

Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 474 Nesci, C. 1512 Bruno Bossio e C. 1630 Santelli, recanti modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo agosto 2000, n. 267, in materia di scioglimento dei consigli degli enti locali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

Roma, 4 dicembre 2019

Dr. Pierpaolo Romani e Dr. Luca Fiordelmondo

Gentile Presidente, onorevoli deputati,

Desidero anzitutto rivolgere a tutti voi un sentito ringraziamento per averci offerto l'occasione di esprimere le nostre considerazioni in un così importante consesso.

Avviso Pubblico è un'associazione che dal 1996 ad oggi ha messo in rete più di 400 Enti locali e 10 Regioni, i cui amministratori, appartenenti a tutte le forze politiche, hanno deciso di impegnarsi concretamente per promuovere la cultura della legalità, della trasparenza e della cittadinanza responsabile, quali strumenti di prevenzione e contrasto alle mafie e alla corruzione.

La nostra Associazione dedica da diversi anni una particolare attenzione alla fattispecie oggetto delle proposte di riforma all'odierno esame di questa Commissione.



SEDE LEGALE
Piazza Matteotti 50
10095 Grugliasco (TO)

SEDE OPERATIVA
Via N. Bixio, 5
00185 Roma

P.IVA 11246740010
C.F. 94062420362
ISCRIZIONE R.E.A. 1199977

COORDINATORE NAZIONALE

334 6456547

coordinatore@avvisopubblico.it

www.avvisopubblico.it

Tramite il proprio Osservatorio Parlamentare, infatti, Avviso Pubblico monitora costantemente le novità afferenti l'istituto dello scioglimento dei consigli degli Enti locali per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso, sia da un punto di vista quantitativo, sia attraverso specifici approfondimenti sulle evoluzioni normative e giurisprudenziali.

Recentemente, avvalendoci del contributo di qualificati studiosi, abbiamo pubblicato un Rapporto sul tema di cui consegno una copia al Presidente affinché rimanga agli atti della Commissione.

Con l'approccio di chi ambisce ad avvicinare maggiormente la cittadinanza alle Istituzioni, mediante l'interconnessione di soggetti e realtà accomunati da un profondo attaccamento ai valori di legalità e giustizia, siamo mossi dal più sincero auspicio di riuscire nel nostro piccolo a contribuire a quelle che globalmente ci si presentano come positive innovazioni della disciplina.

Mirando al rafforzamento del rapporto di fiducia che unisce individui e Istituzioni, ci parrebbe in primo luogo necessario un ampliamento delle attuali forme di trasparenza relative all'iter che porta allo scioglimento di un ente locale.

Salvo le esigenze di tutela delle indagini in corso e nel rispetto della normativa in materia di privacy, risulterebbe di fondamentale importanza la pubblicazione in forma integrale di tutti i documenti funzionali all'individuazione delle cause che hanno condotto allo scioglimento dell'ente, nonché alla definizione delle singole responsabilità accertate.



SEDE LEGALE
Piazza Matteotti 50
10095 Grugliasco (TO)

SEDE OPERATIVA
Via N. Bixio, 5
00185 Roma

P.IVA 11246740010
C.F. 94062420362
ISCRIZIONE R.E.A. 1199977

Una piena consapevolezza dei modi in cui si è data attuazione alla normativa vigente, a parere di Avviso Pubblico, rappresenta una condizione imprescindibile perché possano esprimersi valutazioni circa l'efficacia della stessa.

Sicché, assieme alle relazioni del Ministro dell'Interno e del Prefetto, dovrebbero essere accessibili all'opinione pubblica anche quelle redatte dalle Commissioni di accesso. E ciò anche nell'eventualità in cui non si proceda allo scioglimento - come d'altronde previsto dalla Pdl n. 474 - in modo tale da esplicitare le ragioni che hanno determinato l'archiviazione e sollecitare le forze politiche a rivolgere maggiori attenzioni alle zone d'ombra comunque emerse.

Sarebbe opportuno, inoltre, dare ampio risalto alle concrete misure di risanamento adottate dalle commissioni straordinarie - e dalle Amministrazioni che vi sono succedute - consentendo così di chiarire alla cittadinanza le tappe del processo di ripristino della legalità nei differenti contesti.

Sempre nell'ottica di rendere più trasparente il procedimento, ma, soprattutto, allo scopo di offrire uno spazio di ascolto ai soggetti coinvolti, condivideremmo l'eventuale previsione di una forma di comunicazione ufficiale dell'avvio della procedura di accesso, anche per mezzo del semplice invio di un'apposita comunicazione alle Camere. Troviamo pertanto degno di attenzione il proposito di concedere al Sindaco la facoltà di inviare una memoria scritta contenente possibili controdeduzioni (Pdl n. 1512).



SEDE LEGALE
Piazza Matteotti 50
10095 Grugliasco (TO)

SEDE OPERATIVA
Via N. Bixio, 5
00185 Roma

P.IVA 11246740010
C.F. 94062420362
ISCRIZIONE R.E.A. 1199977

Quanto all'«apposito nucleo, composto da personale della carriera prefettizia, nell'ambito del quale sono individuati i componenti della commissione straordinaria [...] per la gestione degli enti sciolti» - previsto dalla legge di conversione del c.d. “primo decreto sicurezza” (L. 132/2018) - in aggiunta ad una sollecitazione per una sua pronta costituzione, riteniamo condivisibili le analisi del Presidente dell'Associazione Sindacale dei Funzionari Prefettizi, circa l'opportunità che tale nucleo venga accresciuto numericamente e che vi siano ricomprese personalità dotate di specifiche competenze e qualifiche professionali. D'altro canto, non meno rilevante appare la necessità che i funzionari preposti al commissariamento, nell'assolvimento di questa centrale funzione di ripristino della regolarità amministrativa, possano essere impiegati a tempo pieno.

Si rammenti poi che la frequente penuria di risorse umane e strumentali di cui possono disporre le commissioni straordinarie, unitamente alla già di per sé precaria condizione di una parte consistente degli enti coinvolti dalla procedura di scioglimento, conduce sovente ad una sostanziale impossibilità di implementare tutti gli interventi di cui necessiterebbero la struttura amministrativa e la comunità di riferimento; circostanze che, non raramente, hanno come infausta conseguenza un nuovo scioglimento dell'ente.

Anche in considerazione delle difficoltà sinteticamente richiamate, nonché dell'inutilità di procedere all'applicazione del criterio della rotazione quando l'ente è di ridotte dimensioni, ci permettiamo di suggerire a questa autorevole Commissione l'adozione di misure tese a dotare celermente ed efficacemente i commissari di personale aggiuntivo e/o sostitutivo: nel secondo caso, magari, ipotizzando un sistema di rotazione da applicare non all'interno di un singolo ente, bensì tra enti diversi, distanti



SEDE LEGALE
Piazza Matteotti 50
10095 Grugliasco (TO)

SEDE OPERATIVA
Via N. Bixio, 5
00185 Roma

P.IVA 11246740010
C.F. 94062420362
ISCRIZIONE R.E.A. 1199977

geograficamente, così da spezzare vincoli fiduciari e legami collusivi generati dai reticoli corruttivi, specie quelli ad alta densità mafiosa. In ogni caso, sembra decisamente apprezzabile la Pdl n. 474 là dove inasprisce il tenore dei provvedimenti adottabili nei confronti del personale amministrativo infedele.

In accordo con quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella dichiarazione di illegittimità del comma 7-*bis* dell'art. 143 e, quindi, nel rispetto dell'autonomia degli Enti locali territoriali e attraverso una più puntuale determinazione dei presupposti e dell'ambito applicativo dell'intervento di sostegno, continua poi ad essere fortemente auspicabile la riproposizione di una forma di affiancamento dell'ente nei casi in cui non sia ipotizzabile l'adozione dell'atto dissolutorio, ma che siano comunque connotati da significative disfunzioni amministrative e dalla pervasiva presenza della criminalità organizzata sul territorio.

Tale accompagnamento, da prevedersi mediante l'«assunzione a livello governativo della responsabilità per l'esercizio di tali poteri» (*Corte cost. n. 195/2019*), in quelle ipotesi caratterizzate da una maggiore vulnerabilità del contesto ambientale, sarebbe oltretutto auspicabile possa in qualche misura proseguire, per un tempo definito, anche successivamente alla rielezione degli organi politici.

Ed è giustappunto avendo a cuore la realizzazione di una cosiddetta “terza via” tra scioglimento e non scioglimento - come tra gli altri prospettato dalla Commissione parlamentare antimafia nella relazione conclusiva sui lavori svolti nella XVII Legislatura - che ci siamo permessi di abbozzare una proposta di modifica del summenzionato comma.



SEDE LEGALE
Piazza Matteotti 50
10095 Grugliasco (TO)

SEDE OPERATIVA
Via N. Bixio, 5
00185 Roma

P.IVA 11246740010
C.F. 94062420362
ISCRIZIONE R.E.A. 1199977

COORDINATORE NAZIONALE

334 6456547

coordinatore@avvisopubblico.it

www.avvisopubblico.it

Il testo che sottoponiamo all'attenzione di questa Commissione, e che potrete trovare in allegato alla presente relazione, costituisce naturalmente soltanto una base di partenza per una riflessione che, auspichiamo, codesto organo parlamentare potrà ulteriormente sviluppare.

Appare infine sottoscrivibile *in toto* la proposta di estendere la fattispecie alle *società partecipate* da Regioni ed Enti locali e ai *consorzi pubblici* anche a partecipazione privata (Pdl n. 474), come pure quella di sospendere il decorso dei termini della consiliatura fino alla definizione del giudizio relativo al ricorso avverso lo scioglimento, con il conseguente scomputo, ai fini del termine della consiliatura medesima, del periodo compreso fra la pubblicazione del decreto di scioglimento e la reintegrazione degli organi elettivi (Pdl n. 1630).



SEDE LEGALE
Piazza Matteotti 50
10095 Grugliasco (TO)

SEDE OPERATIVA
Via N. Bixio, 5
00185 Roma

P.IVA 11246740010
C.F. 94062420362
ISCRIZIONE R.E.A. 1199977

Allegato

Ipotesi di riscrittura comma 7-bis

1. All'articolo 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) Il comma 5 è abrogato;

b) Il comma 7-*bis* è sostituito dai seguenti:

7-bis. Anche nei casi in cui non sia disposto lo scioglimento, qualora la relazione prefettizia rilevi la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento ad uno o più settori amministrativi, ovvero con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti o ai dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale, con decreto del Ministro dell'interno, su proposta del prefetto, è adottato ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente. Il decreto di cui al presente comma può disporre:

a) gli interventi di risanamento da assumere in via prioritaria, con la fissazione di un termine per l'adozione degli stessi;

b) l'assegnazione in via temporanea, in posizione di comando o distacco, di personale amministrativo e tecnico di amministrazioni ed enti pubblici. Si applica quanto disposto dall'art. 145, comma 1;

c) la sospensione dall'impiego del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio o altra mansione con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'autorità competente.



SEDE LEGALE
Piazza Matteotti 50
10095 Grugliasco (TO)

SEDE OPERATIVA
Via N. Bixio, 5
00185 Roma

P.IVA 11246740010
C.F. 94062420362
ISCRIZIONE R.E.A. 1199977

COORDINATORE NAZIONALE

334 6456547

coordinatore@avvisopubblico.it

www.avvisopubblico.it

7-ter. Decorso inutilmente il termine fissato a norma del comma 7-*bis*, lettera a), il Ministro dell'interno assegna all'ente un ulteriore termine, non superiore a 20 giorni, scaduto il quale attiva le procedure per l'esercizio del potere sostitutivo a norma dell'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. Ai relativi oneri gli enti locali provvedono con le risorse disponibili a legislazione vigente sui propri bilanci.



SEDE LEGALE
Piazza Matteotti 50
10095 Grugliasco (TO)

SEDE OPERATIVA
Via N. Bixio, 5
00185 Roma

P.IVA 11246740010
C.F. 94062420362
ISCRIZIONE R.E.A. 1199977