di azioni mirate al risanamento strutturale dell'ente, attraverso il recupero della base imponibile, l'emanazione di linee guida alla dirigenza per il contenimento dei costi, la notifica degli atti di accertamento e delle richieste di pagamento dei tributi non riscossi, il riallineamento degli incassi per equilibrare le necessità relative ai pagamenti. Si è inoltre proceduto: i) al rafforzamento del controllo del territorio, attraverso l'utilizzo di un *software* di gestione integrata delle cartografie digitali; ii) all'adeguamento delle entrate previste per ogni servizio ai costi effettivamente sostenuti, finalizzato a garantirne la piena



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

copertura; iii) alla catalogazione di ogni debito certo liquido ed esigibile del comune per mezzo della nuova contabilità armonizzata; iv) all'implementazione della procedura informatica relativa al visto degli atti, alla registrazione degli impegni ed alla pubblicazione, con conseguente riorganizzazione del sistema finalizzata a rendere impossibili l'effettuazione di interventi *ex post* sulla registrazione di impegni, visti contabili o determine.

Nel comune di Scalea (CS), la deficitaria situazione finanziaria ha reso necessaria l'adozione di misure drastiche per riequilibrare i flussi finanziari, nonché la promozione di numerose iniziative mirate al contrasto dei fenomeni dell'evasione e dell'elusione della fiscalità locale, tra le quali spicca l'avvenuta ricostruzione dell'anagrafe tributaria, prima di fatto inesistente.

Nel comune di Bovalino (RC), l'attività di risanamento posta in essere dalla commissione straordinaria si è anzitutto impuntata sull'annosa definizione delle procedure di liquidazione afferenti le società partecipate, avendo, nel mese di febbraio 2016, conferito incarico ad un professionista per la messa in liquidazione e/o fallimento di una delle più rilevanti compagini societarie oggetto di partecipazione.

Al fine del contenimento dello stato di sofferenza finanziaria dell'ente, la commissione ha avviato ogni iniziativa utile al miglioramento delle attività di riscossione delle entrate proprie, aggiornando il più possibile il processo di rilevazione e di contabilizzazione delle utenze. In particolare, si è agito sul fronte dell'integrazione delle diverse banche dati - esterne ed interne - onde far emergere singoli o specifiche categorie di soggetti, dei quali verificare la effettiva posizione



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

contributiva, al fine di attivare nei confronti degli utenti inadempienti le procedure esecutive previste dalle disposizioni vigenti.

Quanto all'enorme mole di debiti fuori bilancio, "ereditati" dalle precedenti gestioni e derivanti da acquisizioni di beni e servizi effettuate in violazione dei principi contabili, si è proceduto al riconoscimento di parte dei debiti stessi, previa transazione tra le parti, riducendone pertanto l'importo in media del 30% rispetto all'ammontare originario, e pianificandone i relativi pagamenti in un arco temporale di tre anni.

Oltre a ciò, si sono attuate politiche restrittive della spesa corrente, quali la riduzione dei fitti passivi e della spesa per il personale.

Particolarmente significativa ed apprezzabile risulta la decisione di destinare parte delle risorse relative al rimborso statale degli oneri relativi alle indennità di carica della commissione straordinaria alla realizzazione di interventi per l'efficientamento idrico.

In ultimo, l'ente ha fatto per due volte ricorso alla contrazione dei mutui c.d. "di liquidità" ai sensi del d.l. n. 35/2013 ed ha ottenuto l'anticipazione di liquidità prevista dall'art. 6 del d.l. n. 78/2015, per gli enti sciolti per mafia. Ancora, si è fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dal decreto legislativo n. 267/2000, approvando lo specifico Piano di riequilibrio pluriennale, redatto ai sensi degli artt. 243 *bis*, 243 *ter* e 243 *quater* del medesimo Testo unico.

La commissione straordinaria incaricata della gestione del comune di Bagnara Calabria (RC), ponendo mano alla riorganizzazione delle aree amministrative e rafforzando perciò il settore economico-finanziario, ha inteso assicurare la gestione diretta delle fasi dell'entrata dei tributi minori, ponendo peraltro fine ad un regime illegittimo di proroga del



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

servizio ad una ditta esterna e determinando così notevoli risparmi di spesa.

Tuttavia, la grave esposizione debitoria dell'ente non solo non ha consentito di approvare il bilancio di previsione entro il termine di legge, ma ha perfino condotto alla dichiarazione di dissesto, deliberata il 24 ottobre 2016.

Nel comune di Altavilla Milicia (PA), la commissione straordinaria ha dato impulso agli uffici per l'assolvimento delle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo dell'area economica, finanziaria, patrimoniale, economato, tributi attivi e passivi, volto a garantire la totale trasparenza e correttezza dei dati contabili, avviando una serie di iniziative di contrasto all'evasione ed elusione dei tributi ed approvando altresì il nuovo Regolamento di contabilità ed economato.

In relazione alle società partecipate si è deciso di recedere da alcune di esse, in quanto non funzionali al raggiungimento degli scopi istituzionali dell'ente.

Quanto al comune di Mazzarrà Sant'Andrea (CE), la commissione straordinaria, a fronte di una situazione economico-finanziaria connotata da gravi criticità (entrate comunali prevalentemente utilizzate per coprire spese correnti, inattendibilità e ritardo nell'approvazione dei documenti contabili, forti difficoltà nella riscossione dei tributi, etc.), ha assunto una serie di iniziative tese al risanamento finanziario dell'ente, tra le quali: i) formulazione di direttive e linee di indirizzo finalizzate alla sollecita approvazione dei documenti contabili; ii) adozione di misure di riduzione della spesa per prestazioni di servizi, trasferimenti e personale; iii) approvazione di apposito atto di indirizzo per



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

l'affidamento del servizio di riscossione ordinaria e coattiva dei tributi a Poste e Tributi, partecipata di Poste Italiane S.p.A., onde semplificare e rendere più trasparenti le procedure di determinazione, liquidazione, accertamento dei tributi e relativa formazione dei ruoli e/o liste di carico; iv) adozione di un regolamento generale delle entrate; v) affidamento ad un sovraordinato, esperto nelle materie contabili e di bilancio, dell'incarico di verificare la situazione finanziaria dell'ente in merito ai rapporti di credito e di debito con la società partecipata Tirrenoambiente S.p.A. e per l'analisi dei bilanci ed i consuntivi degli ultimi cinque anni.

La commissione affidataria della gestione del comune di Nardodipace (VV) si è concentrata, in primo luogo, sulle gravi carenze riscontrate nell'attività di accertamento e riscossione delle entrate tributarie, rivolgendo apposito atto di indirizzo all'ufficio finanziario acciocché proceda all'esternalizzazione del servizio. Si è inoltre posto mano: i) all'accertamento dei canoni di affitto di locali e alloggi di proprietà dell'ente, avviando, per le situazioni di morosità, l'azione per il recupero dei crediti; ii) all'esame della questione condoni edilizi, affinché l'ente si attivi per recuperare le entrate da essi derivanti; iii) alla revoca di ogni genere di contributi assistenziali non conformi alla normativa vigente.

Con riferimento al comune di Rizziconi (RC), l'organo straordinario di amministrazione ha intrapreso un fruttuoso percorso di recupero delle pregresse annualità dei tributi comunali, anche attraverso un opportuno avvicendamento ai vertici dell'area competente.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

La commissione incaricata della gestione del Comune di Trentola Ducenta (CE) ha provveduto all'approvazione del Piano Esecutivo di gestione, all'assestamento generale del bilancio previsionale ed all'accertamento della permanenza degli equilibri del bilancio corrente, adeguando altresì il sistema contabile comunale alla nuova disciplina della contabilità cosiddetta armonizzata introdotta dal D. lgs. 118/2011.

Nel comune di Tropea (VV), risulta in atto un'intensa attività di ricognizione della situazione debitoria comunale, con particolare attenzione alla riscossione dei tributi e specialmente dell'imposta di soggiorno, il cui introito si ritiene, allo stato attuale, non soddisfacente, soprattutto se rapportato all'ingente numero di strutture ricettive presenti nel territorio.

La strategia di risanamento economico-finanziario assunta dalla commissione straordinaria nel comune di Badolato (CZ) si è imperniata sulle seguenti linee di intervento: i) razionalizzazione e contenimento delle spese correnti ed eliminazione di quelle non necessarie, ad esempio con il taglio netto dei contributi versati alle associazioni, il ridimensionamento degli esborsi per manifestazioni ludico/ricreative, la riduzione delle spese per il personale, per mezzo della cessazione delle numerose assunzioni di personale nell'ufficio di staff del sindaco e con la stipula di convenzioni con altri comuni per il segretario comunale ed i responsabili di area; ii) verifica straordinaria delle utenze del servizio idrico, che ha generato risultati notevoli con la scoperta di numerosi evasori totali; iii) recupero dell'insoluto ed aggiornamento dei canoni degli alloggi ERP e cessione ai privati interessati; iv) recupero dei canoni demaniali e dei tributi di competenza comunale relativi al porto turistico



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

comunale; v) ricognizione e regolarizzazione delle concessioni cimiteriali; vi) ricognizione della massa debitoria ed avvio di serrate trattative con i creditori principali per la definizione di accordi transattivi.

Nel comune di Scicli (RG), l'organo straordinario di gestione, nell'ambito della gestione del patrimonio e degli inventari, ha rilevato carenze e scarsa attenzione nell'aggiornamento della consistenza/variazione dei beni immobili e mobili riconducibili all'ente, con evidenti riflessi sulla rappresentazione contabile della consistenza patrimoniale. Al fine di superare i diversi fattori di criticità (di natura organizzativa e finanziaria) presenti nel sistema amministrativo, risalenti alle passate gestioni, sono state pertanto individuate ed avviate adeguate misure correttive.

Per quanto attiene, infine, al comune di Palazzo Adriano (PA), il settore economico-finanziario, pur con dei margini di auspicato miglioramento, è apparso in linea di massima organizzato e non sono emerse significative criticità, non risultando l'ente strutturalmente deficitario, avendo peraltro rispettato il patto di stabilità 2015, oltre alla normativa vigente in tema di contenimento della spesa (personale, beni e servizi) e di limiti all'indebitamento.

Con riferimento ai tributi comunali, nell'anno 2016 si è registrato un aumento della percentuale di riscossione in conto competenza della TARI; viceversa per quanto attiene agli introiti derivanti dai permessi per costruire, violazioni al codice della strada ed imposta comunale sulla pubblicità, gli stessi sono risultati di entità estremamente ridotta.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Altro settore da rivedere concerne il servizio acquedotto, tanto che si è reso necessario l'avvio, da parte della commissione, delle procedure per il passaggio dall'attuale pagamento del canone forfettario ad una bollettazione agli utenti operata sulla scorta della determinazione delle tariffe.



Ministero dell'Interno

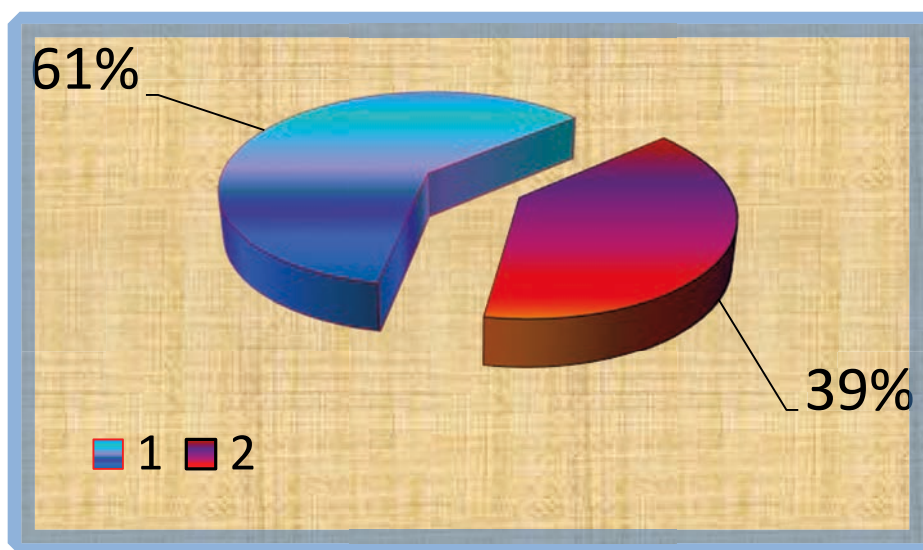
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

5. Attività di gestione

5.1 Riorganizzazione dell'apparato burocratico

Un'ampia maggioranza delle Commissioni ha messo mano alla riorganizzazione dell'apparato burocratico, sia per far fronte all'esiguità degli organici, sia per avviare un percorso di risanamento di settori in cui era stata riscontrata la presenza di personale vicino alle organizzazioni criminali, con conseguente deviazione dell'azione dell'ente dai principi di legalità, imparzialità e trasparenza.

In molti casi, gli organi straordinari hanno ritenuto necessario avvicendare negli incarichi i dirigenti ed i responsabili dei servizi – ritenuti inaffidabili o scarsamente professionali – che sono stati destinati ad altro incarico.



- 1) Commissioni che hanno ritenuto necessario l'avvicendamento negli incarichi dei dirigenti e dei responsabili dei servizi
- 2) Commissioni che non hanno ritenuto necessario l'avvicendamento



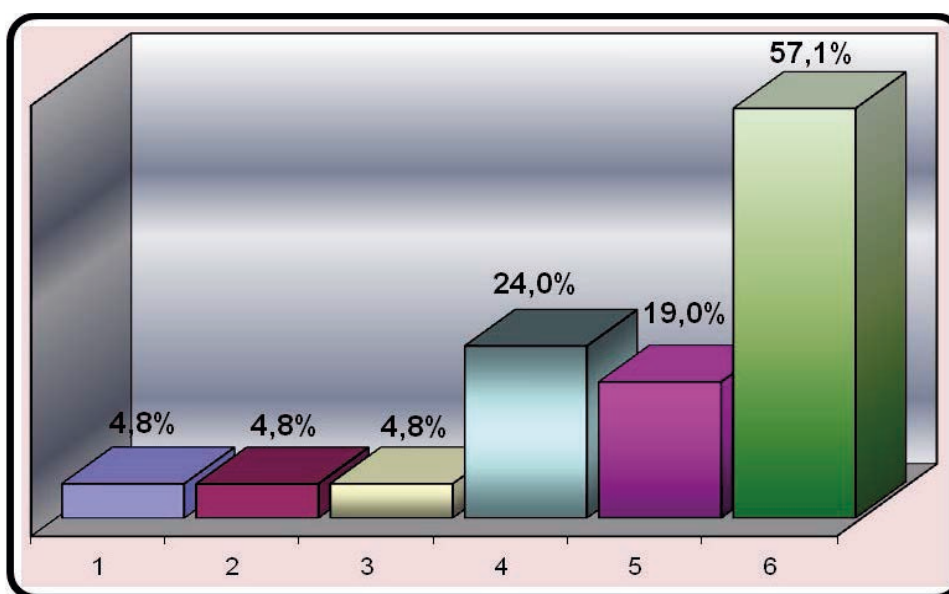
Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Una percentuale consistente delle commissioni che hanno operato nel corso dell'anno 2016 ha inoltre proceduto, per motivi in parte analoghi, ad una revoca degli incarichi dirigenziali.

In alcune ipotesi (nel 19% circa dei casi), si è inoltre proceduto alla revoca dell'incarico di segretario comunale o generale.

Una rilevante percentuale dei dipendenti, al momento dell'insediamento dell'organo straordinario, ha assunto atteggiamenti di diffidenza e di distacco che, in alcuni casi, nel corso della gestione commissariale - grazie anche all'opera di sensibilizzazione e di coinvolgimento delle commissioni - sono venuti meno, dando luogo a condotte sempre più collaborative.

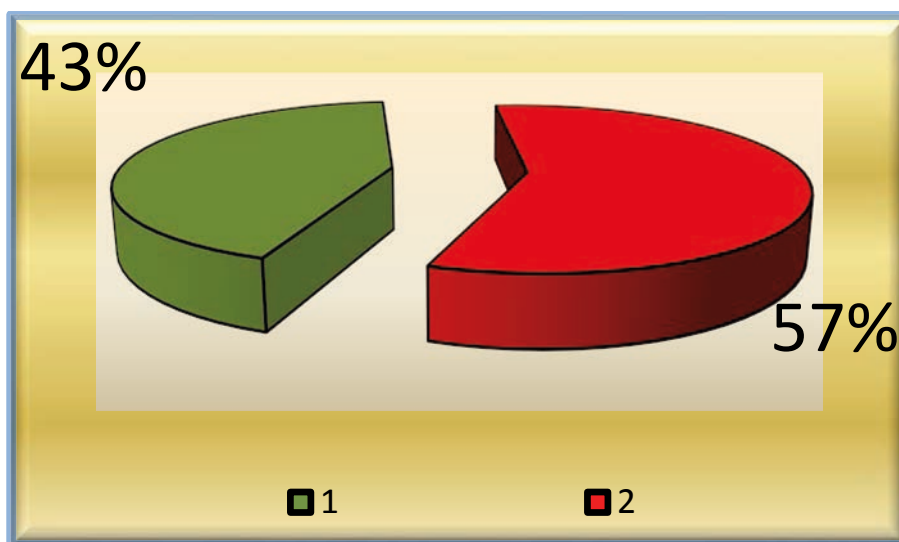


- 1) Atteggiamento disponibile ed aperto
- 2) Atteggiamento indifferente anche protratto nel tempo
- 3) Atteggiamento ostruzionistico ed indisponibile
- 4) Atteggiamento inizialmente distaccato e diffidente poi sempre più collaborativo
- 5) Atteggiamento di finta collaborazione
- 6) Parte del personale collaborativa ed aperta ed altra parte indifferente o ostruzionistica



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI



- 1) Percentuale dei comuni dove l'atteggiamento è successivamente cambiato
- 2) Atteggiamento rimasto inalterato

Peraltro, a fronte di diffusi atteggiamenti negativi, i commissari straordinari hanno talora evidenziato il comportamento di alcuni dipendenti che, coraggiosamente e talvolta in modo isolato, hanno collaborato fattivamente con la commissione, animati da un'effettiva volontà di ricondurre alla legalità l'amministrazione comunale.

In altri frangenti, specie laddove si è rivelato necessario l'avvicendamento del segretario comunale, le commissioni hanno dovuto assumere su di sé tutta l'attività di indirizzo e di gestione, compresa quella di assistenza giuridico-amministrativa, propria delle funzioni del segretario comunale stesso.

A fronte della generale sensazione di trascuratezza che connotava gli uffici comunali, è stato profuso da parte di alcune gestioni straordinarie un deciso impegno volto a restituire decoro al lavoro dell'ente, anche imponendo l'osservanza di regole e



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

comportamenti più consoni ad un pubblico ufficio, spesso attraverso l'adozione di appositi strumenti regolamentari.

Nell'attività di riorganizzazione dell'ente locale diverse commissioni si sono avvalse delle disposizioni dell'art. 110, comma 6, d.lgs. n. 267/2000, il quale prevede che per obiettivi determinati e con convenzioni a termine, l'ente può avvalersi di collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità.

Il ricorso a professionisti esterni, tuttavia, alcune volte è risultato di difficile percorribilità, attesi i recenti limiti imposti in materia di collaborazioni esterne o consulenze.

Più frequentemente, invece, le commissioni hanno conferito incarichi a tempo determinato, sottoscrivendo i contratti di cui all'art. 110 comma 2 d.lgs. n. 267/2000, per la copertura di posti di responsabili di servizi o uffici di livello dirigenziale, anche al di fuori della dotazione organica, purché in misura non superiore al 5% della dotazione stessa.

L'analisi delle relazioni effettuate dai diversi organi di gestione straordinaria ha altresì messo in rilievo che la quasi totalità delle commissioni ha richiesto al Prefetto di riferimento, ai sensi dell'art. 145 d.lgs. n. 267/2000, l'assegnazione temporanea, in posizione di comando o di sovraordinazione di personale amministrativo o tecnico.

Le principali ragioni per cui le commissioni hanno fatto ricorso all'istituto possono essere ricondotte:

a) alla necessità di avvalersi di personale in possesso di specifiche professionalità per procedere alla riorganizzazione di determinati settori dell'ente;



Ministero dell'Interno

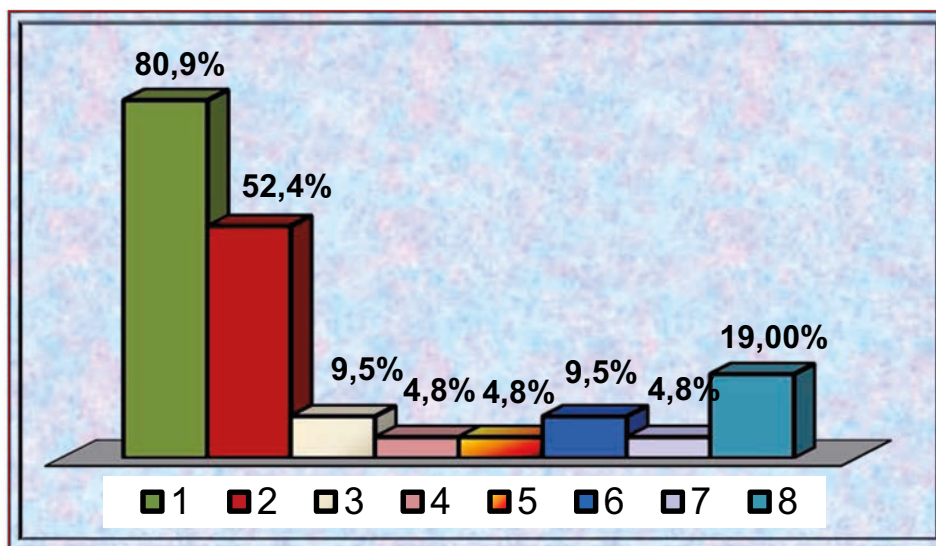
DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

b) alla necessità di avvicinare funzionari collusi o comunque vicini alla criminalità organizzata;

c) alla scarsa qualificazione del personale dipendente.

Il personale comandato ai sensi del citato articolo 145 è stato assegnato, con percentuali pressoché uniformi, a tutte le commissioni straordinarie, prevalentemente nei settori urbanistico e dell'edilizia, dei lavori pubblici, economico-finanziario, polizia municipale, nonché negli uffici ove è solitamente maggiormente avvertita la necessità di un recupero della legalità ed di ripristino di adeguati livelli di efficienza amministrativa.

SETTORI NEI QUALI OPERA IL PERSONALE IN COMANDO



- | | |
|---|--|
| 1) urbanistico/edilizia/lavori pubblici | 5) contabile e tesoreria |
| 2) economico finanziario | 6) segretario generale |
| 3) affari legali | 7) ufficio staff del sindaco |
| 4) commercio | 8) altro (polizia municipale, area amministrativa) |



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Nel passare all'esame delle più rilevanti iniziative adottate dalle singole amministrazioni, si osserva che la commissione incaricata della gestione del comune di Palazzo Adriano (PA) ha, sin dal suo insediamento, ravvisato una diffusa condizione di disordine amministrativo, con generalizzate lacune funzionali, specie nell'attività di coordinamento degli uffici, che spetterebbe al Segretario comunale, tanto che si è da subito avviata la procedura per la sua sostituzione. Pertanto la commissione ha dovuto assumere provvisoriamente su di sé l'intera attività di indirizzo e coordinamento della gestione, compresa quella di assistenza giuridica-amministrativa, dovendo peraltro impartire agli uffici comunali direttive per la puntuale osservanza della normativa antimafia, fino a quel momento scarsamente applicata. E' stata quindi svolta una incisiva e mirata azione di coordinamento, riorganizzazione e redistribuzione per ambiti di competenza del personale dell'ufficio, per la maggior parte non dotato di adeguate e qualificate capacità professionali, talché si è resa altresì necessaria la richiesta di personale sovraordinato ai sensi dell'art. 145 d.lgs. n. 267/2000.

Nel comune di Tropea (VV), si è agito con particolare riguardo al settore tecnico, raddoppiando le ore di lavoro al responsabile dell'area, proveniente da altra amministrazione, collocando in posizioni meno rilevanti i funzionari citati negli atti relativi allo scioglimento del consiglio comunale ex art. 143 d.lgs. n. 267/2000, predisponendo un piano di rinforzo dell'ambito medesimo, con immissione di personale in convenzione con altri enti pubblici. A fine anno 2016 è stato pubblicato un bando per l'assunzione a tempo



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

pieno di un funzionario tecnico ai sensi dell'art. 110 d.lgs. n. 267/2000. Si è inoltre provveduto all'avvicendamento del segretario comunale, con il consenso di quest'ultimo, nonché alla richiesta alla Prefettura di personale sovraordinato ex art. 145 d.lgs. n. 267/2000. Al contempo, a seguito della scadenza della convenzione con la provincia di Vibo Valentia per l'assegnazione a scavalco del responsabile dell'area amministrativa, si è addivenuti alla stipula di nuova convenzione, con il medesimo ente, per l'assegnazione a scavalco a tempo determinato di altro funzionario.

La commissione straordinaria del comune di Nardodipace (VV) ha riscontrato un totale stato di abbandono e disorganizzazione della "macchina comunale", tanto che l'ente risultava persino privo di linee telefoniche da diversi mesi, dovendosi quindi, in prima battuta, ripristinare le stesse, mediante stipula di un nuovo contratto con diversa società fornitrice. Con la sostituzione del segretario comunale, sempre assegnato a scavalco come il precedente, è stato avviato un processo di riorganizzazione degli uffici, chiedendo contestualmente l'assegnazione di figure sovraordinate, cui poter affidare la responsabilità dei settori di particolare rilevanza quali quello economico-finanziario, tecnico, amministrativo e la Polizia municipale.

L'organico del comune di Mazzarà Sant'Andrea (ME), all'atto dell'insediamento dell'organo di gestione straordinaria, risultava costituito da 37 unità, di cui 13 a tempo indeterminato, 11 a tempo determinato e 13 ASU, da ritenersi sufficiente dal punto di vista numerico, ma piuttosto carente sotto il profilo professionale. Tale



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

situazione di criticità è stata in parte superata con affidamento dell'incarico di revisore dei conti ad un soggetto di provata professionalità, con la nomina di un nuovo segretario comunale e con l'assunzione di una nuova responsabile dell'Area amministrativa Affari Generali, affiancata da un funzionario in sovra-ordinazione. Sono inoltre state ridotte a tre le aree funzionali, accorpandone due (amministrativa-servizi demografici e socio-assistenziali all'area amm.va AA.GG.). Si è previsto il reclutamento di nuovo personale per il triennio 2016-2018, e si sono altresì istituiti l'Organismo indipendente di Valutazione e l'Ufficio procedimenti disciplinari, che ha aperto due procedimenti nei confronti di altrettanti dipendenti.

La commissione incaricata della gestione del comune di Bagnara Calabria (RC) ha da subito dovuto affrontare la questione dell'individuazione del responsabile del Corpo di Polizia locale, atteso che tale funzione era stata affidata, dopo l'arresto avvenuto nel 2013 dell'allora Comandante, a un vigile urbano anch'egli coinvolto in procedimenti penali, tanto da trovarsi in stato di custodia cautelare dal febbraio 2016, essendo stato rinviato a giudizio insieme ad altri due vigili urbani, tutti sospesi dal servizio ad esito di apposito procedimento disciplinare. La precaria situazione finanziaria, le limitazioni in materia di assunzioni e la necessità di affidare la guida della Polizia locale a un comandante di provata esperienza e competenza, hanno indotto la commissione all'adozione dello strumento della convenzione ex art. 30 d.lgs. n. 267/2000, per la durata di sei mesi, con la costituzione del Corpo intercomunale dei comuni di Bagnara Calabria e Palmi, con comune capofila Palmi ed affidamento della responsabilità del servizio al



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

comandante di Palmi. E' seguita, alla scadenza, una nuova convenzione con altro comune limitrofo per 18 ore settimanali, ciò che ha consentito di garantire una regolare attività di vigilanza sul territorio, con l'accertamento e la contestazione di circa 1600 violazioni al codice della strada, 55 verbali sulle attività commerciali, 30 verbali di accertamento di violazioni in materia edilizia e circa 80 denunce di notizie di reato.

Nel comune di Bovalino (RC), la commissione straordinaria ha ritenuto opportuno avvalersi da subito di figure professionali diverse da quelle costituenti la dotazione organica, procedendo pertanto al reclutamento di due unità di personale a tempo determinato, ai sensi dell'art. 90 d.lgs. n. 267/2000, per la costituzione di un ufficio di *staff* a supporto dell'attività di indirizzo e controllo dell'organo politico, preceduta dalla modifica ed integrazione del regolamento comunale. Tale ufficio è stato inoltre fornito di un funzionario tecnico a supporto delle attività di verifica e controllo in materia di concessioni edilizie ed urbanistica, nonché di un profilo professionale in grado di fornire idoneo supporto alle attività di indirizzo e controllo con riguardo alle erogazioni dei servizi socio-assistenziali a livello comunale e distrettuale. Ancora, si è addivenuti all'assunzione, in virtù del disposto dell'art. 110 d.lgs. n. 267/2000, di un architetto, nominato responsabile del settore Urbanistica e Demanio. E' stata inoltre svolta una ricognizione della presenza di personale in soprannumero e delle condizioni di eccedenza ai sensi dell'art. 33 del d. lgs. n. 165/2001.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Una delle prime criticità sul piano organizzativo che ha dovuto affrontare la commissione nel comune di Brescello (RE) ha riguardato l'assenza di un vertice amministrativo nella cruciale area tecnica, ragion per cui l'organo di gestione straordinaria si è visto costretto nell'immediato a conferire la responsabilità dell'area al segretario comunale, avviando al contempo un percorso diretto all'individuazione di un funzionario in grado di esercitare il ruolo di responsabile tecnico, operante in realtà limitrofe. Si è voluto rinforzare la struttura amministrativa dell'ente locale, tramite l'individuazione di un nucleo di funzionari capaci e altamente professionali, che possano continuare proficuamente il lavoro intrapreso anche dopo la conclusione del mandato della commissione. Altra attività posta in essere dalla commissione è stata quella di acquisire la disponibilità di un legale in servizio presso la altra pubblica amministrazione, avvalendosi dello strumento di cui all'art. 145 d.lgs. n. 267/2000.

Nel corso del 2016, la commissione straordinaria del comune di Arzano (NA) ha approvato il fabbisogno del personale 2016/2018, con la verifica delle eccedenze del personale così come previsto dall'art. 33 comma 1 d.lgs. 165/2001. Per quel che concerne i 63 LSU (lavoratori socialmente utili), afferenti al bacino di questo ente, la commissione ha autorizzato l'integrazione salariale per 31 unità, sulla base delle indicazioni dei dirigenti. In data 20 dicembre 2016 è stato approvato il Regolamento per i procedimenti disciplinari del personale in servizio presso il comune, nonché il Regolamento disciplinante l'orario di servizio, di cui l'ente era sprovvisto.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Nel comune di San Ferdinando (RC), la commissione straordinaria, non appena insediatasi, ha avviato una puntuale ricognizione delle esigenze dell'apparato amministrativo comunale, articolato in quattro aree (Amministrativa, Economica- Finanziaria, Tecnica e di Vigilanza), all'interno del quale sono state riscontrate evidenti disfunzioni e criticità, che hanno resa necessaria una verifica degli effettivi fabbisogni, per cui si è proceduto alla revisione degli uffici ed al conseguente riassetto dell'organigramma. In particolare, si è proceduto a riorganizzare i servizi, rideterminando la dotazione organica e creando l'area Affari Generali-Segreteria-Personale, per assicurare, nell'immediatezza, la necessaria operatività ai servizi istituzionali. Con il supporto di quattro unità di personale sovraordinato, è stato inoltre possibile avviare una graduale attività di riordino documentale e, più in generale, di riorganizzazione, al fine di ricondurre l'agire amministrativo ai necessari parametri di efficienza, legalità, trasparenza e imparzialità.

In attuazione del Decreto Interministeriale Lavoro-Mef-Semplificazione dell' 08/10/2014, per l'attribuzione di contributi agli enti pubblici della Regione Calabria finalizzati alla stabilizzazione di soggetti LSU/LPU utilizzati presso gli stessi Enti, si è proceduto alla contrattualizzazione a tempo determinato di n. 23 LSU/LPU, i quali sono stati distribuiti in diversi uffici comunali.

In ultimo, al fine di armonizzare l'orario dei servizi comunali e dei dipendenti, contemperando le esigenze di organizzazione interna con quelle dell'utenza, è stato predisposto ed approvato il Regolamento per la Gestione dell'orario di lavoro, di servizio, delle



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

ferie, dei permessi, dei ritardi e delle assenze del personale del Comune di San Ferdinando, nel rispetto degli istituti contrattuali ed improntato ad una estrema flessibilità, compatibile e funzionale ad una efficace organizzazione degli uffici e del lavoro.

5.2 Iniziative dirette al miglioramento dei servizi, con particolare riguardo alla materia sociale ed ambientale

In linea generale, tutte le commissioni straordinarie hanno provveduto a monitorare lo stato dei servizi, con l'obiettivo di predisporre le consequenziali iniziative per il loro miglioramento.

Stante la limitata disponibilità di risorse economiche, spesso gli organi di gestione straordinaria hanno formulato richieste di contributi alle diverse istituzioni comunitarie, statali, o regionali al fine di recuperare le risorse economiche necessarie per gli interventi.

Un significativo numero di richieste contributive ha riguardato interventi nel settore dell'ambiente, in particolare per realizzare isole ecologiche o per migliorare le condizioni del territorio.

In tal senso sono stati raggiunti, da parte di alcune commissioni straordinarie, accordi per la gestione associata del servizio unitamente ad alcuni comuni limitrofi.

Ulteriori contributi sono stati ottenuti per interventi nel settore dell'edilizia pubblica per la ristrutturazione di impianti sportivi, edifici scolastici e, in generale, per il miglioramento dell'arredo urbano.

Un altro settore per il quale è stato fatto ampio ricorso a sovvenzioni economiche è quello dei servizi sociali.

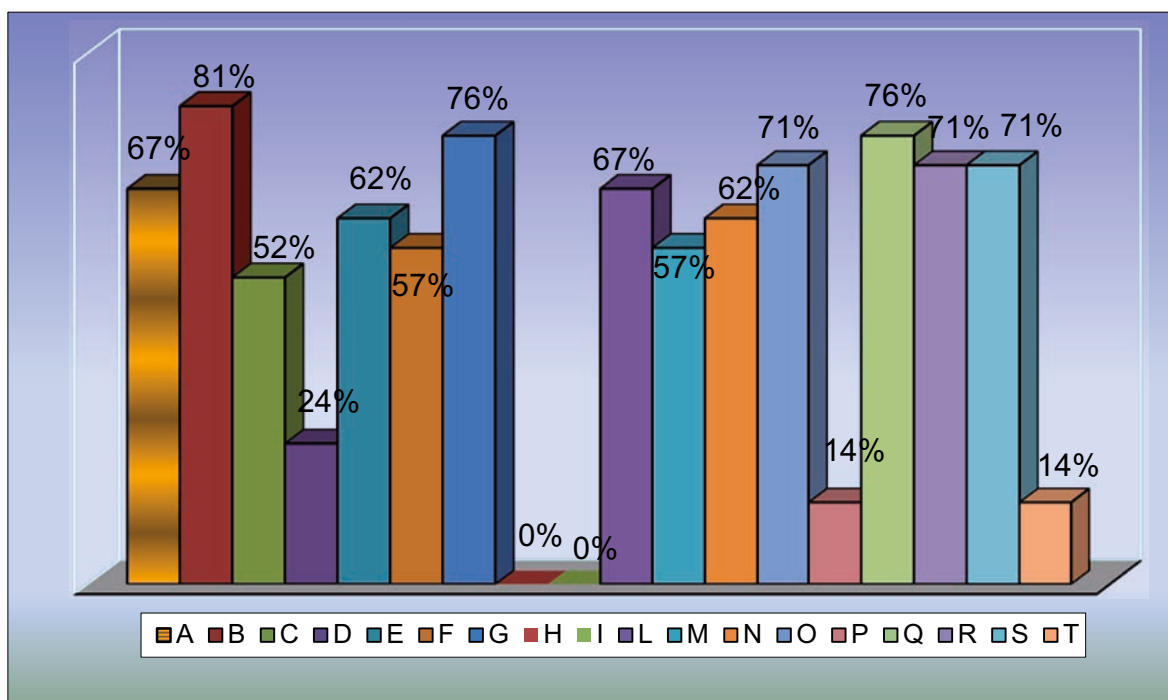


Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

In tale ambito i contributi ottenuti sono stati impiegati in servizi in favore degli anziani o dei giovani, nel primo caso con la realizzazione di centri sociali o di strutture di assistenza, e nel secondo, con l'acquisto di scuolabus o con interventi di miglioramento del servizio di mensa scolastica.

MIGLIORAMENTO DEI SERVIZI



- I) servizi offerti agli anziani
- J) servizi offerti ai giovani
- K) servizi offerti ai bambini
- L) servizi diretti alle famiglie
- M) servizi offerti ai disabili
- N) servizi diretti al settore commercio e industria locale
- O) servizi diretti a migliorare l'organizzazione e la fruizione degli edifici comunali
- P) interventi sul disagio giovanile

- I) interventi per incentivare il lavoro
- L) ripristino della legalità e della sicurezza
- M) servizi offerti alle scuole
- N) servizio idrico integrato
- O) servizio raccolta r.s.u.
- P) servizio di trasporto urbano
- Q) servizio di illuminazione pubblica
- R) interventi destinati ai servizi socio culturali
- S) interventi diretti sull'arredo urbano
- T) altro



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Sempre nell'ottica del miglioramento dei servizi, oltreché per promuovere l'immagine dell'ente locale, in alcuni comuni a particolare vocazione naturalistica, è stata curata la promozione di progetti finalizzati alla rivalutazione paesaggistica e turistica di porzioni del territorio.

Quanto alle singole e più significative esperienze delle diverse commissioni straordinarie, nel comune di Corleone (PA), ad esempio, si sono avviate procedure comparative per la concessione degli impianti sportivi per l'annualità agonistica 2016/2017, onde favorire l'aggregazione ed integrazione di giovani, diversamente abili, anziani e soggetti svantaggiati. Anche a fini di contenimento della spesa pubblica per le locazioni passive, è stato individuato un locale di proprietà comunale ove allocare la nuova sede del Centro Circostrizionale per l'Impiego. E' stato inoltre attivato un regolare servizio di scuolabus con l'impiego di mezzi sino a prima mai utilizzati e sono state intraprese convenzioni con i dirigenti scolastici per assicurare la regolare frequenza scolastica dei ragazzi.

Nell'ambito del comune di Brescello (RE), la commissione straordinaria ha proceduto alla ricostituzione del consiglio di amministrazione della IPAB presente nel territorio comunale, allo scopo di assicurare il pieno funzionamento della casa di riposo gestita dall'ente stesso, garantendo maggiore efficienza e qualità dei servizi ad una fascia di popolazione sensibile e socialmente vulnerabile, quale quella degli anziani. Inoltre, il nuovo Consiglio di amministrazione della Fondazione denominata "Il paese di Don Camillo e Peppone" ha posto in essere una serie di importanti attività mirate a ripristinare la massima efficacia, efficienza e



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

trasparenza amministrativa, trattandosi della principale attrazione turistica del luogo e conseguentemente rappresentando anche un volano per l'economia legata al turismo. Le scelte organizzative operate dalla commissione, unitamente ad una attenta ed oculata gestione economico-finanziaria, hanno consentito alla Fondazione stessa di realizzare un rilevante utile di esercizio.

Nel comune di Bovalino (RC) è stato dato avvio alla procedura per la gestione di un centro polifunzionale, ubicato in un immobile di proprietà comunale – ristrutturato grazie al finanziamento del PON Sicurezza – Obiettivo Convergenza 2007-2013 – al fine di favorire l'integrazione e l'inclusione degli immigrati extracomunitari regolari. Tale struttura dovrebbe essere riconosciuta, secondo l'intento della commissione, quale polo di riferimento non solo per le persone migranti ma anche per la popolazione locale, innescando sinergie tra enti pubblici e privati che operano nel campo dell'immigrazione.

La commissione incaricata della straordinaria gestione del comune di Altavilla Milicia (PA) ha impresso impulso alla predisposizione del c.d. Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), quale misura di contrasto alla povertà, consistente nell'erogazione di un beneficio economico alle famiglie in condizioni economiche disagiate, aderenti ad un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa coordinato a livello di Ambito Territoriale. E' stato inoltre elargito un contributo volto a consentire a circa 50 studenti di accrescere le proprie competenze di lingua inglese attraverso attività didattiche, ludiche, comunicative, sportive e teatrali. Ancora, si è inteso promuovere e sostenere un progetto, elaborato in



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

sinergia con altri comuni limitrofi ed approvato dall'assessorato regionale Turismo Sport e Spettacolo, finalizzato a valorizzare la vocazione turistico-religiosa del territorio e la destagionalizzazione dei flussi turistici.

Da parte della commissione affidataria dell'amministrazione provvisoria e straordinaria del comune di Giardinello (PA), grande attenzione è stata dedicata ai servizi destinati a particolari fasce sociali (famiglie, minori, disabili, anziani), oltre che al mondo della scuola, compatibilmente con le risorse economiche disponibili, assicurando in particolare un servizio di assistenza all'autonomia e alla comunicazione in favore di alunni portatori di grave handicap.

Nel comune di Mazzarrà Sant'Andrea (CE), si è aderito al Gruppo di azione locale (GAL) Tirrenico denominato "Mare Monti e Borghi", teso a promuovere e sostenere percorsi di sviluppo rurale a livello locale. E' stato inoltre sottoscritto un protocollo d'intesa con l'Università di Catania - Dipartimento Agricoltura, Alimentazione e Ambiente e il CREA, sede di Acireale, per sostenere l'attività dei florovivaisti, di particolare valenza economica ed occupazionale.

Nel settore sociale, sono state poste in essere concrete attività a favore delle esigenze abitative delle fasce più deboli e sono state avviate le procedure per l'assegnazione degli alloggi popolari presenti sul territorio, nonché approvato apposito regolamento per bandire il concorso per la formazione della graduatoria.

Interessante iniziativa è stata assunta dalla commissione straordinaria di Africo (RC), ove è stata sottoscritta, con l'associazione che gestisce un centro di accoglienza, una



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

convenzione per l'impiego degli ospiti in attività di volontariato di pubblica utilità, in esecuzione della quale sono stati effettuati lavori di riqualificazione del lungomare, nonché di pulizia della spiaggia. Ulteriori azioni sono state avviate per la rivalutazione turistica e paesaggistica del comune, anche con la stipula di un accordo di programma con l'ente parco nazionale dell'Aspromonte e l'Università Mediterranea, volto al recupero di due borghi antichi abbandonati.

Nel comune di Scalea (CS), l'organo di gestione straordinaria ha predisposto gli atti necessari per la trasformazione di un immobile di proprietà comunale, da adibire a sede della nuova caserma dei carabinieri, con la realizzazione di un nuovo corpo fabbrica da destinare agli alloggi di servizio.

Nel comune di Trentola Ducenta (CE), grande è stato l'impegno nelle attività a favore delle fasce deboli, con l'erogazione di 170 assegni a nuclei familiari numerosi, 120 assegni di maternità, 202 buoni libro. E' stata definita una graduatoria provvisoria per la concessione di contributi per canoni di locazione agevolati ed è stato predisposto il bando regionale per i cittadini che si trovano nella condizione di morosità incolpevole. Sono stati inoltre erogati contributi economici straordinari a nuclei familiari o singoli soggetti in situazione di grave indigenza. Massima priorità è stata ulteriormente rivolta al mondo della scuola, con particolare riguardo all'organizzazione dei servizi mensa scolastica e scuolabus, all'ammodernamento degli arredi scolastici ed alla fornitura dei registri e diari per le attività didattiche.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

5.3 Interventi nel settore edilizio

Il settore edile è tra i più esposti ai tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata, in quanto il mercato immobiliare offre facili occasioni di investimento e riciclaggio di ingenti somme di denaro, assicurando contestualmente il controllo del territorio e degli ambienti imprenditoriali, con indubbi vantaggi che esorbitano dall'interesse al singolo affidamento, se si considera anche l'indotto dei lavori appaltati, come la fornitura del calcestruzzo, del gasolio, dei mezzi, del servizio mensa per gli operai, e le conseguenti opportunità occupazionali.

Da ciò deriva l'importanza di mettere in campo mirate azioni di risanamento del settore che, secondo quanto emerge dalle relazioni delle commissioni straordinarie, hanno principalmente riguardato la pianificazione urbanistica del territorio ed il contrasto al fenomeno dell'abusivismo.

In tale ambito, in quasi la metà dei comuni in gestione commissariale, si è dato avvio alle procedure per l'adozione o l'aggiornamento degli strumenti regolatori urbanistici, talvolta molto datati e quindi non in linea con le mutate esigenze di ordinato sviluppo del territorio.

Nei comuni a vocazione turistico balneare è stato adottato il c.d. Piano di spiaggia, strumento di pianificazione, a livello comunale, delle aree ricadenti nel demanio marittimo regionale. Tale pianificazione ha lo scopo di perseguire importanti obiettivi, quali la salvaguardia paesistico-ambientale delle spiagge, l'implementazione delle potenzialità turistiche dello stesso arenile, il rispetto della vocazione del litorale e delle risorse ambientali



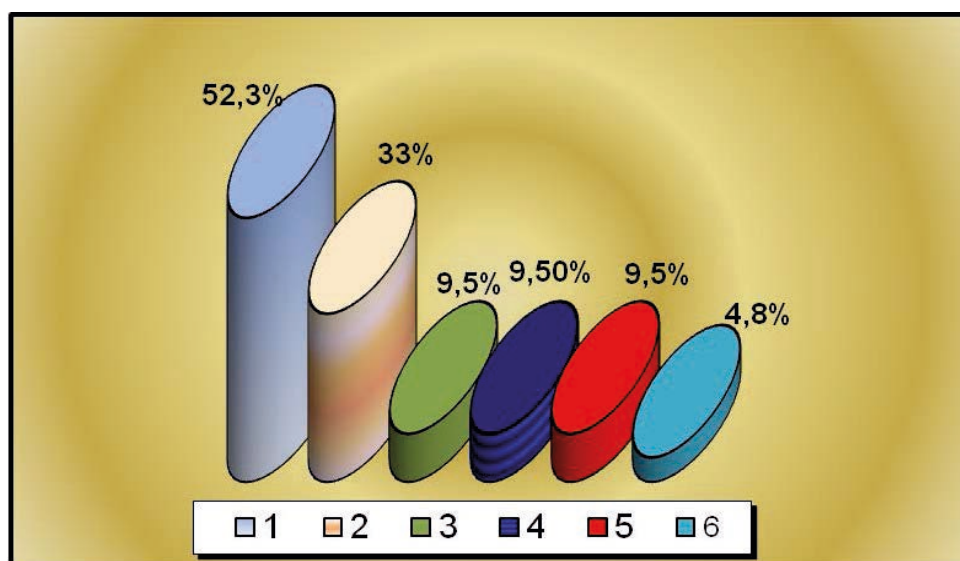
Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

esistenti, nonché l'offerta di strutture e servizi di qualità per il turismo balneare.

Gli interventi disposti, oltreché consentire un adeguato sviluppo del territorio, costituiscono parimenti un argine al fenomeno dell'abusivismo, che solitamente è di maggiore consistenza negli enti locali privi di un'adeguata pianificazione. Inoltre, l'assenza di pianificazione ovvero l'esistenza di strumenti urbanistici risalenti e non aggiornati finisce per agevolare il rilascio, da parte degli uffici competenti, di permessi di costruzione e soprattutto di provvedimenti di condono edilizio, dai quali sovente traggono vantaggio anche soggetti legati o comunque contigui alla criminalità organizzata.

STRUMENTI URBANISTICI ADOTTATI O IN CORSO DI ADOZIONE



- | | |
|--------------------------------|-------------------------------------|
| 1) piano regolatore generale | 4) piano strutturale comunale |
| 2) piano strutturale associato | 5) nuovo piano urbanistico comunale |
| 3) piano di spiaggia | 6) altre pianificazioni |



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Quanto all'abusivismo edilizio, la maggiore parte delle commissioni consultate hanno segnalato di aver intrapreso azioni di riordino del settore, oltre ad aver serrato i ranghi dell'attività di controllo del territorio, svolta con l'ausilio dei locali uffici di polizia municipale, nonché grazie all'opera delle locali forze dell'ordine che hanno sostenuto l'azione commissariale.

Sono stati, in particolare, effettuati interventi in autotutela o avviate le procedure giudiziarie per l'annullamento di lottizzazioni abusive, caratterizzate dall'assenza di appropriate opere di urbanizzazione, oltre che, più in generale, intensificata l'attività di accertamento e repressione degli abusi.

Sono inoltre stati disposti accessi presso cantieri per la verifica della regolarità delle autorizzazioni rilasciate.

Il **73,6%** dei comuni in gestione commissariale ha proceduto ad emettere ordinanze di demolizione degli alloggi abusivi.

Un'ulteriore iniziativa, attivata in buona parte dei comuni, è stata finalizzata all'accertamento dei crediti conseguenti a condono edilizio ed all'eventuale costituzione di ruoli, procedura che avuto anche il contestuale effetto di incrementare gli introiti per le casse comunali.

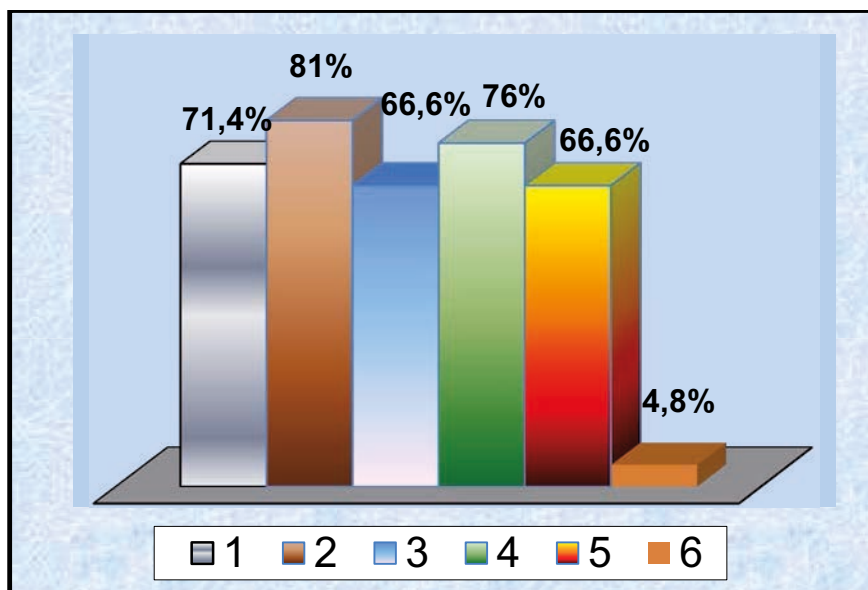
Pur non rientrando strettamente nel settore urbanistico, va comunque rimarcato come talune commissioni abbiano provveduto a predisporre od aggiornare le pianificazioni comunali di protezione civile, che si presentavano inadeguate rispetto alla normativa vigente, nonché rispetto alle ipotesi di rischio incombenti sul contesto comunale.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

INIZIATIVE PER CONTRASTARE IL FENOMENO DELL'ABUSIVISMO



- | | |
|---|--|
| 1) accertamento crediti condoni edilizi | 4) emissione ed esecuzione di ordinanze di demolizione |
| 2) verifica immobili che presentano profili di abusivismo | 5) accesso presso i cantieri |
| 3) accertamento occupazione <i>sine titolo</i> di alloggi residenziali pubblici | 6) protocollo d'intesa contrasto |

Nel passare all'esame di alcune singole iniziative, si segnala la commissione straordinaria del comune di Arzano (NA), la quale ha preso atto, con delibera n. 84 del 19 luglio 2016, della predisposizione del preliminare di Piano urbanistico comunale (PUC), a seguito della quale sono iniziate le attività propedeutiche previste dalla normativa. Altro fondamentale obiettivo è stato quello di azzerare l'ingente arretrato, già esistente al momento dell'insediamento, nella pratiche edilizie ed in quelle relative ai condoni edilizi. Nel settore dell'abusivismo sono state finalmente emesse le prime 22 ordinanze di acquisizione al patrimonio dei



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

manufatti abusivi, mai attivate dalle amministrazioni precedenti. Sono state anche adottate n. 38 ordinanze di demolizione per altrettanti manufatti abusivi. Sono stati avviati progetti che riguardano la definitiva riqualificazione del sistema fognario e idrico del centro storico, nonché interventi di manutenzione straordinaria del campo sportivo "De Rosa"; lavori di ripristino funzionale della sede comunale nonché la messa in sicurezza ed adeguamento funzionale ed energetico della scuola media statale.

Nell'ambito del settore edilizia ed urbanistica del comune di Bovalino (RC), la commissione straordinaria si è trovata a dover fronteggiare una situazione realmente critica, atteso che nel quinquennio precedente, risultavano emesse soltanto 6 ordinanze di demolizione, tutte non eseguite, in un panorama di diffusissimo abusivismo edilizio, contrassegnato dalla pendenza, al 2016, di circa 1.500 pratiche di condono edilizio. Dal canto suo, la commissione, dando seguito a specifiche segnalazioni di abusi, ha dato impulso all'avvio dei primi sopralluoghi ed alla contestazione degli illeciti ai diretti interessati. L'ufficio Urbanistica e Demanio, in ottemperanza a specifiche disposizioni impartite dalla commissione straordinaria, ha dato corso alla definizione dei procedimenti istruttori riguardanti ulteriori abusi edilizi, in ordine ai quali erano rimaste inesequite, da tempo immemorabile, le ordinanze di demolizione nei confronti dei responsabili.

La pianificazione urbanistica comunale, risalente al 1986, è rimasta immutata nel corso degli anni, facilitando il rilascio da parte del settore competente dei permessi di costruzione e soprattutto di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

provvedimenti di condono edilizio dai quali hanno tratto vantaggio anche soggetti legati alle cosche dominanti nella zona.

La commissione ha quindi deciso di aderire al principio del "consumo di suolo zero", introdotto dall'art. 27 *quater* della Legge Urbanistica Regionale, novellata dalla L.R. n. 28/2016.

E' stato inoltre affidato al tecnico, incaricato ai sensi dell'art. 110 d.lgs. n. 267/2000, il compito di svolgere una preventiva analisi ricognitiva del P.R.G., associata ad una analisi critica dello stesso strumento urbanistico, alla luce delle disposizioni normative oggi vigenti: in particolare, l'attuazione del P.A.I. (Piano Assetto Idrogeologico), il rispetto del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, l'applicazione del Codice dell'Ambiente, l'attuazione del Quadro Territoriale regionale Paesaggistico.

E' stato approvato anche il Piano Comunale di Spiaggia, mentre le pianificazioni urbanistiche comunali saranno completate con la redazione del Piano comunale di Protezione Civile.

Da ultimo, si è dato pure avvio alla verifica delle concessioni demaniali, con particolare riguardo al demanio marittimo, in collaborazione con la Guardia Costiera, con lo scopo di garantire il diritto ai cittadini alla fruizione delle spiagge e delle coste, occupate indebitamente da opere edilizie e/o affini, realizzate in assenza di regolare titolo di concessione.

L'attività svolta nei settori edilizio ed urbanistico dalla commissione straordinaria nel comune di Bagnara Calabria (RC) si è incentrata sulla demolizione di manufatti dichiarati abusivi con sentenze passate in giudicato, sulla realizzazione delle opere di efficientamento dell'impianto di depurazione e sulla sistemazione dei



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

plexi scolastici, oltre che sul completamento delle opere finanziate nell'ambito del POR Calabria.

Relativamente agli edifici scolastici, alcuni dei quali necessitavano di interventi di ristrutturazione, sono stati investiti, in quota parte, gli oneri assegnati al comune per il rimborso delle spese della gestione straordinaria, e si è fatto pure ricorso a finanziamenti concessi dalla Regione Calabria.

In un territorio caratterizzato da croniche e storiche situazioni di dissesto idrogeologico, l'attenzione della commissione straordinaria è stata inoltre rivolta verso una serrata verifica della pianificazione comunale di protezione civile, inadeguata rispetto alla normativa vigente, nonché rispetto alle ipotesi di rischio che incombono sul contesto comunale.

La commissione affidataria della provvisoria amministrazione del comune di Giardinello (PA) ha impresso notevole impulso all'iter di formazione del Piano Regolatore Generale, essendone stato approvato lo schema di massima. E' stato dato l'abbrivio all'azione di monitoraggio dell'attività urbanistico - edilizia, attraverso l'approvazione di un primo progetto di demolizione di opere edili abusive, mentre il competente ufficio tecnico, con determinazione a contrarre, ha avviato la procedura per l'affidamento dei lavori di abbattimento. E' stata istituita e determinata l'indennità da esigere nei casi di occupazione senza titolo di immobili abusivi acquisiti al patrimonio comunale e si è infine istituito un portale unico per la gestione dell'edilizia (sportello unico per l'edilizia).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Nel comune di Africo (RC), l'organo di straordinaria gestione ha attivato la ripresa delle iniziative finalizzate al recupero dell'edilizia scolastica, come ad esempio la conclusione dei lavori di intervento sull'edificio sede della scuola media, nonché l'ultimazione di quelli concernenti l'immobile occupato dalla scuola elementare.

Sono inoltre stati effettuati importanti lavori di manutenzione straordinaria nello stabile che ospita la caserma dei Carabinieri, mentre si è dato impulso anche ai lavori di efficientamento degli impianti di depurazione e delle stazioni di sollevamento dei reflui urbani e dell'acquedotto rurale.

Sono in corso iniziative finalizzate alla riqualificazione della villa comunale, della viabilità urbana e dell'area cimiteriale, dell'impianto sportivo e della scuola dell'infanzia.

Per quanto concerne l'abusivismo edilizio, la commissione ha deliberato un atto di indirizzo diretto ai responsabili delle aree tecnico manutentiva, vigilanza ed economico finanziaria per l'adozione e l'esecuzione dei provvedimenti volti alla prevenzione ed al contrasto del fenomeno.

La commissione straordinaria del comune di Battipaglia (SA) ha dispiegato un intenso sforzo nel contrasto all'abusivismo edilizio, essendo stati avviati 261 procedimenti sanzionatori ed adottate 127 ordinanze di abbattimento. Particolare attenzione è stata rivolta agli abusi commessi dagli operatori turistici, in particolare disponendo il ripristino dello stato dei luoghi delle strutture ricettive di dieci stabilimenti balneari, nonché di cinque campeggi. Si è anche provveduto ad avviare il procedimento per la decadenza delle relative concessioni demaniali. Analoghi provvedimenti sanzionatori



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

sono stati adottati nei confronti degli insediamenti abitativi abusivi, oltre 40, presenti nell'area della pineta, posta sotto tutela ambientale. La gravità e l'estensione del fenomeno ha peraltro richiesto l'istituzione di un gruppo di lavoro specificatamente dedicato alle questioni dell'abusivismo edilizio e alle attività di abbattimento, coordinato da uno dei sovraordinati assegnati ai sensi dell'art. 145 d.lgs. n. 267/2000, con l'obiettivo di individuare le strategie di intervento e i canali di reperimento di risorse economiche.

In tema di lavori pubblici, si è provveduto, tra le altre cose, all'opera di ampliamento del cimitero; all'avvio del procedimento per la dislocazione e conseguente realizzazione del nuovo istituto comprensivo S. Penna su un terreno confiscato alla mafia; alla riapertura dell'edificio "storico" di una scuola elementare, rimasto chiuso per dodici anni; all'adeguamento di un immobile comunale adibito ad asilo nido; alla riqualificazione ed efficientamento energetico di altri nove edifici scolastici.

Nel comune di San Ferdinando (RC), la commissione straordinaria ha avviato una profonda attività di monitoraggio e verifica delle principali problematiche dell'ufficio tecnico e tutti gli appartenenti al settore sono stati coinvolti nelle periodiche riunioni di coordinamento del servizio, al fine di aggiornare il personale sui procedimenti in corso e creare le doverose sinergie ed i confronti sulle tematiche più importanti. Con appositi atti di indirizzo, la commissione ha impartito specifiche direttive per una generale e capillare attività di controllo da disporre nei confronti di tutti i provvedimenti concessori ed autorizzativi emessi dall'Ufficio, per



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

l'attuazione di eventuali iniziative di annullamento d'ufficio o revoca degli stessi. Intensa è stata, in particolare, l'azione di verifica e controllo delle procedure di gara già avviate e sui contratti già stipulati - per il riscontro di eventuali anomalie o irregolarità - e grande attenzione è stata dedicata, in particolare, al settore degli appalti di lavori pubblici e forniture, ove, tradizionalmente, si concentrano gli interessi della criminalità organizzata.

Molteplici risultano i progetti approvati nel corso della gestione commissariale, tra cui quelli relativi ai lavori di: ristrutturazione, completamento, adeguamento strutturale e antisismico e messa in sicurezza di una palestra scolastica; sistemazione dell'area esterna e realizzazione campo sportivo polivalente di una scuola secondaria di 1° grado; sistemazione dell'area esterna di una scuola dell'infanzia; realizzazione della rete idrica; realizzazione di un parco giochi per bambini in località Santa Barbara.

E' stata infine intensificata l'attività di vigilanza e repressione dell'abusivismo edilizio sul territorio, attraverso la ricognizione delle ordinanze di sospensione lavori e di demolizione disattese, ai fini dell'adozione dei conseguenti adempimenti di legge.

5.4 Rapporti con la cittadinanza

Una diffusa indifferenza, una generalizzata sfiducia sull'efficacia degli interventi statali ed un netto scollamento tra amministrazione e cittadinanza, sono gli elementi che sovente connotano - secondo quanto riscontrato dalle commissioni straordinarie - i rapporti con la

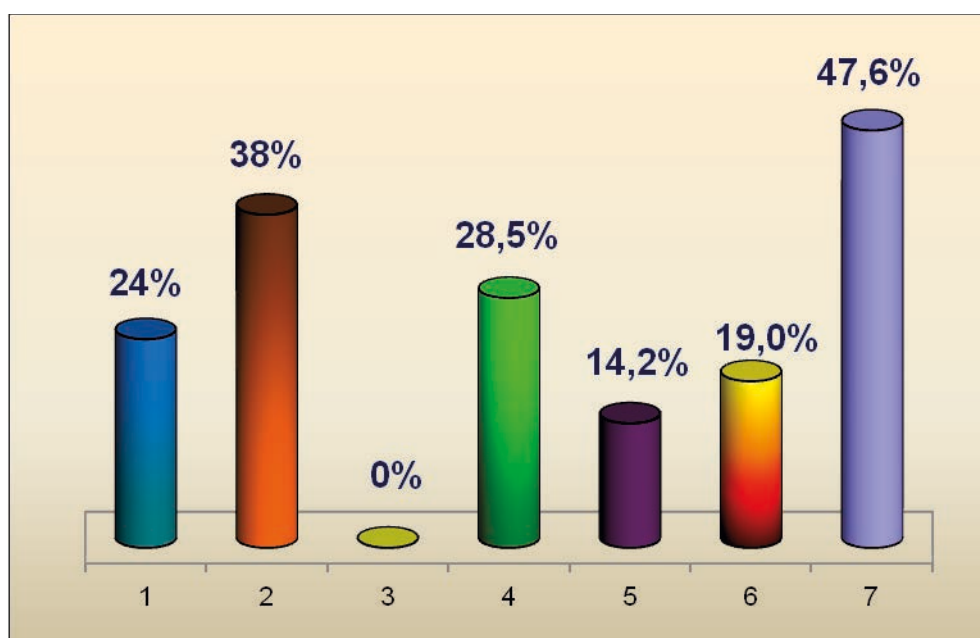


Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

popolazione nei comuni i cui consigli sono stati sciolti per fenomeni di infiltrazione/condizionamento di tipo mafioso.

REAZIONE DELLA POPOLAZIONE ALLA NOTIZIA DELLO SCIoglimento DELL'ENTE PER INFILTRAZIONE MAFIOSA



- 1) percepita come un complotto politico
- 2) percepita con indifferenza
- 3) percepita con paura (nessuno o pochi ne hanno parlato)
- 4) percepita con rassegnazione
- 5) percepita come una perdita di tempo
- 6) percepita con stupore, come errore delle istituzioni
- 7) percepita con indignazione

In tale contesto, uno dei principali compiti a cui sono state chiamate le commissioni straordinarie – oltre a quello di riaffermare i principi di legalità dell'agire amministrativo – riguarda il recupero del senso di credibilità e fiducia nello Stato e più in generale nelle istituzioni.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Conseguentemente, molte commissioni hanno organizzato incontri con rappresentanti delle altre realtà territoriali quali Regione, Provincia e Comuni limitrofi proprio al fine di individuare e realizzare forme di collaborazione o progetti comuni idonee a contribuire alla soluzione del problema.

In alcuni casi le iniziative commissariali sono state ostacolate da un contesto ambientale estremamente complesso, in altri dalla presenza, all'interno della comunità, di personalità di spicco della criminalità organizzata.

Particolarmente significativi si sono pertanto rivelati gli sforzi volti all'organizzazione di iniziative socio-culturali, idonee ad avvicinare la cittadinanza alle istituzioni ed a rafforzare il senso di appartenenza alla comunità locale.

Nell'ambito delle attività sociali e culturali, mirate alla ricostruzione di un rapporto di fiducia con le comunità locali, viene segnalato il comune di Scalea (CS), ove la commissione, oltre ad aver collaborato nel progetto denominato "Parco della legalità" – consistente nel recupero di un'area urbana altamente degradata per la realizzazione di una serie di attività sociali, culturali, sportive e ludiche – ha affidato in concessione un terreno comunale ad una cooperativa per la creazione di un orto sociale urbano e promosso iniziative tese ad incentivare, presso la cittadinanza, le pratiche sportive.

Nel comune di Monte Sant'Angelo (FG), la commissione si è fatta promotrice di numerose iniziative di carattere culturale, quali la stampa della "Guida alla conoscenza della città dell'angelo



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

patrimonio dell'Unesco", la manifestazione annuale "Festambiente sud" e l'apporto fornito alla produzione di un film prodotto da Rai Cinema.

Per quanto attiene al comune di Trentola Ducenta (CE), l'organo di gestione straordinaria ha provveduto all'approvazione di un progetto di animazione bibliotecaria, promuovendo iniziative rivolte ai più giovani, rilanciando così il ruolo culturale della biblioteca comunale, anche quale centro di aggregazione a disposizione della cittadinanza.

Nel comune di Scicli (RG), la commissione si è particolarmente adoperata nell'organizzazione e promozione di manifestazioni collaterali alle ricorrenze religiose più sentite dalla popolazione, realizzando, in tali occasioni, proficue collaborazioni con associazioni folkloristiche e culturali.

5.5 Utilizzazione dei beni confiscati alla mafia e ripristino della legalità.

In molti casi, le commissioni sono riuscite a portare a perfezionamento la procedura di confisca dei beni, nonostante gli ostacoli e le resistenze frapposte dai soggetti controinteressati.

La concreta destinazione a fini sociali dei beni sottratti alla criminalità organizzata, oltreché rappresentare plasticamente il ripristino della legalità violata, può altresì contribuire al processo di riavvicinamento tra istituzioni democratiche e cittadinanza, che costituisce, in prospettiva futura, un passaggio cruciale nell'opera di contrasto alla criminalità di stampo mafioso.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Nel passare alle più rilevanti iniziative assunte dai singoli enti locali, si rappresenta che l'organo di gestione del comune di Rizziconi (RC) ha posto tra le priorità della propria azione di risanamento dell'ente il rilancio a fini sociali dei beni confiscati alla criminalità insistenti sul territorio comunale, che, al momento dell'insediamento della commissione, giacevano in stato di sostanziale abbandono.

Nel comune di Africo (RC), la commissione ha avviato un percorso teso a garantire la correttezza e legittimità di tutti i procedimenti finalizzati al riutilizzo di cinque beni confiscati alla criminalità organizzata e rimasti in stato di abbandono dagli anni 2008 e 2009.

Alla commissione del comune di Battipaglia (SA), in virtù dell'impegno profuso nella gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata – concretizzatosi nella predisposizione di un'apposita struttura comunale dedicata alla gestione dei beni di cui trattasi, di canali di informazione attraverso il sito web istituzionale ed altresì nell'adozione di linee guida per il loro utilizzo e destinazione a fini sociali – è stata attribuita una speciale menzione nell'ambito del premio nazionale "Don Peppe Diana".

Nel comune di Bovalino (RC), sono stati riutilizzati i quattro beni confiscati alla criminalità organizzata, assegnati all'ente locale dal 2008 e precedentemente versanti in stato di abbandono. La commissione ha inoltre organizzato numerosi incontri con le associazioni e le cooperative locali, che hanno consentito di avviare iniziative finalizzate al recupero di tali immobili, affidandoli in



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

concessione a comunità, enti e organizzazioni di volontariato, a cooperative sociali, comunità terapeutiche e centri di recupero e cura dei tossicodipendenti. Essendo tuttavia andata deserta la più recente gara per l'affidamento della gestione di tutti i beni confiscati, si è proceduto con la conversione del suddetto avviso pubblico per finalità sociali, così da poter assegnare tre dei quattro immobili suddetti a famiglie in situazioni di emergenza abitativa. Risulta in corso, invece, la procedura di assegnazione del rimanente bene immobile alla Città metropolitana di Reggio Calabria (ex Provincia) per allocarvi il Centro Provinciale per l'impiego di Bovalino, finora collocato per decenni in un immobile di proprietà privata, i cui oneri gravavano pesantemente sul bilancio comunale. E' stata infine manifestata l'intenzione di acquisire ulteriori 14 immobili ricadenti nel territorio comunale, oggetto di recente confisca da parte dell'Agenzia Nazionale per i Beni sequestrati e confiscati.

STAMPA



