

RAPPORTO DI AVVISO PUBBLICO

LO SCIoglimento DEI COMUNI PER MAFIA. ANALISI E PROPOSTE

A CURA DI SIMONA MELORIO

*Con i contributi di Luca Fiordelmondo,
Marco Magri, Simona Melorio,
Vittorio Mete, Isaia Sales, Alberto Vannucci*

cntrappunti

Quaderni di Avviso Pubblico e del Master in Analisi, Prevenzione
e Contrasto della criminalità organizzata e della corruzione

I proventi della vendita di questo libro saranno utilizzati per attivare una borsa di studio in favore di un/a laureato/a capace e meritevole che potrà collaborare alle attività dell'Osservatorio parlamentare dell'Associazione

“Lo scioglimento dei Comuni per mafia. Analisi e proposte.”

© Altra Economia soc. coop.

Via Adriatico 2 - 20162 Milano

Tel. 02 89.91.98.90, e-mail segreteria@altreconomia.it

Autore: A cura di Simona Melorio

Coordinamento a cura di Giulia Migneco, Responsabile Ufficio stampa e comunicazione di Avviso Pubblico.

Editing: Pietro Raitano

Progetto grafico: Laura Anicio

Prima edizione: giugno 2019

Isbn epub: 9788865163429

Stampa: Geca Srl - San Giuliano Milanese (MI)



Altreconomia

Altreconomia Edizioni è un marchio di Altra Economia società cooperativa.

Il catalogo dei libri e delle novità di Altreconomia è su: www.altreconomia.it/libri

INDICE

PREMESSA SPEZZARE IL LEGAME TRA MAFIE E POLITICA <i>di Roberto Montà</i>	PAG. 5
INTRODUZIONE I LIMITI DELLA LEGGE <i>di Isaia Sales</i>	PAG. 8
CAPITOLO 1 ANALISI DELLE RELAZIONI MINISTERIALI E PREFETTIZIE ALLEGATE AI DECRETI DI SCIOGLIMENTO DELLE AMMINISTRAZIONI LOCALI EX ART. 143 TUEL: GENNAIO 2017 - DICEMBRE 2018 <i>Osservatorio parlamentare di Avviso Pubblico</i> <i>Elaborazione dati a cura di Luca Fiordelmondo</i>	PAG. 18
CAPITOLO 2 LO SCIOGLIMENTO DEI COMUNI COME POLITICA PUBBLICA. UN'ANALISI EMPIRICA <i>di Vittorio Mete</i>	PAG. 36
CAPITOLO 3 MAFIE, CORRUZIONE, CLIENTELISMO: UN'ANALISI DEGLI SCIOGLIMENTI DEGLI ENTI PER INFILTRAZIONE MAFIOSA <i>di Alberto Vannucci</i>	PAG. 51

CAPITOLO 4	PAG. 81
LA REVISIONE DELL'ARTICOLO 143 DEL TESTO UNICO SUGLI ENTI LOCALI: IL "DECRETO SICUREZZA" E LE QUESTIONI APERTE	
<i>di Marco Magri</i>	
CAPITOLO 5	PAG. 98
GLI SCIOGLIMENTI PLURIMI: MOTIVAZIONI E CRITICITÀ	
<i>di Simona Melorio</i>	
APPENDICE	PAG. 115
Intervista a Domenico Vestito	117
Intervista a Lucio Guarino	122

Ciascun autore è da ritenersi il solo responsabile per i contenuti del proprio contributo, così come per le opinioni ivi espresse.

PREMESSA

SPEZZARE IL LEGAME TRA MAFIE E POLITICA

di Roberto Montà



Lo scioglimento dei Comuni per sospetto di infiltrazione mafiosa, insieme al fenomeno degli amministratori locali minacciati e intimiditi, costituisce uno dei temi sui quali negli ultimi anni si è maggiormente concentrata l'attenzione di Avviso Pubblico.

A partire dal 2014, l'Associazione ha attivato una sezione del suo sito internet, denominata "Osservatorio parlamentare" all'interno della quale ha creato una banca dati in cui sono stati inseriti, e vengono costantemente aggiornati, i dati sugli scioglimenti dei Comuni, una serie di mappe nonché di documenti di natura prevalentemente istituzionale.

Durante la passata legislatura, proprio sul tema dei Comuni sciolti, Avviso Pubblico è stata invitata dal ministero della Giustizia a partecipare ad un tavolo di studio istituito nell'ambito dei lavori preparatori degli Stati generali della lotta alle mafie ed anche la Commissione parlamentare antimafia ha chiesto un contributo all'Associazione.

Occuparsi dei Comuni sciolti per mafia significa affrontare uno dei gangli principali del rapporto tra il mondo delle mafie e quello della politica. Un rapporto che affonda le sue radici nella storia del nostro Paese e che, nel corso degli anni, ha visto come protagonisti non solo esponenti politico-istituzionali di livello nazionale ma altresì sindaci, assessori, consiglieri comunali e regionali, esponenti dell'apparato burocratico-amministrativo. Questi ultimi spesso con la funzione

di creare una sorta di cerniera operativa tra il mondo criminale e quello legale.

Dal 1991 in Italia esiste una legge che, pensata come strumento di prevenzione, consente allo Stato di compiere un atto particolarmente delicato e pesante per la democrazia di un territorio: quello di interrompere l'azione politico-amministrativa di un Comune, i cui membri del consiglio sono stati eletti dai cittadini.

Non è certamente una scelta facile, né rapida quella di sciogliere un Comune ritenuto condizionato dalle mafie e dalla corruzione e, quindi, non in grado di perseguire l'interesse generale della comunità. Si inizia con l'attivazione di una commissione d'accesso da parte della Prefettura, si passa dal ministro dell'Interno, sino a giungere al Consiglio dei Ministri, massimo organo istituzionale cui spetta la decisione di accettare o respingere la proposta di scioglimento avanzata dal titolare del Viminale. In caso di accettazione sarà il Presidente della Repubblica a ratificare lo scioglimento con un suo decreto. Questi atti potranno essere legittimamente contestati nelle sedi della giustizia amministrativa da parte dell'apparato politico locale coinvolto nello scioglimento.

Avviso Pubblico ha deciso di redigere questo *Rapporto sui Comuni sciolti per mafia* per cercare di analizzare il fenomeno in modo rigorosamente oggettivo e scientifico. In un quadro di natura sistemica, l'Associazione ha inteso verificare quali sono i punti di forza e di debolezza della normativa attualmente in vigore, con il duplice intento, da una parte di accendere una discussione pubblica e, dall'altra, di instaurare un dialogo con il legislatore, finalizzato a presentare delle proposte di riforma concrete che, come si leggerà nelle prossime pagine, appaiono quanto mai necessarie.

Per questa ragione, l'Associazione ha chiesto dei contributi specifici ad alcuni dei massimi studiosi italiani da anni impegnati nell'analisi del fenomeno mafioso e della corruzione. Si tratta di giuristi, politologi, storici e sociologi.

A queste persone va il più vivo ringraziamento di tutta Avviso Pubblico per il lavoro svolto. Un lavoro che l'Associazione intende continuare a portare avanti, per contribuire a rafforzare e a diffondere l'esercizio della buona politica, della buona amministrazione e della trasparenza.

Per sollecitare le forze politiche e i cittadini-elettori a compiere delle scelte responsabili nel momento della scelta dei candidati e del voto nelle urne.

La politica, intesa e praticata come servizio per il bene comune, ancorata ai principi della nostra Costituzione, interpretata e vissuta in modo credibile e responsabile, è uno strumento indispensabile per sconfiggere le mafie, la corruzione, il malaffare. Per garantire la democrazia, la sicurezza e la giustizia sociale.

INTRODUZIONE

I LIMITI DELLA LEGGE

di Isaia Sales



Avviso Pubblico, l'associazione dei Comuni per la formazione civile contro le mafie, ha sempre riservato una particolare attenzione all'applicazione delle norme sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazione mafiosa. Sul suo sito ha seguito passo passo le varie fasi di attuazione della legge, le Commissioni di accesso che avviano la procedura, le motivazioni dei singoli provvedimenti di scioglimento, le archiviazioni per mancanza di presupposti, i ricorsi e gli annullamenti da parte della giustizia amministrativa, le proroghe dei commissariamenti dopo i 18 mesi iniziali, l'attività dei Commissari inviati dal ministero degli Interni, le loro relazioni finali, le varie modifiche delle norme, l'attività e le considerazioni della Commissione parlamentare antimafia sulla questione, le circolari applicative del Viminale e, infine, il vivace dibattito politico e giuridico sull'argomento. Ha tenuto, cioè, sotto permanente osservazione una delle norme più delicate e più incisive sui diritti e le libertà del cittadino, sul diritto quindi di votare e di essere rappresentato.

Questa norma, infatti, dà la possibilità al cittadino che ha votato per il politico che riteneva adatto e capace di governare il suo Comune di trovare il sostegno degli organi dello Stato qualora l'eletto abbia tradito la fiducia accordatagli e si sia legato ad ambienti mafiosi, oppure non sia stato capace di impedire che altri (consiglieri, assessori, dipendenti) lo facessero. La norma è nata, dunque, come misura "preventiva" a tutela della libertà di voto del cittadino e della collettività e del diritto ad essere

amministrati senza condizionamenti mafiosi. E qualora il cittadino non si sia accorto di votare amministratori che lo espongano direttamente o indirettamente ai condizionamenti mafiosi, e qualora gli organi giudiziari non abbiano impedito in tempo che persone inadatte o direttamente legate ai mafiosi guidassero la collettività, lo Stato è incaricato di ripristinare quelle condizioni di libera cittadinanza lese dalla presenza mafiosa nelle attività amministrative.

Per questi motivi, scopo della pubblicazione che vi accingete a leggere - che si avvale del contributo di illustri studiosi della materia e con uno specifico studio sui casi di duplice e triplice scioglimento - è valutare se la norma corrisponda agli obiettivi iniziali, e qualora non ci fosse più corrispondenza tra intendimenti e risultati, aiutare il legislatore a riportarla all'interno del suo carattere preventivo. Non siamo così ingenui da pensare che la norma potesse eliminare la presenza mafiosa dalle collettività colpite, che facesse scomparire in pochi mesi radicamenti mafiosi che, in alcuni casi, durano da decenni se non da secoli, ma che almeno ne riducesse gli spazi, il consenso, le attività finanziate dalla collettività, e che dopo il commissariamento si creassero condizioni migliori per i nuovi eletti così da poter amministrare senza che i condizionamenti mafiosi mantenessero la stessa continuità di influenza precedente.

Certo, molti sforzi sono stati compiuti dalle Prefetture e da altri organi dello Stato per applicare al meglio tale norma eppure, sempre più spesso, analizzando diversi casi e circostanze, la sensazione che si percepisce è quella di trovarsi di fronte non tanto ad uno strumento di prevenzione - scopo per cui è nata - ma piuttosto ad uno strumento di repressione con caratteristiche abbastanza discrezionali, come si leggerà nelle prossime pagine. E per questa via sembra che sia diventata uno strumento per sanzionare *urbi et orbi* la mafiosità di quel Comune, configurandosi come una sanzione piuttosto che un aiuto, piuttosto che una presa in carico dello Stato dei problemi di quella collettività per aiutarla ad uscire dal controllo mafioso sui suoi amministratori, sui suoi funzionari comunali e sui servizi erogati.

E se questa è certamente una prima criticità da segnalare della legge, un'altra, altrettanto importante, è legata all'incapacità di questa normativa, troppo spesso non dichiarata, di costruire attraverso di essa una "geopolitica" delle mafie: cioè, attraverso gli scioglimenti riuscire a disegnare una mappa dell'espansione geografica delle mafie. Il numero dei Comuni

sciolti e la loro dislocazione territoriale ci ha parlato inizialmente del maggior peso condizionante della mafia in Sicilia, poi dell'emergere del ruolo dei clan di camorra, fino a segnalarci all'inizio del nuovo secolo la funzione egemone assunta dalla 'ndrangheta nel controllo di gran parte del territorio calabrese. Insomma, la legge ha seguito e fotografato (almeno in un primo tempo) anche le nuove gerarchie dei poteri criminali. Ma oggi essa ci segnala una singolare anomalia: la sproporzione netta tra le indagini della magistratura sugli insediamenti mafiosi nel Centro-Nord dell'Italia - sui quali la Commissione parlamentare antimafia ha lanciato un preoccupato allarme - e il numero bassissimo di scioglimenti di Comuni di quei territori "colonizzati" o "ibridati" dalle mafie meridionali. Infatti, solo un numero ristrettissimo di amministrazioni comunali è stato finora sciolto fuori dalle regioni di origine della criminalità di tipo mafioso, nonostante ormai tutti gli organi istituzionali che si occupano della materia parlino delle mafie come di un fenomeno criminale di carattere nazionale e non più territorialmente ristretto nelle aree di antico insediamento.

Dei 314 Comuni sciolti finora, ben 304 si collocano al Sud e solo 10 nel Centro-Nord (compresi quelli per cui c'è stato un annullamento o un'archiviazione). Come mai? Se gli approfondimenti della Commissione parlamentare antimafia permettono di delineare un quadro complesso e preoccupante - nel quale la Lombardia riveste una posizione centrale, una regione che può essere definita a pieno titolo quasi di "tradizionale insediamento" tra quelle settentrionali - di ciò non c'è riscontro nell'applicazione della legge. In Lombardia, su 1.509 Comuni complessivi, uno solo è stato sciolto e per altri due c'è stata l'archiviazione. Nelle regioni a tradizionale insediamento mafioso siamo invece a 110 Comuni sciolti su 404 in Calabria (più del 25% di tutti i Comuni di quella regione), a 105 su 550 in Campania (più del 20% di tutti i Comuni) a 75 su 390 in Sicilia (più del 20%) e a 15 su 258 in Puglia (più del 5%). In Emilia-Romagna, altra regione oggi a forte radicamento di 'ndrine calabresi, ci sono solo un solo Comune sciolto e uno archiviato su 328 Comuni complessivi; in Piemonte, regione anch'essa a vivace presenza 'ndranghetista, secondo tutti gli studi delle agenzie di sicurezza, su 1.181 Comuni solo tre sono stati sciolti e per uno c'è stata l'archiviazione; in Liguria ci sono stati tre scioglimenti (ma due sono stati annullati) su 234 Comuni. Nelle altre regioni del Nord non c'è stato alcun scioglimento. Nel Centro-Italia,

solo il Lazio ha conosciuto due scioglimenti e tre archiviazioni su un totale di 378 Comuni. Siamo di fronte ad un uso limitatissimo di questo strumento di prevenzione, ad un numero quasi insignificante in aree che invece sono interessate da decenni da un forte radicamento mafioso. Vuol dire, forse, che gli allarmi sono stati sopravvalutati?

La Commissione parlamentare antimafia, presieduta da Rosy Bindi, così ha scritto nella sua Relazione finale:

“Se l’espansione delle organizzazioni mafiose in aree non tradizionali è avvenuta per fasi e con modalità differenti, dalle prime presenze importanti di Cosa nostra e dai primi insediamenti di ‘ndrine calabresi negli anni Cinquanta-Sessanta, fino a una progressiva affermazione della ‘ndrangheta negli anni Novanta, oggi si può affermare che quest’ultima organizzazione riveste un ruolo assolutamente dominante in quasi tutte le regioni. Anche se alcune aree sono risultate più accoglienti e attrattive di altre, nessun territorio può essere più considerato immune. Si tratta di un movimento profondo e uniforme che interessa la maggioranza delle province settentrionali e che è stato favorito da diffusi atteggiamenti di sottovalutazione e rimozione che fino a tempi recenti hanno coinvolto larga parte della popolazione e anche personalità e protagonisti della vita pubblica [...] L’ampia ricognizione svolta nel corso delle missioni in tutte le regioni settentrionali ha confermato la presenza pervasiva dei clan nel tessuto produttivo delle aree più dinamiche e ricche del Paese che nel *modus operandi* mostrano una notevole flessibilità riuscendo a trarre vantaggi sia dalle fasi di espansione che da quelle di recessione economica. In particolare desta preoccupazione quanto riferito da diverse procure sui rapporti di reciproca convenienza che ormai caratterizzano l’infiltrazione della criminalità organizzata nel sistema delle imprese legali. Sono gli imprenditori a cercare il contatto con esponenti della ‘ndrangheta nell’illusione di un rapporto temporaneo, finalizzato a superare una crisi di liquidità, a recuperare crediti di ingente valore o fronteggiare la concorrenza e che ben presto si ritrovano con l’azienda “spolpata” o scalata dai mafiosi. Al nord le mafie hanno trovato la disponibilità e la complicità di imprenditori e professionisti locali e un terreno di illegalità economica diffuso [...] Il metodo mafioso non viene utilizzato solo per alterare la concorrenza ed inquinare l’economia legale. Numerose inchieste hanno in vari gradi coinvolto le amministrazioni

locali, segnalando preoccupanti episodi di corruttibilità in seno alla pubblica amministrazione e alla politica, con le quali le mafie si relazionano con estrema spregiudicatezza e senza fare differenze tra schieramenti e partiti politici [...] mentre si registrano numerosi episodi di intimidazione ai danni degli amministratori pubblici, come denunciano i più recenti rapporti dell'associazione Avviso Pubblico [...] La dimensione dei Comuni e la densità demografica, sembrano costituire elementi chiave nelle scelte strategiche delle organizzazioni mafiose e, in particolare, della 'ndrangheta. Questa, infatti, affonda le radici e trae forza dai piccoli Comuni del Nord. È in questi contesti che riesce a replicare il modello di insediamento tradizionale, anche perché piccoli Comuni sono innanzitutto quelli calabresi di provenienza. In situazioni simili a quelle di origine, l'organizzazione può più facilmente, in corrispondenza dei movimenti migratori, trarre vantaggio dalle reti di solidarietà tra compaesani, mimetizzarsi nel tessuto sociale, controllare il territorio e inserirsi all'interno delle amministrazioni locali, dato anche lo scarso numero di preferenze necessarie per essere eletti. Allo stesso tempo, però, le mafie trovano anche un humus particolarmente favorevole nelle aree ad alta o altissima densità demografica. Queste zone (come le Province di Milano e Monza Brianza) sono state in passato oggetto di rilevanti flussi migratori che hanno spesso agevolato la mimetizzazione dei boss e degli altri affiliati. Zone, queste, che costituiscono al tempo stesso le aree a più alta cementificazione e che possono quindi offrire allettanti prospettive d'investimento per le imprese mafiose, così spiccatamente votate a operare nel cosiddetto "ciclo del cemento". Il modello della penetrazione mafiosa in queste regioni sembra insomma essere rappresentato dalla combinazione di piccoli Comuni inseriti in un contesto ad alta densità demografica. Va tuttavia notato che, per motivi opposti, anche le aree isolate e a bassa densità demografica possono essere talora attrattive per la criminalità: in queste infatti sono più veloci i meccanismi di assuefazione e omertà ambientale ed è più facile non farsi notare dalle autorità investigative. La continuità dei clan, la capacità di rigenerazione e ricambio generazionale espressa in particolare dalla 'ndrangheta, nonostante la pressione investigativa e repressiva sono elementi ricorrenti. Molte inchieste rivelano la presenza di un alto numero di esponenti delle varie famiglie nati e cresciuti nelle regioni di nuova residenza. Mafiosi di seconda e terza generazione perfettamente

orientati a riprodurre gli schemi di condotta praticati dalle rispettive organizzazioni nei luoghi di origine, secondo le forme e i modi di una successione o di affiliazione che, in un numero significativo di situazioni, avviene nella più perfetta continuità con le tradizioni, a dispetto del mutato contesto sociale e territoriale di riferimento”.

(Commissione parlamentare antimafia, Relazione conclusiva, Atti parlamentari, Doc. XXIII n. 38, Relatore On. Rosy Bindi, Roma, 7 febbraio 2018, pg. 103 e ss.)

Dunque, come mai, alle luce di queste argomentate considerazioni, gli scioglimenti sono così esigui? Il differente uso dello strumento “scioglimento” a quale logica corrisponde? Sicuramente a una disparità di valutazione delle Prefetture (e quindi dell’indirizzo del ministero degli Interni) sul sistema degli enti locali meridionali e di quelli centro settentrionali, e a una diversa valutazione dell’impatto sulla opinione pubblica nazionale e internazionale dello scioglimento tra un grande Comune e uno piccolo, tra la capitale d’Italia e un Comune calabrese, tra alcuni dei capoluoghi lombardi e i Comuni campani, tra un capoluogo di provincia emiliano e uno siciliano. La Commissione antimafia sul punto ha osservato, nella sua ultima relazione, la presenza di “criticità della normativa sullo scioglimento dei Comuni per infiltrazione e condizionamento di natura mafiosa, in particolare con riguardo ai Comuni di grandi dimensioni.” Il pensiero va al Comune di Roma al centro della inchiesta Mafia capitale, per il quale è stato disposto lo scioglimento della sola municipalità di Ostia, pur rilevando nel complesso una “attività criminale che aveva di fatto svuotato le amministrazioni delle basilari regole di funzionamento” (*Ivi*, pp. 83, 84, 86, 265). Stessa cosa per alcuni Comuni lombardi ed emiliani al centro di documentate implicazioni con i clan mafiosi di amministratori e dipendenti comunali. Uno strumento di prevenzione non può essere sottoposto a valutazioni discrezionali o di opportunità da parte delle stesse autorità che decidono diversamente per altri luoghi che si trovano nelle medesime condizioni. L’utilizzo discrezionale di questo strumento fin dalla sua entrata in vigore è stato oggetto di non poche critiche, ma se si vanno ad approfondire le relazioni che sono alla base di tanti scioglimenti si può capire meglio il diverso atteggiamento delle autorità preposte. In molte relazioni, accanto alla descrizione di episodi di sicuro condizionamento mafioso, si fa riferimento a reiterati episodi

di cattiva amministrazione, di degrado della vita politica, a fenomeni di corruzione e di abuso di potere, di clientela politica, di parentela di diversi amministratori con appartenenti alle cosche criminali. Fenomeni gravi, seri, preoccupanti ma che spesso non hanno alcuna relazione con l'infiltrazione mafiosa. Quasi a voler dimostrare a tutti i costi che la presenza mafiosa provoca di per sé anche un degrado amministrativo, politico, sociale, ambientale, etc. etc. Cosa vera nella stragrande parte dei casi, ma non si deve dimenticare che le mafie al Nord riescono a convivere stabilmente con amministrazioni efficienti e con il buon governo locale. Per cui la "pedagogia dell'antimafia" che si legge nelle relazioni che accompagnano gli scioglimenti al Sud (dimostrare a tutti che le mafie causano il degrado della vita civile delle comunità aggredite) va in difficoltà nei Comuni meglio amministrati. Ed è forse proprio questa circostanza che spiega il raro ricorso allo scioglimento per mafia dei Comuni del Centro Nord. La loro efficienza, il loro buon governo li lascia ritenere esenti da infiltrazioni mafiose. Niente di più sbagliato. C'è, dunque, un palese difetto di analisi e una disparità di trattamento a seconda dell'ambiente economico e sociale in cui le mafie si inseriscono. Se è il degrado amministrativo a determinare la presenza mafiosa, è difficile rintracciarla laddove tale degrado non c'è. Invece è del tutto possibile che ci sia degrado e cattiva amministrazione senza presenza mafiosa e, al contrario, infiltrazione mafiosa laddove c'è una tradizione civica e un buon funzionamento dei servizi.

Tra i tanti motivi che hanno impedito alla società del Nord di prendere atto di ciò che stava avvenendo nel campo criminale, c'è stato un errore clamoroso e grave, cioè l'idea delle mafie come fenomeno esclusivo di aree arretrate, di fame, di povertà, di desolazione, di abbandono e di degrado, per cui non avrebbero mai potuto attecchire in zone sviluppate, perché imprenditorialità, benessere e civiltà le avrebbero tenuto lontane. Ma le mafie si sviluppano anche laddove c'è un alto senso civico, perché il loro punto di attacco non è nella cultura ma nell'economia e nelle istituzioni. L'edilizia, in particolare il movimento terra, continua ad essere il punto d'ingresso delle mafie nell'economia legale della Lombardia, del Piemonte, dell'Emilia e delle altre regioni del settentrione. E nell'edilizia sono centrali le relazioni con coloro che autorizzano, cioè con chi amministra le città e con i funzionari e i dirigenti degli enti locali.

In definitiva, ciò che sta avvenendo al Nord ci dice in maniera incontro-

vertibile che le mafie non sono frutto di un modo di essere, di una cultura, di una mentalità, di una predisposizione naturale, ma innanzitutto di convenienze, di opportunità economiche e di potere.

Ecco perché è fondamentale, per capire ciò che sta avvenendo al Nord, rivedere radicalmente le interpretazioni date al successo delle mafie nel Sud, per evitare che sulla questione mafiosa si applichino le inaccettabili posizioni “culturaliste” adottate sulla questione meridionale, che non hanno aiutato minimamente l'Italia a capire se stessa e la sua storia. Le mafie possono convivere con un alto tasso di civismo e al tempo stesso condizionare la vita amministrativa locale.

Credo, dunque, che il bassissimo uso dello strumento preventivo dello scioglimento dei Comuni nel Centro-Nord per mafia sia dovuto anche ad un pregiudizio culturale (mafie = disamministrazione e basso senso civico) che va rapidamente superato.

Così come va superato il nesso tra l'avere un parente mafioso ed essere automaticamente mafioso. In molte relazioni che precedono lo scioglimento il nesso è quasi automatico, al punto da configurare un nuovo “reato di opinione”, quello di parentela. Nonostante le modifiche alla legge in base alle quali gli indizi di infiltrazione devono essere “concreti, univoci e rilevanti”, i motivi di scioglimento sono anche legati alla parentela con mafiosi e alla frequentazione di mafiosi. Nei piccoli paesi ciò è certamente più facile da rilevare. Le parentele dirette e indirette sono più evidenti e anche le frequentazioni, poiché certamente minori sono gli spazi di aggregazione per i cittadini. La semplice parentela o la sporadica frequentazione non devono, e non possono significare automaticamente compromissione con gli affari mafiosi, cointeressenza con essi. Sospendere la democrazia su queste basi seppur in attesa dei vari vagli dell'autorità giudiziaria equivale a punire non quanto si fa ma quello che si è.

In alcuni Comuni calabresi già da anni non si vota, in altri dal dopoguerra in poi ci sono stati più Commissari che sindaci, in altri ancora più i prefetti che gli elettori hanno determinato le vicende politiche locali. Guai alla democrazia se un amministratore onesto deve temere sia le pressioni dei mafiosi sia la spada di Damocle dello scioglimento da parte delle istituzioni statali. Anche in altri periodi storici è capitato ciò, soprattutto durante la repressione fascista della mafia. La legge sullo scioglimento dei Comuni deve essere sottratta a questo pericolo. Perché deve fornire senso dello

Stato non paura dello Stato agli amministratori onesti. È soprattutto ad essi che la legge si deve rivolgere e da essi deve essere sentita utile. Perché se prevalesse la percezione di un'interpretazione punitiva e se per questo motivo dovessero allontanarsi dalla politica locale le persone che la praticano con passione e senso del bene collettivo, si sarebbe creato un danno irreversibile nella lotta antimafia piuttosto che un contributo. Capita purtroppo che anche gli amministratori onesti (e che lottano le mafie) possano essere colpiti allo stesso modo dei disonesti e di coloro che con le mafie ci fanno affari. A loro la legge deve dare tutto il sostegno possibile, far sentire la vicinanza per lo stesso fatto di operare in terre difficili e in comunità esposte. Questo ruolo può svolgerlo una norma che punta ad affiancare gli amministratori antimafia nel momento delle difficoltà e non ad accomunarli ai sodali delle mafie.

Lo Stato in luoghi di mafia deve dimostrare generosità più che diffidenza, mettere i suoi uomini migliori a disposizione, formarli, prepararli, e alla fine del periodo di supplenza pretendere che si scriva nelle relazioni finali come si è operato da parte loro per rimuovere quelle cause che sono state segnalate come motivo dello scioglimento. Lo Stato si deve fare "amare" in questi luoghi difficili, deve dimostrare che fa tutto quello che è nelle sue possibilità per non concedere intere comunità in mano ai mafiosi e, soprattutto, deve aiutare quelli che resistono sulla linea incerta e difficile che separa il condizionamento mafioso dall'impotenza amministrativa. La legge sullo scioglimento, occorre ricordarlo, non è uno strumento ordinario ma straordinario e come tale andrebbe usata, in funzione più specificamente di sostegno che di repressione.

Un uso improprio della legge può derivare anche dalla eccessiva discrezionalità dell'applicazione, affidata a mani diverse, a diversi prefetti, e perciò con risultati diversi. Dal Prefetto "di ferro" e dal Prefetto "morbido" non si potranno ottenere gli stessi risultati e questo può essere considerato un dato fisiologico. Ma leggi di questo tipo espongono anche a derive patologiche, potendo diventare uno strumento politico di consenso o una modalità di soddisfazione di dubbie ambizioni anche all'interno delle strutture burocratiche.

C'è a tal proposito un'altra criticità da considerare: il rischio che scioglimenti "sbagliati" o ritenuti tali possano generare ulteriore sfiducia nello Stato e ulteriori allontanamenti da esso. A tutto vantaggio proprio delle mafie. La legge può alimentare un pericoloso senso di distacco tra

la popolazione del Comune sciolto e le istituzioni: sciogliere un'intera amministrazione comunale a causa di una compromissione del suo Sindaco con le mafie o di un suo assessore è decisamente punitivo della volontà popolare espressa. Escludere la mela marcia potrebbe essere più proficuo (e meno sproporzionato!) che mandare in frantumi un intero apparato politico democraticamente votato. Il caso di Comuni sciolti più di una volta non fa che alimentare l'idea che la mafia è impossibile da sconfiggere perché è incarnata nella mentalità della popolazione. Le mafie non sono una cultura; un popolo non può essere definito mafioso. Se alcuni Comuni si sciolgono più volte, è perché l'intervento dello Stato per ripristinare il proprio dominio nelle istituzioni non è stato abbastanza incisivo, è stato debole e non ha fornito le alternative e i mezzi per realizzarlo. La storia dei plurimi scioglimenti è storia di abbandono, di inefficienza dello Stato, di inefficacia degli strumenti da esso predisposti, non di culture mafiose. Studiare i duplici e i triplici scioglimenti, come in questo Rapporto si fa, appare di fondamentale importanza per comprendere meglio tali meccanismi e le conseguenze che ne derivano. In alcuni piccoli paesi, infatti, non esistono candidati per le elezioni comunali e questo la dice lunga sul senso di abbandono provato da molti amministratori che si sentono spesso soli, tra l'incudine e il martello, possibili bersagli da un lato delle mafie e dall'altro dello Stato che può accusarli di essere in relazione con esse, sanzionandoli ma di fatto non aiutandoli.

La proposta della Commissione antimafia (presidenza Bindi) di garantire un affiancamento dello Stato all'amministrazione "in odore di mafia" potrebbe essere, dunque, una soluzione. Il recente recepimento di tale suggerimento nel decreto sicurezza è un fatto positivo. Una indicazione preventiva delle criticità rilevate da parte degli organi dello Stato agli amministratori potrebbe essere una strada per avviare una soluzione condivisa e pertanto ancor più efficace nel risolvere particolari criticità dell'amministrazione. Uno Stato che accompagna, che aiuta, che soccorre e non punisce aiuterebbe anche ad evitare l'allontanamento dei cittadini dalle istituzioni.

Insomma, c'è bisogno di fare un serio tagliando alla legge, nel rispetto di tutte le garanzie costituzionali, così da evitare il disamore per lo Stato e la conseguente "selezione naturale dei peggiori" alla guida delle amministrazioni, una eterogenesi dei fini che non è più accettabile.

CAPITOLO 1

**ANALISI DELLE RELAZIONI
MINISTERIALI E PREFETTIZIE
ALLEGATE AI DECRETI
DI SCIoglIMENTO
DELLE AMMINISTRAZIONI
LOCALI**

Ex art. 143 Tuel: Gennaio 2017 - Dicembre 2018

*Osservatorio parlamentare di Avviso Pubblico
Rielaborazione dati a cura di Luca Fiordelmondo*



PREMESSA

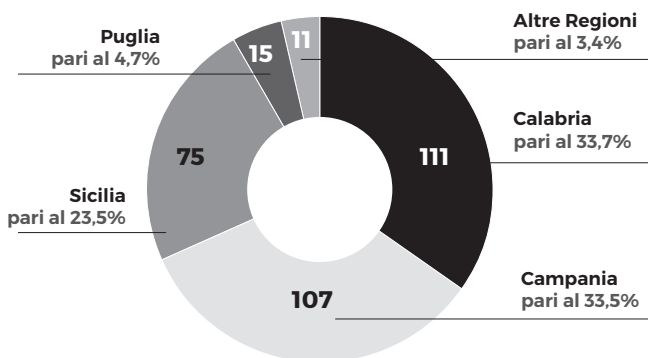
Lo scioglimento delle amministrazioni locali conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, introdotto nel nostro ordinamento nel 1991 (decreto-legge n. 164, interamente abrogato), in uno dei momenti più difficili della lotta tra Stato e mafia, ed oggetto di numerose modifiche nel corso degli anni, è ora compiutamente disciplinato dal Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali o Tuel (artt. 143-146 del decreto legislativo n. 267 del 2000).

Dall'anno di entrata in vigore di tale strumento normativo al 2018, sono stati emanati nel complesso 498 decreti ex art. 143 del Tuel (quasi tutti nei confronti di enti collocati in aree a tradizionale insediamento mafioso; cfr. Grafico 1), dei quali 179 di proroga di precedenti provvedimenti; su 319 decreti di scioglimento, 23 sono stati annullati dai giudici amministrativi. Tenuto conto che 60 amministrazioni sono state colpite da più di un decreto di scioglimento, gli enti locali complessivamente coinvolti nella procedura di verifica per infiltrazioni della criminalità organizzata sono stati fino ad oggi 269; di essi, 243 effettivamente sciolti (compresi un capoluogo di provincia e cinque aziende sanitarie). Sono invece 41 i procedimenti ispettivi conclusi con l'archiviazione (si contano 14

amministrazioni interessate sia da archiviazioni che da scioglimenti; un Comune ha subito due archiviazioni).¹

Grafico 1. Riepilogo scioglimenti per regione (1991-2018)

319 Scioglimenti



Fonte: Avviso Pubblico

Si è in presenza di una misura che non ha natura di provvedimento di tipo sanzionatorio, ma preventivo di carattere straordinario, in quanto ha come diretti destinatari gli organi elettivi nel loro complesso e non il singolo amministratore (come invece disciplinato dall'art. 142 del Tuel, che prevede la rimozione in caso di "atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico"): incide quindi in maniera rilevante sull'autonomia degli enti locali. Anche sotto questo profilo, in ogni caso, la legislazione è stata ritenuta dalla Corte costituzionale conforme al dettato della Carta fondamentale, proprio in ragione dell'esistenza di elementi attendibili sulle collusioni, anche indirette, degli organi elettivi con la criminalità organizzata: lo scioglimento di tali organi può considerarsi l'*extrema ratio* dell'ordinamento per salvaguardare la funzionalità dell'amministrazione pubblica (sentenza Corte cost. n. 103 del 1993).

In base all'art. 143, lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri (co. 4), al termine di un complesso procedimento di accertamento, effettuato dal Prefetto competente per territorio attraverso un'apposita commissione di indagine (co. 2) (peraltro

tale passaggio può non essere necessario nei casi in cui emergano elementi certi nel corso delle indagini dell'autorità giudiziaria, come avvenuto in diverse circostanze: ad esempio, per lo scioglimento dei Comuni di Scalea, Nardodipace e, più recentemente, Delianuova).

Condizione dello scioglimento è l'esistenza di elementi "concreti, univoci e rilevanti" su collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso degli amministratori locali (sindaci, anche metropolitani, presidenti delle province, consiglieri dei Comuni anche metropolitani e delle Province, componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, presidenti, consiglieri e assessori delle comunità montane, etc.) e su "forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi amministrativi e da compromettere l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali", incidendo negativamente sulla funzionalità dei servizi a queste affidate (*art. 143, co. 1*): il testo vigente (introdotto dall'art. 2, co. 30, della legge n. 94 del 2009) richiede perciò condizioni più stringenti rispetto alla disposizione originaria, la quale faceva riferimento più genericamente a "elementi" espressione di "collegamenti diretti o indiretti" degli amministratori alla criminalità organizzata ovvero di forme di condizionamento degli stessi. La procedura si applica anche alle aziende sanitarie locali (*vedi* la decisione del Consiglio di Stato n. 4765 del 2006). Ai sensi dell'art. 143, comma 13, si può procedere allo scioglimento per infiltrazioni mafiose anche in caso di precedente decreto di scioglimento per le fattispecie di cui all'art. 141 del Tuel.

Si tratta di un atto di alta amministrazione, come tale caratterizzato da un'ampia discrezionalità. Per giungere allo scioglimento non è necessario che siano stati commessi reati perseguibili penalmente oppure che possano essere disposte misure di prevenzione, essendo sufficiente che emerga una possibile soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata. Gli indizi raccolti devono essere documentati, concordanti tra loro e davvero indicativi dell'influenza del crimine organizzato sull'amministrazione (valutazioni realizzabili attraverso una puntuale analisi della legittimità degli atti adottati dall'ente locale), potendosi prescindere dalla prova rigorosa dell'accertata volontà degli amministratori di assecondare le richieste della criminalità. L'attività di indagine può avere ad oggetto anche il comportamento dell'apparato

amministrativo (segretario comunale, dirigenti, dipendenti), in ragione delle rilevanti responsabilità e competenze attribuite alla burocrazia locale dalla legislazione vigente.

Quando abbia acquisito elementi in ordine alla sussistenza di forme di condizionamento degli organi amministrativi ed elettivi, il Prefetto è tenuto a trasmettere al ministro dell'Interno una relazione nella quale si dà conto di tali condizionamenti anche con riferimento al personale non elettivo dell'ente. Nella relazione sono altresì indicati appalti, contratti e servizi interessati dai fenomeni di interferenza mafiosa. Anche qualora non venisse disposto lo scioglimento ma sussistessero comunque collegamenti dell'apparato burocratico con organizzazioni criminali, "con decreto del ministro dell'Interno, su proposta del Prefetto, è adottato ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto", oppure che siano in grado di determinare un "grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica" (art. 143, co. 5), inclusa la sospensione/destituzione dall'impiego dei dipendenti coinvolti. In presenza di elementi "concreti, univoci e rilevanti" circa i collegamenti tra amministratori e organizzazioni mafiose, la suddetta relazione deve essere inviata anche all'autorità giudiziaria ai fini dell'applicazione delle misure di prevenzione (art. 143, co. 8).

Nell'ipotesi in cui non sussistessero i presupposti per lo scioglimento o l'adozione di altri provvedimenti, ma siano comunque state perpetrate condotte tali da determinare la compromissione del buon andamento dell'amministrazione, è attribuito al Prefetto il potere di individuare (nei limiti dell'area extra-penale) i prioritari interventi di risanamento e i conseguenti atti da assumere; in caso di reiterato inadempimento, esso si sostituisce all'amministrazione inadempiente per il tramite di un commissario *ad acta* (art. 143, co. 7-bis).

Ricorrendo motivi di urgente necessità, prima dell'emanazione del decreto di scioglimento, il Prefetto sospende temporaneamente (per non oltre sessanta giorni) gli organi dalla carica ricoperta e nomina dei Commissari che assicurino la gestione dell'ente (art. 143, co. 12).

LE RELAZIONI GOVERNATIVE SUGLI SCIOGLIMENTI

L'utilizzo della misura dello scioglimento per infiltrazioni mafiose ha assunto negli ultimi anni dimensioni ingenti: basti considerare che sono ben 112 gli scioglimenti deliberati dal Governo nel periodo

compreso tra il 2012 e il 2018, dei quali soltanto 3 annullati dai giudici amministrativi (cfr. Tabella 1).

Tabella 1. Elenco scioglimenti, proroghe, annullamenti e archiviazioni (2012-2018)

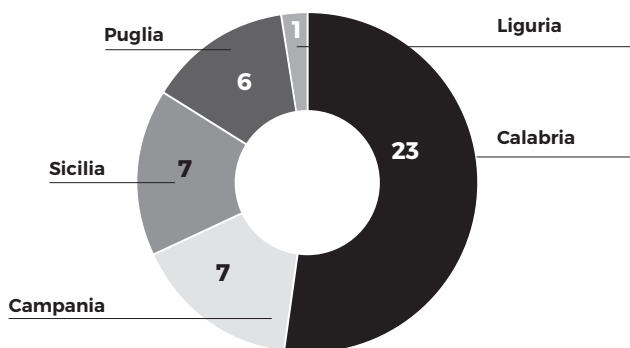
Anno	Scioglimenti	Proroghe	Annullamenti	Archiviazioni
2018	23	20	0	6
2017	21	5	0	1
2016	8	7	0	3
2015	9	7	0	9
2014	11	16	1	5
2013	16	22	1	9
2012	24	8	1	2
TOTALE	112	85	3	35

Fonte: Avviso Pubblico

Ai fini di un'attenta valutazione di questo istituto e delle dinamiche che regolano i rapporti tra clan malavitosi e amministrazioni locali, risulta fondamentale l'analisi delle relazioni del ministro dell'Interno che accompagnano i decreti di scioglimento (negli ultimi anni sono quasi sempre pubblicate anche le relazioni del Prefetto, che forniscono ulteriori elementi di conoscenza sull'esito dell'attività di verifica delle Commissioni di accesso). In questo contributo sono presi in esame i 44 decreti di scioglimento emessi tra gennaio 2017 e dicembre 2018 (concentrati tutti nel Sud del Paese, con l'eccezione di Lavagna, in provincia di Genova; cfr. Grafico 2). In sette casi (Corigliano Calabro, Seregno, Niscemi, Villa San Giovanni, Pago del Vallo di Lauro, Mandatoriccio, Colosimi) la procedura di accesso si è conclusa con un decreto di archiviazione.

Assieme alle relazioni allegate ai decreti, sono state poi contemplate le informazioni contenute nell'ultima relazione sull'attività svolta dalle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso (trasmessa alle Camere dal ministro dell'Interno nel marzo 2018), nonché le motivazioni delle nove

Grafico 2. I 44 decreti di scioglimento emessi tra il gennaio 2017 e il dicembre 2018



Fonte: Avviso Pubblico

sentenze finora emesse dai giudici amministrativi sui ricorsi presentati dai diretti interessati, riguardanti i Comuni di Borgetto, Canolo, Castelvetro, Crispano, Parabita, Scafati, Sorbo San Basile (nei casi di Crispano e Parabita si è pronunciato anche il Consiglio di Stato).

LE INDAGINI DELLA MAGISTRATURA

Nella gran parte dei casi, la procedura di verifica sulle infiltrazioni mafiose ha tratto origine da inchieste della magistratura sulle attività illegali dei singoli clan nelle rispettive zone di influenza, le cui conclusioni hanno fatto emergere stretti rapporti di esponenti della malavita con amministratori e dipendenti dei Comuni interessati oltreché un uso distorto della cosa pubblica e scarsa trasparenza delle procedure amministrative.

In alcune circostanze, sulla base di gravissime imputazioni, sono stati adottati provvedimenti restrittivi della libertà personale nei confronti del vertice politico del Comune: Bova Marina (arresti domiciliari per il Sindaco nell'ambito di un procedimento per concorso esterno in associazione di tipo mafioso, turbata libertà degli incanti, violenza privata, corruzione elettorale, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio); Cirò Marina (l'inchiesta "Stige" della Direzione distrettuale antimafia di Catanzaro ha portato all'arresto di 169 persone, tra cui Sindaco e Vice Sindaco, come pure al sequestro di beni per oltre 50

milioni di euro); Cropani (ordine di arresto per il Vice Sindaco, cui è contestato il concorso esterno in associazione mafiosa); Delianuova (provvedimento di fermo per il Sindaco, Vice Sindaco al tempo dei fatti imputatigli, sotto indagine per il delitto di cui all'art. 416-bis del codice penale); San Biagio Platani (arresto del Sindaco per associazione mafiosa, confermato dalla Cassazione, sulla base delle risultanze di un'inchiesta della magistratura di Palermo); San Felice a Cancellò (ordine di arresto per il Sindaco e alcuni consiglieri, tutti inquisiti per associazione a delinquere di stampo mafioso); Scafati (custodia cautelare in carcere per il Sindaco, che risultava indagato, assieme al segretario generale e ad un membro dello staff, per i reati di cui agli articoli 416-bis e 416-ter del codice penale); e Strongoli (misure restrittive cautelari per il Sindaco e due dipendenti comunali, indagati, tutti, per concorso esterno in associazione di tipo mafioso; pure per falso ideologico aggravato dal metodo mafioso, uno dei dipendenti; per danneggiamento seguito da incendio, l'altro impiegato).

Pesanti imputazioni emergono anche dai procedimenti a carico degli amministratori di Briatico (Sindaco indagato per il delitto di corruzione elettorale aggravato dal metodo mafioso), Isola di Capo Rizzuto (per il Sindaco, concorso esterno in associazione di tipo mafioso e, per un consigliere, associazione a delinquere di stampo mafioso) e Lamezia Terme (contestato il reato di concorso esterno in associazione mafiosa a due consiglieri). In altri casi le inchieste della magistratura hanno riguardato consiglieri comunali e/o assessori, come a Castelvetro (un consigliere comunale è indiziato di appartenere ad un'associazione di tipo mafioso), Manduria (disposte, nell'ambito dell'operazione "Impresa", 27 misure di custodia cautelare nei confronti di altrettante persone indagate per associazione mafiosa, estorsione, traffico e spaccio di sostanze stupefacenti ed altri gravi reati; figurano tra queste un consigliere ed un assessore), Siderno (diversi consiglieri sotto indagine) e Vittoria (un consigliere arrestato per scambio elettorale politico-mafioso).

Si segnala che in numerosi casi lo scioglimento ex art. 143 è intervenuto dopo che il Consiglio comunale era già stato sciolto ai sensi dell'art. 141 del Tuel: Borgetto, Caivano, Delianuova, Laureana di Borrello, Lavagna, Manduria, Platì, San Gennaro Vesuviano, San Felice a Cancellò, Strongoli (per dimissioni dei consiglieri); Gioia Tauro (dopo sfiducia

al Sindaco); Bova Marina, Scafati, San Biagio Platani (per dimissioni del Sindaco, susseguenti ai provvedimenti adottati dalla magistratura); Calvizzano (per decesso del Sindaco).

I COLLEGAMENTI TRA CRIMINALITÀ E AMMINISTRAZIONI LOCALI

Le relazioni allegare ai decreti di scioglimento, dopo aver delineato il contesto economico-sociale delle singole comunità - compreso il ruolo dei diversi clan criminali che operano sul territorio -, si soffermano in primo luogo sull'esistenza di collegamenti tra esponenti della criminalità organizzata e l'ente locale.

Vengono evidenziate con precisione le risultanze delle indagini concernenti rapporti di parentela e frequentazioni assidue di amministratori e dipendenti comunali con esponenti dei clan locali che, singolarmente non decisivi, possono risultare complessivamente sintomatici di una condotta permeabile alle interferenze della criminalità: si prenda il caso di Crispano, dove le frequentazioni del Sindaco e di numerosi consiglieri comunali si accompagnano ad una vera e propria attività di sostegno alle liste durante la campagna elettorale seguita da atti di intimidazione, come sottolineato anche dal Consiglio di Stato (*sentenza n. 4727 del 2018*); analogamente, a Casavatore e Vittoria viene segnalata una fitta rete di parentele, affinità, amicizie e frequentazioni, che lega esponenti delle locali consorterie criminali ad alcuni amministratori, cui vengono contestati i reati di minacce al corpo elettorale o di voto di scambio; a Calvizzano gli accertamenti sulle frequentazioni con pregiudicati riguardano numerosi consiglieri ed assessori (uno dei quali indagato dalla Dda di Napoli); e lo stesso a Caivano, dove alcuni consiglieri sono indagati per gravi reati.

Anche nella sentenza del Tar su Canolo si dà risalto ai rapporti di parentela della sindaca con esponenti vicini alla criminalità organizzata (uno dei quali latitante da anni in Colombia). In alcuni casi, poi, emerge una vera e propria comunanza di interessi economici tra amministratori pubblici e crimine organizzato, come nei Comuni di Bompensiere, Borgetto, Crucoli, San Biagio Platani, San Gregorio d'Ippona, Surbo, Vittoria.

Particolare risalto viene dato alle inchieste della magistratura che hanno rivelato veri e propri accordi elettorali. Esempio, da questo punto di

vista, il caso di Borgetto, sul cui proposito la relazione del ministro dell'Interno parla di un "accordo politico mafioso in base al quale i candidati sostenuti dalla consorceria mafiosa una volta eletti avrebbero dovuto garantire come controprestazione l'affidamento di alcuni servizi" (DPR 3 maggio 2017); o quello di Lavagna, dove si registrano "diversi incontri tra l'organo di vertice dell'ente e personaggi di spicco del sodalizio, in occasione dei quali è stata discussa anche la composizione della futura giunta. Al riguardo, è emerso che in attuazione degli intervenuti accordi elettorali al sopra menzionato consigliere comunale - destinatario di un avviso di conclusione delle indagini preliminari per abuso d'ufficio e voto di scambio aggravati dalla finalità mafiosa - è stata conferita la delega al demanio e patrimonio" (DPR 27 marzo 2017). Per Scafati si ipotizza un "vero e proprio patto elettorale-mafioso finalizzato all'infiltrazione di società riconducibili alla stessa associazione camorristica in appalti ed apparati della pubblica amministrazione in cambio di propaganda elettorale e promessa di voti" (Prefettura di Salerno). Non dissimile il ciclo degli eventi a Delianuova, paese il cui "primo cittadino è stato eletto avvalendosi dell'appoggio elettorale della locale cosca criminale con il compito di curare gli interessi della consorceria secondo gli accordi preelettorali precedentemente stilati" (DPR 21 novembre 2018). Si veda anche la relazione del Prefetto riferita a Briatico, nella quale si evidenzia che i contrasti tra i diversi clan della 'ndrangheta sono stati superati con la predisposizione di una sola lista alle ultime elezioni amministrative (e il Sindaco, come già evidenziato, è stato indagato per corruzione elettorale).

Molte altre relazioni mettono in evidenza il sostegno elettorale prestato dalle organizzazioni criminali a liste o candidati, come a Bova Marina, Caivano, Calvizzano, Canolo (in tale circostanza, anche la sentenza del Tar dà grande risalto alla situazione di particolare permeabilità alle infiltrazioni mafiose dell'apparato comunale), Casavatore, Castelvetro, Cirò Marina, Crispano, Cropani, Crucoli, Lamezia Terme, Limbadi, Manduria, Parabita, Surbo e Sorbo San Basile. A proposito di quest'ultimo, il Tar evidenzia anche "l'esposizione per debiti tributari degli amministratori (vedi la relazione della Prefettura), che denunciano una sovraesposizione degli amministratori comunali alle verosimili illegittime richieste di un ambiente connotato dalla presenza di organizzazioni criminali" (sentenza Tar Lazio n. 6239 del 2018). A San

Biagio Platani è il Sindaco a stipulare accordi con i clan locali per ottenerne l'appoggio alle elezioni in cambio di agevolazioni nella gestione degli appalti pubblici. Non mancano i casi in cui il clima elettorale è fortemente condizionato da episodi di intimidazioni e minacce, come riportato nelle relazioni vertenti sui Comuni di Brancaleone, Camastra, Casavatore, Cassano all'Ionio, Crispano, Isola di Capo Rizzuto, Manduria, Mattinata, Siderno, Strongoli, Surbo, Vittoria.

IL CONDIZIONAMENTO DELLA CRIMINALITÀ SULL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA

Dalla lettura delle relazioni appare altresì in evidenza il disordine amministrativo che identifica molti degli Enti coinvolti (inosservanza delle normative in materia di trasparenza e anticorruzione, mancata approvazione di regolamenti nei settori strategici, assenza di un Albo dei fornitori, ricorso ad affidamenti diretti o con procedure anomale ed a soggetti privi dei necessari requisiti, inadeguatezza del sistema dei controlli, etc.); condizioni che ampliano la discrezionalità dell'Amministrazione e facilitano indubbiamente i fenomeni di corruzione e di influenza e condizionamento da parte delle organizzazioni criminali. In molti casi le Prefetture sottolineano che i problemi legati ad un uso distorto dell'Amministrazione risalgono nel tempo (dei 44 Comuni considerati nella presente analisi, ben 15 erano già stati in passato oggetto di scioglimento ai sensi dell'art. 143 del Tuel), in connessione anche con la continuità che spesso caratterizza la conduzione dell'Ente (vedi, tra gli altri, i casi dei Comuni di San Gregorio d'Ippona e di Briatico). Peraltro, come si evince da consolidati principi giurisprudenziali (vedi, per tutte, la sentenza del Consiglio di Stato n. 3170 del 2017), è indispensabile che vengano individuati in dettaglio quali siano gli atti amministrativi piegati agli interessi delle consorterie criminali e come si sia concretizzata un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi rappresentativi e/o burocratici.

Nell'ambito di questa verifica concreta svolta dalle singole Commissioni di accesso, vengono analizzati in profondità i diversi settori nei quali sono state registrate corpose anomalie (gestione rifiuti, concessioni edilizie, lavori di manutenzione, refezione scolastica, etc.) ed il modo in cui le decisioni dell'Amministrazione sono state piegate agli interessi dei sodalizi criminali. Particolare rilievo viene dato ai numerosissimi

casi di assegnazione di appalti di lavori a ditte colpite da interdittiva antimafia e che avrebbero pertanto dovuto essere escluse da qualsiasi rapporto con gli organismi pubblici: si prendano, per esempio, i fatti relativi ai Comuni di Borgetto, Bova Marina, Briatico, Calvizzano, Camastra, Canolo - dove si annoverano anche numerosi affidamenti a soggetti gravati da vicende penali e/o collegati direttamente o indirettamente alla criminalità organizzata, come rimarcato dai giudici amministrativi, in assenza di un'“efficace vigilanza e controllo da parte del vertice politico amministrativo” (*sentenza Tar Lazio n. 8488 del 2018*) -, Cassano all'Ionio, Castelvetro, Cirò Marina, Cropani, Crucoli, Lamezia Terme, Laureana di Borrello, Limbadi, Mattinata, Marina di Gioiosa Ionica, Platì, San Gregorio d'Ippona, Scafati, Scilla, Siderno (in questo caso sono numerosi gli episodi di appalto a ditte già destinatarie di interdittive antimafia), Surbo, Valenzano. A Crucoli, per giunta, l'intervento di imprese infiltrate ed interdette e di fatto esecutrici di lavori si è celato dietro le imprese formalmente aggiudicatrici; “in altre occasioni quelle interdette hanno completato il segmento della procedura di affidamento, incaricandosi dei servizi strumentali” (*Prefettura di Crotone*).

Sempre a Crucoli, inoltre, si presenta con decisa singolarità la circostanza che l'Amministrazione sia usualmente ricorsa ad una certa ditta “di cui, per contro, in una separata procedura, amministra[va] i relativi beni confiscati”; ciò che - sostiene la Commissione di accesso (citata dal Prefetto) - “depone nel senso di un utilizzo del Comune quale stanza di compensazione all'interno della quale trovano composizione interessi antitetici” (*ibidem*). Le considerazioni del Prefetto su Vittoria si soffermano, invece, sui gravi illeciti concernenti il locale mercato ortofrutticolo (uno dei più importanti a livello nazionale unitamente a quelli di Fondi e Milano), dove si segnala un forte radicamento della criminalità organizzata, interessata all'enorme giro d'affari che ruota attorno ad esso: all'Amministrazione è imputato un atteggiamento caratterizzato da “inerzia, tolleranza, mantenimento dello *status quo*” e dalla “mancata predisposizione di risorse umane, strumentali e finanziarie in grado di poter esercitare una reale opera di controllo all'ingresso e all'interno del Mercato” (*Prefettura di Ragusa*).

In altre situazioni sono state comunque disposte assegnazioni di lavori e servizi ad imprese direttamente o indirettamente collegate alla crimina-

lità organizzata (vedi, ad esempio, Brancaleone, Casabona, Casavatore, Crispano, Lavagna, Plati, San Felice a Cancellò), alcune delle quali poi sottoposte ad amministrazione giudiziaria; che si sarebbe potuta evitare attraverso l'utilizzo corretto della richiesta di certificazione antimafia, anche nei casi in cui non è obbligatoriamente prevista dalla legge. Evidente talora il ricorso al frazionamento degli appalti e ad affidamenti diretti al fine di eludere la normativa antimafia: così a Caivano (sottolineato anche da un'ispezione dell'Anac), Crispano, San Biagio Platani, Sorbo San Basile, Surbo, Trecastagni, Vittoria, Cropani. A proposito di quest'ultimo, la relazione del ministro dell'Interno parla di un "sistema delle cooperative" volto ad impedire la partecipazione di altre imprese agli appalti relativi al servizio idrico e quello di pulizia e manutenzione ordinaria di edifici comunali (*DPR 31 luglio 2017*); mentre, con riferimento a Sorbo San Basile, i giudici del Tar Lazio rimarcano la mancanza di "una 'white list' delle ditte o un albo dei fornitori che fornissero garanzie di estraneità ad infiltrazioni mafiose nell'anno e mezzo in cui [*la parte ricorrente, Ndr*] ha gestito il Comune" e, alternativamente, la mancata garanzia di una turnazione delle ditte (*sentenza Tar Lazio n. 6239, cit.*). Il mancato controllo periodico sull'Albo dei fornitori è evidenziato anche dalla relazione del Prefetto di Ragusa sul caso di Vittoria; per San Biagio Platani rileva l'assenza del prescritto Albo dei fornitori per i cottimi fiduciari.

QUADRO GENERALE RIASSUNTIVO

Da quanto sopra sinteticamente esposto, appare chiaro che ci si trovi di fronte a situazioni piuttosto differenziate. Vi sono casi, infatti, in cui è il vertice politico dell'Amministrazione ad essere direttamente coinvolto nelle inchieste della magistratura, con imputazioni molto pesanti e contesti ambientali di degrado assoluto. Si prenda la relazione del ministro su San Felice a Cancellò: sulla base delle indagini giudiziarie si appalesano "gravissimi e reiterati fenomeni corruttivi tali da costituire un vero e proprio 'sistema illegale' caratterizzato dal costante asservimento delle risorse pubbliche al tornaconto personale di esponenti dell'apparato politico e burocratico dell'ente in un contesto inquietante di commistione con gli interessi delle consorterie localmente egemoni" (*DPR 15 maggio 2017*). Come pure rammentato dal Prefetto di Caserta richiamando le valutazioni della Dda di Napoli, "non è il clan malavitoso a cercare il

contatto con le istituzioni e a imporre o proporre accordi vantaggiosi per entrambi, ma è direttamente la ‘politica’ a sollecitare l’intervento del clan camorristico per ottenere l’apporto finanziario sufficiente per la gestione illecita di grossi appalti pubblici” (*Prefettura di Caserta*).

Per Camastra la relazione del Prefetto mette in luce l’“acquiescenza agli interessi della criminalità, una palese ‘inattività’, una serie reiterata di comportamenti omissivi che vanno nella direzione di mantenere lo *status quo* in modo da non turbare gli interessi economici e patrimoniali della famiglia mafiosa operante” sul territorio (*Prefettura di Agrigento*). Relativamente a San Gennaro Vesuviano si parla di un’amministrazione comunale “strutturata per assecondare gli interessi della criminalità organizzata con la quale condivide relazioni parentali e di affari” (*Prefettura di Napoli*). A Surbo il quadro descritto è di “stagnazione democratica aggravata dai ripetuti e costanti condizionamenti derivanti dal collegamento con gruppi di affari illeciti legati alla criminalità organizzata egemone, nel tempo, nel territorio in questione”, cui si accompagna il “coinvolgimento sostanziale dell’intera Assise attuale in virtù della presenza anche dal lato della opposizione consiliare [...] di soggetti vicini alla criminalità” (*Prefettura di Lecce*). Mentre quello tenuto dai pubblici amministratori di San Biagio Platani va a connotarsi come “un perdurante comportamento di passività, indifferenza ed acquiescenza in ordine alle ‘attenzioni’ ed alle ‘agevolazioni’” fornite a ditte legate ai locali esponenti del malaffare. (*Prefettura di Agrigento*).

Molte altre situazioni, pur non portando all’emersione di specifiche responsabilità a carico del vertice politico, appaiono comunque di particolare gravità. Come riportato nella relazione prefettizia su Valenzano, ad esempio, “gli amministratori, anche quando non inseriti organicamente nel sodalizio criminale, sono divenuti [...] un veicolo per favorirne gli interessi, ponendosi a disposizione degli stessi” (*Prefettura di Bari*).

A riprova di ciò, è illustrata in particolare la ripetuta assegnazione a ditte locali, riconducibili direttamente o indirettamente a organizzazioni criminali, di lavori e servizi pubblici con procedure di somma urgenza o affidamento diretto. Va da sé, inoltre, che non possano ritenersi avulse da responsabilità quelle Amministrazioni che dovessero adottare *anche* atti o misure di pubblica utilità. Evocativo in tal senso il caso inerente al Comune di Crispano, a proposito del quale il Consiglio di Stato afferma: “La ‘rassegna’ di eventuali provvedimenti utilmente adottati dall’ammini-

strazione comunale [...] non dimostra che l'inerzia di questa in altri ambiti o settori della vita pubblica non abbia potuto favorire, consapevolmente, il perdurare o l'insorgere di un condizionamento o di un collegamento mafioso, poiché il condizionamento o il collegamento mafioso dell'ente non necessariamente implicano una paralisi o una regressione dell'intera attività di questo, in ogni suo settore, ma ben possono convivere e anzi convivono con l'adozione di provvedimenti non di rado, e almeno in apparenza, anche utili per l'intera collettività, secondo una logica compromissoria, 'distributiva', 'popolare', frutto di una collusione tra politica e mafia" (*sentenza Consiglio di Stato n. 4727, cit.*).

Nel caso in cui le indagini della magistratura abbiano riguardato soprattutto l'apparato burocratico, d'altronde, è comunque necessaria una valutazione delle responsabilità eventualmente imputabili all'organo politico (vedi in tal senso la sentenza del Consiglio di Stato n. 4578 del 2017). Con riguardo a Gioia Tauro, per esempio, la relazione ministeriale attribuisce un ruolo centrale nella gestione illecita delle risorse del Comune ad alcuni dipendenti dell'Amministrazione (in particolare al responsabile dei lavori pubblici); all'organo politico viene tuttavia contestata l'assenza di un'adeguata attività di vigilanza e verifica, attraverso la quale "intervenire ed apprestare tutte le misure e le risorse necessarie per una effettiva e sostanziale cura e difesa dell'interesse pubblico dalla compromissione di ingerenze esterne" (*DPR 15 maggio 2017*). Allo stesso modo, il titolare del dicastero dell'Interno, nella relazione su Trecastagni, deplora "l'inerzia della compagine di Governo dell'ente che ha omesso di adottare le dovute misure per sopperire alle [...] disfunzioni della struttura burocratica, benché l'allora segretario comunale avesse più volte formalmente segnalato l'esigenza di procedere ad un accorpamento dei servizi ed alla periodica rotazione dei dipendenti comunali per prevenire fenomeni corruttivi" (*DPR 11 maggio 2018*).

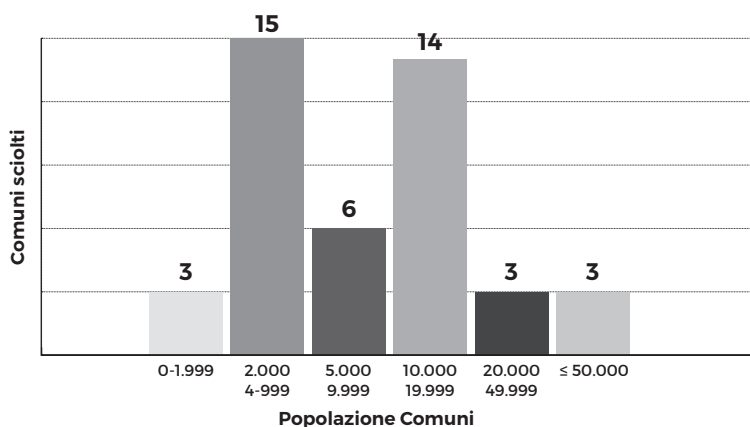
LE RESPONSABILITÀ DELL'APPARATO BUROCRATICO

Quasi tutte le relazioni analizzate vedono protagonisti a vario titolo anche dipendenti della burocrazia comunale: di particolare rilevanza le condizioni individuate dal Prefetto di Napoli nel Comune di Caivano, in riferimento al quale, richiamando le parole del Commissario straordinario attualmente in carica, scrive di "una struttura totalmente allo sbando e asservita alla logica dell'approssimazione quotidiana e della

conseguente irresponsabilità gestionale; come se da anni non vi sia mai stata una qualsiasi idea di pianificazione e di visione di insieme [...] in una cornice di una struttura burocratica fortemente inadeguata e palesemente conflittuale e forse coinvolta nei processi politici-economici del territorio” (*Prefettura di Napoli*). Significative irregolarità poste in essere dal personale dell’Amministrazione sono segnalate anche dalla relazione prefettizia sul Comune di Vittoria (diversi dipendenti sono stati finanche coinvolti in inchieste della magistratura).

L’analisi condotta aiuta a meglio comprendere la portata delle considerazioni espresse dalla Commissione parlamentare antimafia (nella relazione conclusiva sui lavori svolti nella XVII Legislatura) circa l’importanza, per le Commissioni straordinarie - e per gli amministratori che entreranno in carica al termine del commissariamento -, di poter contare su risorse di personale aggiuntive, provenienti da altre Amministrazioni, in grado di sostituire quei dipendenti che non offrano le indispensabili garanzie di indipendenza e di rispetto dei principi dell’etica pubblica. Infatti, laddove l’apparato amministrativo è di dimensioni ridotte (nel campione osservato sono 18 i Comuni al di sotto dei 5mila abitanti, cfr. Grafico 3), risulta spesso impossibile reperire la professionalità necessarie attraverso l’applicazione del solo criterio della rotazione.

Grafico 3. Comuni sciolti per fascia di popolazione (2017-2018)



Fonte: Avviso Pubblico

SITUAZIONE DI BILANCIO

L'ultima relazione del Governo sull'attività svolta dalle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazioni mafiose (marzo 2018) sottolinea che, in diversi casi, le anomalie e le irregolarità in materia di imposizione e riscossione tributaria, determinando un minor gettito per le casse comunali, hanno comportato sensibili squilibri finanziari: nel 2017 "il 9,5 per cento dei Comuni sciolti per condizionamento/infiltrazione di tipo mafioso versa[va] in condizioni di deficit finanziario e, quindi, ha dichiarato il dissesto o si è avvalso della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale" (ministero dell'Interno); una percentuale molto più alta di quella registrata nei restanti Comuni italiani (0,9 per cento). Tale situazione, come autorevolmente affermato dalla Commissione antimafia nella summenzionata relazione, pone una riflessione circa la necessità di sostenere con opportuni finanziamenti sia le Commissioni straordinarie che i nuovi organi politici democraticamente eletti, al fine di coniugare l'indispensabile azione di risanamento finanziario con l'adozione di interventi di riqualificazione del territorio, in particolare nei campi edilizio e ambientale, e in grado di garantire un adeguato livello dei servizi. In tale ambito, perdipiù, potrebbero essere individuate anche le risorse necessarie per consentire il riutilizzo dei beni confiscati alle organizzazioni criminali, su cui si è spesso concentrata l'attenzione delle stesse Commissioni straordinarie.

IL TEMA DELLE PROROGHE

La medesima relazione governativa pone l'accento sul fatto che, nel periodo di gestione straordinaria, la maggior parte delle Commissioni adotti "disposizioni regolamentari per colmare lacune e/o porre rimedio a criticità esistenti in settori fondamentali dell'amministrazione o per modificare i regolamenti al fine di renderli conformi alle vigenti disposizioni di legge" (ibidem): in materia di personale (disciplina dell'orario di lavoro, applicazione delle sanzioni disciplinari, mobilità interna ed esterna, valutazione della performance), funzionamento del nucleo interno di valutazione, accesso civico, contabilità, entrate, urbanistica, edilizia, etc. Si tratta di un processo di ripristino delle regole essenziali per il buon andamento dell'Amministrazione, volto a contrastare illecite interferenze da parte dei sodalizi malavitosi radicati sul territorio, e che richiede spesso tempi lunghi, anche in ragione dello stato complessivo

del singolo ente e delle limitate risorse disponibili. Dalla lettura dei decreti di proroga della gestione straordinaria, sembra d'altronde potersi spiegare anche così il ricorrente prolungamento dei commissariamenti fino al limite massimo consentito dalla legge (24 mesi).

L'IMPORTANZA DELLA TRASPARENZA

La documentazione sottoposta a disamina fornisce elementi molto utili per conoscere gli aspetti peculiari delle singole realtà comunali e per consentire un'approfondita valutazione in ordine all'utilizzo dello scioglimento quale misura straordinaria di contrasto all'invasività del fenomeno mafioso. Sicché, salvo le esigenze di tutela delle indagini in corso, risulta di fondamentale importanza la pubblicazione in forma integrale di tutti i documenti funzionali al riconoscimento dei settori più frequentemente soggetti a rischio di infiltrazione, nonché alla definizione delle singole responsabilità accertate. Una piena consapevolezza dei modi in cui si è data attuazione alla normativa vigente, difatti, rappresenta una condizione imprescindibile perché possano ipotizzarsi delle efficaci proposte di modifica della stessa. Assieme alle relazioni del ministro dell'Interno e del Prefetto, dunque, dovrebbero essere accessibili all'opinione pubblica pure quelle delle Commissioni di accesso. E ciò anche nell'eventualità in cui non si proceda allo scioglimento, in modo tale da esplicitare le ragioni che hanno condotto all'archiviazione e sollecitare le forze politiche a rivolgere maggiori attenzioni alle zone d'ombra comunque emerse. Sarebbe opportuno, infine, 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.

FONTI

Relazioni del ministro dell'Interno allegate ai decreti di scioglimento delle amministrazioni locali

- DPR 27 marzo 2017, GU Serie Generale n. 88 del 14-04-2017;
- DPR 3 maggio 2017, GU Serie Generale n. 120 del 25-05-2017;
- DPR 15 maggio 2017, GU Serie Generale n. 127 del 03-06-2017;
- DPR 15 maggio 2017, GU Serie Generale n. 128 del 05-06-2017;
- DPR 31 luglio 2017, GU Serie Generale n. 200 del 28-08-2017;

- DPR 11 maggio 2018, GU Serie Generale n. 125 del 31-05-2018;
- DPR 21 novembre 2018, GU Serie Generale n. 291 del 15-12-2018.

Relazioni prefettizie allegate ai decreti di scioglimento delle amministrazioni locali

- Prefettura di Salerno, prot. n. 337/“E.L.”/2016/N.C., Salerno, 3 novembre 2016;
- Prefettura di Caserta, prot. n. 548/S.D.S./ENTI LOCALI/2017/R, Caserta, 27 aprile 2017;
- Prefettura di Bari, Bari, 28 giugno 2017;
- Prefettura di Napoli, prot. n. 338/17/N.C. - Area - IO.S.P., Napoli, 7 dicembre 2017;
- Prefettura di Agrigento, prot. n. 38/OES, Agrigento, 12 febbraio 2018;
- Prefettura di Lecce, prot. n. 43/NC/OPS, Lecce, 26 aprile 2018;
- Prefettura di Ragusa, Area I, Ragusa, 14 maggio 2018;
- Prefettura di Napoli, prot. n. 100/18/N.C. - Area I - O.S.P., Napoli, 9 aprile 2018;
- Prefettura di Agrigento, prot. n. /N.C./OES, Agrigento, 16 maggio 2018;
- Prefettura di Crotone, prot. n. 258/2018/Segr. Sic./R, Crotone, 30 luglio 2018.

Corte costituzionale

- Corte cost., (ud. 10-03-1993) 19-03-1993, n. 103.

Tribunali amministrativi

- T.A.R. Lazio Roma Sez. I, Sent., (ud. 23-05-2018) 05-06-2018, n. 6239;
- T.A.R. Lazio Roma Sez. I, Sent., (ud. 20-06-2018) 27-07-2018, n. 8488;
- Cons. Stato Sez. VI, (ud. 11-07-2006) 04-08-2006, n. 4765;
- Cons. Stato Sez. III, Sent., (ud. 25-05-2017) 28-06-2017, n. 3170;
- Cons. Stato Sez. III, Sent., (ud. 06-07-2017) 02-10-2017, n. 4578;
- Cons. Stato Sez. III, Sent., (ud. 19-07-2018) 31-07-2018, n. 4727.

Atti parlamentari

- Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, *Relazione conclusiva*, XVII Legislatura, Doc. XXIII, n. 38, Roma;
- Ministero dell'Interno, *Relazione sull'attività svolta dalle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamenti di tipo mafioso*, XVIII Legislatura, Doc. LXXXVIII, n. 1, Roma.

Note

1. Per approfondimenti sul tema degli scioglimenti per mafia, con tabelle, statistiche, rappresentazioni grafiche e mappe interattive costantemente aggiornate, si rimanda all'apposita sezione del sito di Avviso Pubblico. Essa comprende anche una puntuale ricostruzione della giurisprudenza

amministrativa e le sintesi delle ultime relazioni presentate dal Governo circa la gestione commissariale degli enti sciolti. Per info: <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/comuni-sciolti-per-mafia/>.

CAPITOLO 2

LO SCIoglimento DEI COMUNI COME POLITICA PUBBLICA. UN'ANALISI EMPIRICA

di Vittorio Mete



1. INTRODUZIONE

Lo scioglimento delle amministrazioni locali per presunte infiltrazioni mafiose è uno strumento di policy che lo Stato adotta per contrastare il fenomeno mafioso e garantire l'integrità delle amministrazioni locali e il loro corretto operato. Come tale, la misura fa parte dell'ampia categoria delle politiche antimafia che spaziano dalla previsione di norme incriminatrici *ad hoc* (il 416-bis), alla creazione di corpi di polizia specializzati, all'istituzione di un fondo speciale per le vittime di mafia e a molto altro ancora. Malgrado la rilevanza che il fenomeno mafioso ha storicamente rivestito nelle sfere della società, dell'economia e della politica del nostro Paese, le riflessioni e le analisi sulle politiche antimafia sono, rispetto ad altri campi di policy, relativamente poco sviluppate. Seppur con qualche eccezione², mancano infatti studi e ricerche empiriche che, al di là di quel che prescrivono le norme giuridiche, raccontino in maniera realistica come (e se) funzioni la lotta alle mafie. Gli effetti prodotti dall'azione di contrasto alle mafie andrebbero infatti studiati attentamente, con la necessaria profondità storica e con strumenti d'indagine adeguati.

Il concreto funzionamento della politica pubblica degli scioglimenti, così come accade per altre politiche antimafia, rimane invece un punto oscuro. O meglio, rimane un punto controverso, dibattuto tra quanti la vorrebbero buttare a mare perché incapace di produrre effetti duraturi

(i doppi e i tripli scioglimenti dello stesso ente lo testimonierebbero) e chi, pur ammettendo qualche suo limite, ne prende le difese perché la reputa comunque utile. Solitamente, la discussione sull'argomento si ferma al numero degli scioglimenti; si incaglia in analisi venate da pregiudizi e luoghi comuni; si accende in difesa a spada tratta di questa o quella amministrazione sciolta e nella contestazione degli atti prodotti dalle Prefetture e dal ministero dell'Interno; avalla - spesso a fini di contesa politica, locale o nazionale - la spettacolarizzazione e la generalizzazione (impropria) di un singolo caso di scioglimento. Insomma, una discussione in cui è del tutto assente quello che invece una seria valutazione di una politica richiederebbe: l'individuazione delle risorse (economiche e umane) impiegate in relazione ai risultati ottenuti; una conseguente analisi dell'efficacia e dell'efficienza complessiva degli interventi; una distinzione tra gli output (quanti scioglimenti) e gli outcome (l'impatto reale sul nodo mafia-politica) prodotti; soprattutto, una riflessione sui potenziali effetti indesiderati e imprevisti, sempre generati dalle politiche pubbliche e particolarmente insidiosi in tema di mafia e antimafia.

Per far tutto ciò sarebbe necessario predisporre una approfondita ricerca empirica su cosa succede nelle comunità locali prima, durante e dopo lo scioglimento; su come funziona la macchina burocratica che decide e gestisce le procedure che conducono al commissariamento; su quali sono le credenze condivise tra i cittadini (in termini di minore o maggiore fiducia nei confronti dello Stato, per esempio) che l'azione dei Commissari straordinari si lascia alle spalle; su cosa succede alle modalità di costruzione del consenso e ai meccanismi di selezione della classe politica locale nelle tornate elettorali successive e su molto altro ancora. In assenza di una simile attività di ricerca, è tuttavia possibile raccogliere informazioni utili e ricavare elementi idonei per giungere ad una valutazione meno superficiale e scandalistica rispetto a quelle che, purtroppo, su molti aspetti della fenomenologia mafiosa sono oggi spesso di moda. Un'analisi che mostri, per quanto possibile, che per capire e spiegare la mafia è indispensabile comprendere come funziona, in senso lato, l'antimafia³. In altri termini, non sempre i numeri con i quali si descrive un fenomeno ci parlano effettivamente di esso; più spesso di quanto si pensi, quei numeri riflettono come quel fenomeno è affrontato e contrastato, nel nostro caso di come l'antimafia "dia forma" alla

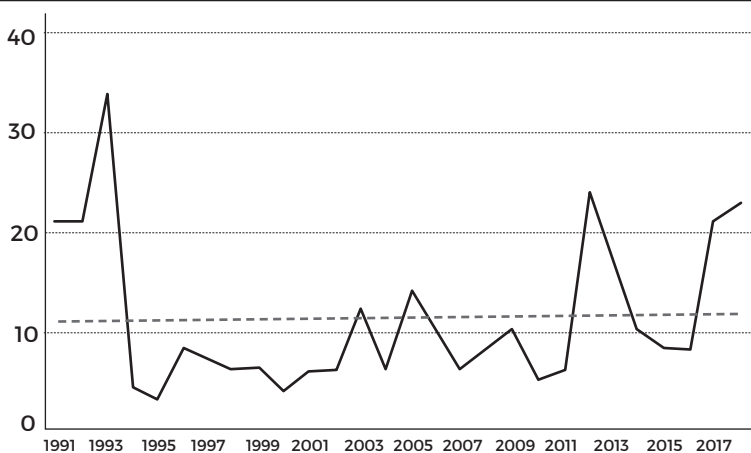
mafia, nel senso della costruzione della sua rappresentazione pubblica. Ricorrendo alle fonti disponibili, nelle pagine che seguono svilupperò dunque un'analisi su alcuni aspetti dell'applicazione della normativa sullo scioglimento delle amministrazioni locali per mafia. Pur non trattandosi di un'analisi esaustiva, ritengo che il modo col quale si affronteranno alcuni nodi consenta di far intravedere le potenzialità che l'indagine empirica ha nell'esplorare i temi della mafia e dell'antimafia⁴. Pertanto, presenterò dapprima l'andamento diacronico dei decreti di scioglimento, distinguendoli per area territoriale di riferimento. Ciò consentirà di sviluppare alcune riflessioni sulle condizioni, sia a livello locale sia nazionale, che concorrono a spiegare l'espansione o la contrazione dei provvedimenti nel tempo. Considerando il tempo medio che intercorre tra l'elezione dell'amministrazione locale che sarà poi sciolta e il momento in cui interviene lo scioglimento, si avrà modo di valutare la tempestività dell'azione delle agenzie di contrasto. Calcolare i tempi di scioglimento per ogni decreto consentirà di osservare se, nel corso del tempo, si sono manifestati meccanismi di apprendimento, se cioè i tempi medi sono diminuiti col procedere dell'applicazione della norma o, al contrario, sono aumentati. Un altro punto toccato dall'analisi riguarda la dimensione demografica dei Comuni sciolti. A questo proposito, è opinione comune che ad essere più colpiti siano i Comuni piccoli e piccolissimi. Ciò è senz'altro vero in termini assoluti, ma solo per il banale motivo che i Comuni piccoli e quelli grandi non hanno, nel nostro Paese, la stessa numerosità. Dall'analisi condotta in questo capitolo, ancorché non troppo raffinata, emerge invece che ad essere sciolti più frequentemente siano i Comuni più grandi, anziché quelli più piccoli. Infine, considerando il colore politico dei governi nazionali che hanno adottato la procedura di scioglimento, si avrà modo di valutare se esistono sensibilità diverse al riguardo, vale a dire se i diversi governi nazionali mostrino propensioni differenti a ricorrere alla normativa sugli scioglimenti e se essi siano più o meno tempestivi nell'azione.

2. LA DISTRIBUZIONE TEMPORALE E TERRITORIALE DEGLI SCIOGLIMENTI

Dal maggio 1991 al dicembre 2018 sono stati emanati ben 313 decreti di scioglimento, con una media di quasi 12 all'anno. Alcuni di questi decreti

sono stati annullati dai TAR o dal Consiglio di Stato. Molti decreti sono stati prorogati, dando più tempo alle Commissioni straordinarie di operare. Alcuni Comuni, sempre di più col passare del tempo, hanno subito un doppio o un triplo scioglimento⁵. Sul piano geografico, com'è facile intuire, la concentrazione degli scioglimenti si registra nelle tre regioni a tradizionale presenza mafiosa, Sicilia, Calabria e Campania. La Figura 1 presenta in dettaglio l'andamento temporale degli scioglimenti. Come si evince dalla lettura della figura, l'andamento degli scioglimenti nel tempo è tutt'altro che lineare.

Figura 1 - Decreti di scioglimento per anno (1991-2018; N=313)



Elaborazione dell'autore su informazioni tratte dalla Gazzetta Ufficiale

Nei primi anni di vita della normativa (1991-93) si registra una media di circa 30 decreti all'anno. A questa partenza sprint segue, nel biennio successivo, una drastica riduzione, con una media di 3,5. Poi si ha una lunga stagione altalenante (1996-2011), seguita da una fase, che dura fino a oggi, di alti e bassi. Nel complesso, come mostra la linea tratteggiata, nel tempo il numero medio di decreti di scioglimenti è lievemente in crescita. I fattori che spiegano queste consistenti differenze sono ovviamente molteplici e di natura diversa. Per esempio, per dar conto del brusco calo degli scioglimenti che si registra tra il triennio 1991-93 e il biennio successivo, si possono chiamare in causa: l'introduzione

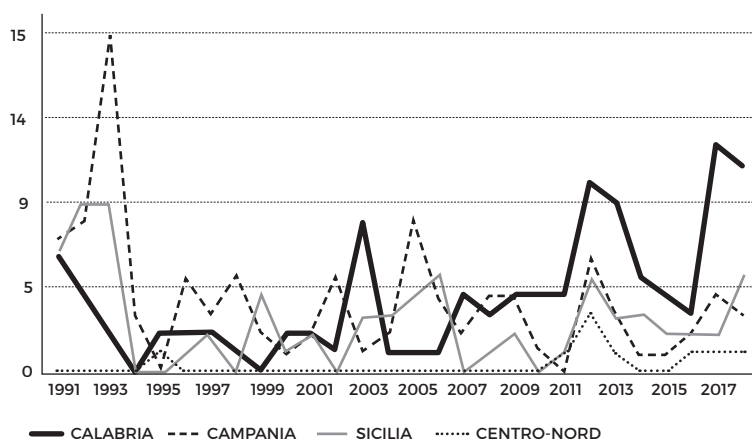
dell'elezione diretta del Sindaco e la conseguente personalizzazione della politica a livello locale; la destrutturazione e ristrutturazione del sistema partitico seguito alla caduta del Muro di Berlino e agli scandali di Tangentopoli; lo stesso potere deterrente della legge sullo scioglimento dei Comuni ecc. Senza entrare nel merito delle possibili spiegazioni di questa ampia variabilità temporale nel numero degli scioglimenti⁶, è qui sufficiente notare che tale numero può dipendere principalmente da due fattori: da un lato, gli effettivi tentativi di infiltrazione mafiosa negli enti locali; dall'altro lato, la capacità e la determinazione degli apparati dello Stato di contrastare tali tentativi. Dunque, il numero di decreti ci parla sia della mafia (e dei suoi rapporti con la politica) sia dell'antimafia. È questo un punto importante del ragionamento sviluppato in questo contributo sul quale tornerò anche in seguito.

È possibile fare un passo avanti nella comprensione della distribuzione temporale degli scioglimenti considerando contestualmente la loro dislocazione geografica. Come anticipato, e come del resto ci si poteva aspettare, la gran parte dei decreti di scioglimento riguarda le aree meridionali del Paese. Su 313, 108 riguardano Comuni calabresi, 105 quelli campani, 75 i siciliani, 15 gli enti locali pugliesi. Se si tiene conto della diversa numerosità dei Comuni di queste quattro regioni (409 in Calabria, 551 in Campania, 390 in Sicilia, 258 in Puglia), si ottiene che in Calabria si registra un decreto di scioglimento ogni 3,8 Comuni, in Campania e in Sicilia uno ogni 5,2, e in Puglia uno ogni 17,2. Se la distribuzione territoriale degli scioglimenti non riserva molte sorprese, più interessante è osservare il "contributo" che ciascuna delle tre regioni a tradizionale presenza mafiosa dà, per ogni anno, al numero complessivo dei decreti emessi. Come si vede (Figura 2), l'andamento è tutt'altro che omogeneo: i Comuni siciliani e, soprattutto, campani sono i più colpiti nella prima fase di applicazione della normativa; la Calabria rimane sottotraccia fino al 2003, quando supera decisamente le altre due regioni, per poi consolidare il suo "primato", che dura ormai dal 2009, con uno scarto notevole che si registra negli ultimi anni.

La variabilità registrata può considerarsi solo in parte fisiologica e dovuta ad una reale diversa incidenza delle infiltrazioni mafiose nei Comuni delle tre regioni considerate. Essa, al contrario (e al solito), dipende da una pluralità di cause. Anche in questo caso, come già notato per l'andamento temporale degli scioglimenti, i fattori da prendere

in considerazione sono di due ordini: la presenza e la vitalità mafiosa nei territori presi in esame e la capacità e la risolutezza con le quali il problema delle infiltrazioni mafiose è affrontato dalle Prefetture e dalle forze di polizia nei diversi territori (e nelle differenti fasi storiche).

Figura 2 - Decreti di scioglimento per anno e area territoriale (1991-2018; N=297)



Elaborazione dell'autore su informazioni tratte dalla Gazzetta Ufficiale

3. COMUNI PICCOLI, COMUNI GRANDI

In 27 anni di applicazione della normativa, a finire nel mirino del ministero dell'Interno sono stati Comuni del Sud, del Centro e del Nord; di destra, di centro e di sinistra (senza trascurare quelli retti da liste civiche); Comuni di poche centinaia di abitanti così come di centinaia di migliaia. L'accesso antimafia, è bene ricordarlo, ha perfino riguardato la Capitale (Martone, 2017). Quest'ultima considerazione rende evidente un aspetto spesso trascurato nell'analisi del funzionamento della normativa. Anche se formalmente la magistratura non ha un ruolo (o comunque un ruolo principale) nell'iter che eventualmente conduce allo scioglimento, se si osservano da vicino le vicende dei Comuni sciolti non si può che concludere che la procedura trae molto spesso impulso proprio da un'attività di indagine della magistratura. In altri termini, lo scioglimento di un Comune si realizza quasi sempre a seguito dell'operato della magistratura che indaga su un Sindaco, su un assessore, su

un imprenditore in affari col Comune o, ovviamente, su un mafioso in rapporti con qualche politico locale riconducibile all'amministrazione comunale in carica. Questo spiega (meglio, concorre a spiegare) le differenze territoriali evidenziate nel precedente paragrafo: se una Procura della Repubblica è particolarmente attiva in un certo periodo, allora è molto probabile che anche il numero degli scioglimenti di enti locali ricadenti nel raggio di azione di quella procura sarà più elevato del solito⁷. Sull'ampiezza demografica dei Comuni sciolti, come si è notato in apertura, è opinione diffusa che a subire più frequentemente la procedura siano i Comuni piccoli. Da qui, un ragionamento semplicistico e meccanicistico porta a concludere che i Comuni piccoli siano veramente più appetibili per i mafiosi e più vulnerabili alle infiltrazioni criminali rispetto a quelli medi e grandi. Per ragionare in maniera più articolata sul punto conviene partire dai dati (vedi tabella 1).

Tabella 1. Comuni sciolti per classi demografiche (1991-2018; N=313)

	Frequenza	Percentuale	Percentuale cumulata
fino a 1.000	10	3,1	3,1
da 1.001 a 5.000	92	29,5	32,6
da 5.001 a 10.000	58	18,5	51,1
da 10.001 a 20.000	75	24,0	75,1
da 20.001 a 50.000	58	18,5	93,6
da 50.001 a 100.000	19	6,1	99,7
Più di 100.000	1	0,3	100
TOTALE	313	100	-

Elaborazione dell'autore su informazioni tratte dalla Gazzetta Ufficiale e dal ministero dell'Interno

Come si vede, circa la metà dei Comuni sciolti ha una popolazione superiore ai 10.000 abitanti; un quarto del totale ne ha una superiore ai 20.000. Questi dati, seppur già utili per smentire la vulgata per la quale si sciolgono di più i Comuni piccoli e i piccolissimi, hanno però bisogno di un termine di paragone per essere compresi fino in fondo. Nella tabella che segue, allora, presento una comparazione tra la composizione demografica dei Comuni sciolti e la composizione demografica di tutti i Comuni, sciolti e non sciolti, di Campania, Calabria e Sicilia, vale a

dire le tre regioni in cui ha senso, in termini numerici e di significato, condurre una simile comparazione.

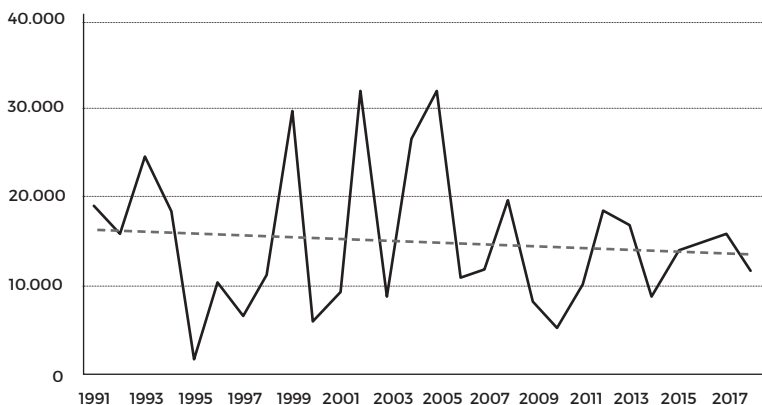
Tabella 2. Confronto tra la ripartizione demografica dei Comuni sciolti e quella dei Comuni complessivi della Regione (1991-2018; N=288)

	Sicilia		Calabria		Campania	
	Comuni nella regione	Comuni sciolti	Comuni nella regione	Comuni sciolti	Comuni nella regione	Comuni sciolti
Fino a 5.000	51%	28%	79%	60%	61%	13%
Da 5.001 a 15.000	32%	39%	16%	25%	24%	35%
Più di 15.000	17%	33%	5%	15%	15%	52%
Totale	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Elaborazione dell'autore su informazioni tratte dalla Gazzetta Ufficiale e dal ministero dell'Interno

Dalla lettura della tabella 2 si ricava un'ulteriore e più precisa prova della tendenza dei governi nazionali a sciogliere Comuni relativamente più popolosi. Difatti, se tra tutti i Comuni siciliani quelli fino a 5.000 abitanti sono ben il 51% e quelli sopra i 15.000 abitanti il 17%, queste stesse percentuali diventano, tra i Comuni sciolti dell'isola, il 28% (dunque sotto-rappresentati) e il 33% (quindi sovra-rappresentati). Lo stesso vale per le altre due regioni. Al solito, se la descrizione dei dati è relativamente semplice da fare, la loro interpretazione presenta qualche problema in più. Come per gli altri aspetti visti fin qui, questa marcata propensione dei Comuni più grandi ad essere sciolti può dipendere sia dalla maggiore presenza e dal maggior interesse mafiosi per tali Comuni, sia dalle maggiori capacità e volontà delle agenzie di contrasto di colpire i Comuni più grandi piuttosto che quelli più piccoli. Un ultimo punto che merita di essere affrontato a proposito della dimensione demografica dei Comuni sciolti riguarda come questa cambi nel tempo. La Figura 3 (a pag. 44) riporta l'ampiezza media annuale dei Comuni sciolti per il periodo considerato. Nel complesso, non si delinea una chiara tendenza all'aumento o alla diminuzione della loro dimensione demografica media.

Figura 3 - Ampiezza demografica media, su base annuale, dei Comuni sciolti (1991-2018; N=313)



Elaborazione dell'autore su informazioni tratte dalla Gazzetta Ufficiale e dal ministero dell'Interno

Si evidenziano, però, alti e bassi, segno che, probabilmente, non c'è una linea d'azione delle agenzie di contrasto volta a concentrare progressivamente l'attenzione sui Comuni più grandi. L'ipotesi che sia la magistratura con le sue operazioni a dar forma alla fisionomia complessiva degli scioglimenti trae una piccola conferma anche da questo andamento apparentemente casuale.

4. I TEMPI DEGLI SCIOGLIMENTI

L'intervallo di tempo che intercorre tra l'elezione di un'amministrazione locale e il suo scioglimento può costituire un ulteriore fattore da considerare per valutare l'effettivo funzionamento di questa politica antimafia. Anche su questo aspetto si registra un'ampia variabilità di situazioni: in qualche caso il provvedimento di rigore è tempestivo; in molti altri lo scioglimento sopraggiunge quasi al termine della consiliatura. Decisioni così "tardive" possono mettere in seria discussione, agli occhi dei cittadini, la credibilità dell'istituto dello scioglimento e, di conseguenza, anche quella di chi la applica. Ciò deriva dalla credenza, ampiamente diffusa, secondo la quale se un amministratore locale è vicino ai mafiosi, egli lo era fin dall'origine, quindi già al momento di assumere la carica. In verità, ovviamente, non è detto che sia così: le collusioni e i condizionamenti possono nascere nel corso del mandato,

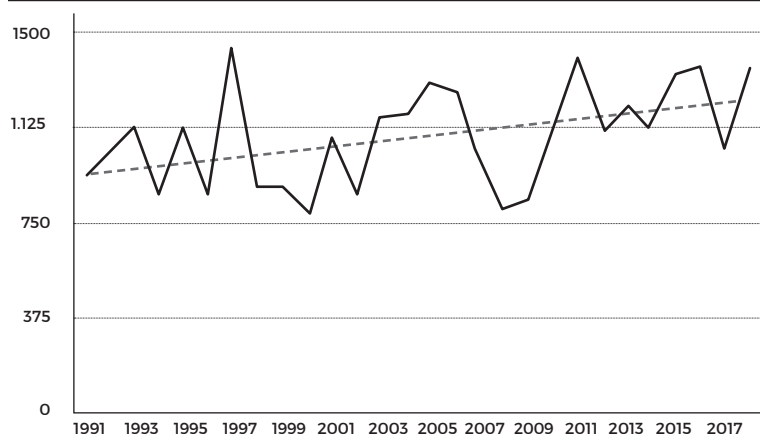
non necessariamente durante la campagna elettorale o ancor prima. Per valutare come stiano effettivamente le cose, considerando la data di scioglimento e quella di elezione di ciascuna amministrazione comunale sciolta, è possibile ricavare una stima precisa e complessiva del tempismo dell'intervento governativo. Nella tabella 3 si presenta la distribuzione di frequenza degli anni di vita dell'amministrazione comunale prima dello scioglimento. In maniera ancor più puntuale, la figura 4 mostra quanti giorni in media sono rimasti in carica i governi locali poi disciolti.

Tabella 3 - Numero di anni prima dello scioglimento (1991-2018; N=313)

	Frequenza	Percentuale	Percentuale cumulata
meno di un anno	19	6,1	6,1
da 1 a 2 anni	47	15,0	21,1
da 2 a 3 anni	80	25,5	46,6
da 3 a 4 anni	92	29,4	76,0
più di 4 anni	75	24,0	100
TOTALE	313	100	-

Elaborazione dell'autore su informazioni tratte dalla Gazzetta Ufficiale

Figura 4 - Media di giorni intercorsi tra l'elezione e lo scioglimento dell'Ente locale per anno (1991-2018; N=313)



Elaborazione dell'autore su informazioni tratte dalla Gazzetta Ufficiale e dal ministero dell'Interno

Gli scioglimenti, si deduce dalla lettura della tabella e della figura appena presentate, sono tutt'altro che tempestivi: poco meno della metà delle 313 amministrazioni sciolte sono rimaste in carica più di tre anni. All'opposto, solo una su cinque è stata colpita dal provvedimento entro due anni dall'insediamento degli organi politici. Quasi un quarto sono state sciolte dopo esser rimaste in carica almeno quattro anni. La media complessiva è di 1.113 giorni, con punte che vanno dai soli 88 di Sant'Antonio Abate (1993) ai ben 1.860 di San Luca (2013). Peraltro, nel corso del tempo l'intervallo medio cresce in maniera piuttosto consistente. Da questo punto di vista, quindi, non sembra che la politica degli scioglimenti abbia rivelato alcuna capacità di apprendimento.

5. LA PROPENSIONE DEI GOVERNI NAZIONALI A SCIOGLIERE

La tempestività degli scioglimenti esplorata nel paragrafo precedente può dipendere dal caso, o più precisamente dalla già richiamata funzione di traino dell'azione della magistratura sull'attività ispettiva delle Prefetture, ma può dipendere anche dall'investimento politico che un Governo nazionale (o più semplicemente un ministro dell'Interno) può fare su questo strumento. Nulla di scandaloso, beninteso: gli scioglimenti sono una politica pubblica appannaggio del potere esecutivo e ogni Governo ha le sue priorità di policy: le ha sull'immigrazione, sulla povertà, sull'inquinamento e così via. La lotta alla mafia, per la parte di cui ha competenza il potere esecutivo, non fa eccezione a questa regola. Per esplorare empiricamente questo aspetto, almeno in prima battuta, è sufficiente calcolare quanti decreti di scioglimento sono stati emanati, in media, cioè per ogni mese in cui sono stati al potere, i diversi Governi nazionali (opportunamente aggregati⁸) che si sono avvicendati dal 1991 al 2018. La tabella 4 (vedi a pag. 49) presenta i risultati dell'analisi condotta su questo aspetto. Come si vedeva già nella figura 1, il Governo Andreotti e il Governo Monti sono di gran lunga gli esecutivi che hanno fatto ricorso alla normativa con più assiduità. Un po' più indietro nella graduatoria, con la media di un decreto e mezzo al mese, si collocano i Governi tecnici della prima metà degli anni '90. Valori abbastanza simili accomunano i Governi Letta-Renzi-Gentiloni con quello attualmente in carica. Sotto la media complessiva, che è di 0,95 decreti al mese, si situano sia i Governi di centro-destra sia quelli di centro-sinistra che,

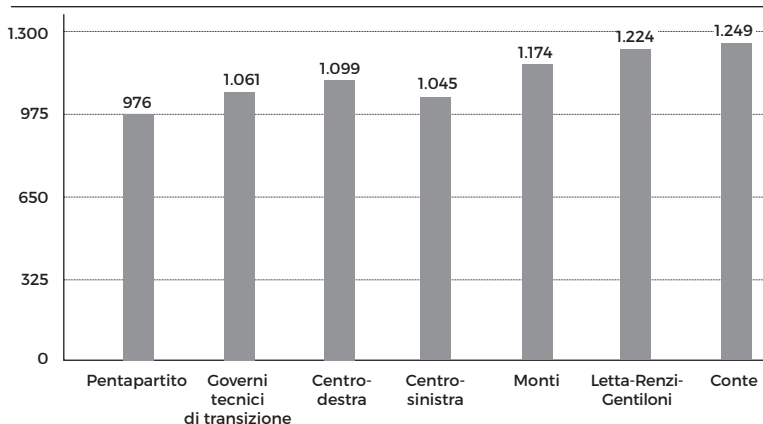
Tabella 4 - Numero di scioglimenti per colore politico del Governo nazionale (1991-2018; N=313)

	Comuni sciolti nei mesi in cui la coalizione ha governato	Mesi di governo della coalizione	Scioglimenti per ogni mese di governo
Pentapartito	29	13	2,23
Governi tecnici di transizione	56	38	1,47
Centro-destra	75	109	0,69
Centro-sinistra	42	85	0,49
Monti	36	18	2,00
Letta-Renzi-Gentiloni	68	61	1,11
Conte	7	7	1,00
TOTALE	313	331	0,95

Elaborazione dell'autore su informazioni tratte dalla Gazzetta Ufficiale e dal ministero dell'Interno

insieme, hanno governato per 194 mesi sui 331 presi in considerazione. Tra tutti, i Governi meno propensi a ricorrere alla normativa sugli scioglimenti sono, in media, quelli appartenenti alla categoria del centro-sinistra, che hanno emesso soltanto 0,49 decreti al mese contro un pur contenuto 0,69 di quelli di centro-destra⁹.

Figura 5 - Media di giorni intercorsi tra l'elezione e lo scioglimento dell'Ente locale per Governo nazionale (1991-2018; N=313)



Elaborazione dell'autore su informazioni tratte dalla Gazzetta Ufficiale e dal ministero dell'Interno

Un ultimo aspetto che val la pena indagare riguarda la tempestività dei diversi Governi nazionali nell'adottare i decreti di scioglimento. Potrebbe infatti darsi che la determinazione di un Governo nazionale possa trasparire anche dalla capacità di indagare con più attenzione, attraverso le Prefetture, le situazioni sospette e, una volta accertati gli elementi necessari per giungere a uno scioglimento, lo decreti senza indugio. La figura 5 (nella pagina precedente) presenta dunque la media di giorni in cui sono rimaste in carica le amministrazioni comunali poi sciolte dai diversi governi nazionali. Pur non evidenziandosi differenze troppo marcate, si nota che il Governo più solerte negli scioglimenti - il VII Governo Andreotti - è anche quello che, come si è appena visto, ha fatto un ricorso più intensivo alla normativa.

6. CONCLUSIONI

I critici dell'istituto dello scioglimento ritengono che la normativa non funzioni e che andrebbe dunque cancellata. Di opposto avviso sono invece molti rappresentanti istituzionali ed esponenti dell'associazionismo antimafia che difendono la legge e, pur ammettendo che essa non sia la migliore possibile, ne sottolineano l'indispensabilità. Le critiche che, con toni diversi, gli appartenenti ad entrambe le categorie rivolgono allo strumento di policy riguardano la sua capacità di "risolvere" il problema delle infiltrazioni, di cui i ripetuti scioglimenti degli stessi Comuni sarebbero una prova incontrovertibile. Per tentare di andare un po' oltre queste osservazioni di senso comune, conviene allora chiedersi cosa debba fare una legge affinché si possa affermare che essa "funzioni". Se si guarda ad altri ambiti e problemi della società, ci si accorge abbastanza facilmente che una legge che funziona non è quella che necessariamente risolve il problema che si propone di affrontare. Se fosse così, bisognerebbe, per assurdo, abolire i semafori ed i limiti di velocità perché le vittime della strada, malgrado l'uso di questi strumenti, non si sono azzerate o comunque non sono calate drasticamente. Insomma, giudicare la bontà di una norma dalla sola capacità di risolvere definitivamente un problema è un ragionamento che porta poco lontano. Tanto più che il problema cui tenta di far fronte la legislazione sulle infiltrazioni mafiose nella politica locale è davvero molto ampio e con sfaccettature che toccano vari ambiti, tutti complessi e intricati: dalle modalità di costruzione del consenso

elettorale; alla persistenza di gruppi di potere, non necessariamente mafiosi; alle logiche proprie del campo politico ed alle regole, formali e informali, per fare carriera politica, nonché i diritti costituzionalmente garantiti all'elettorato attivo e passivo e quelli inerenti alle garanzie dei dipendenti pubblici. Insomma, un vero e proprio campo minato, che è semplice (e a volte anche politicamente remunerativo) calpestare con leggerezza. In questo contributo, evitando di affrontare direttamente il tema dell'efficacia della politica pubblica e di possibili riforme normative, si è provato a fornire una lettura diversa del fenomeno. Una lettura empirica dell'applicazione ormai quasi trentennale di questo strumento di policy antimafia che andrebbe ulteriormente sviluppato per creare una base di conoscenza condivisa, propedeutica ad ogni progetto di riforma.

BIBLIOGRAFIA

La Spina, A. (2005) *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*. Bologna, il Mulino.

La Spina, A. (2014) 'The Fight against the Italian Mafia', in Paoli, L. (ed.) *The Oxford Handbook of Organized Crime*. New York: Oxford University Press, pp. 593-611.

La Spina, A. (2016) *Il mondo di mezzo: mafie e antimafie*. Bologna, il Mulino.

Martone, V. (2017) *Le mafie di mezzo: mercati e reti criminali a Roma e nel Lazio*. Roma, Donzelli.

Mete, V. (2009) *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*. Acireale-Roma, Bonanno.

Mete, V. (2015) 'La lotta alle mafie tra movimenti e istituzioni', in AA. VV., *L'Italia e le sue regioni: l'età repubblicana*. Società. Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, Vol. 4, pp. 305-322.

Mete, V. (2016) 'La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali', *Stato e mercato*, (3), pp. 391-424.

Sciarrone, R. (2009) 'Campo teorico e generi sociologici del fenomeno mafioso', *Rassegna italiana di sociologia*, (2), pp. 324-330.

Sciarrone, R. (a cura di) (2011) *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*. Roma, Donzelli.

Sciarrone, R. (a cura di) (2014) *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*. Roma, Donzelli.

Sciarrone, R. e Dagnes, J. (2014) *‘Geografia degli insediamenti mafiosi. Fattori di contesto, strategie criminali e azione antimafia’*, in Sciarrone, R. (a cura di) *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*. Roma, Donzelli, pp. 39-86.

Note

2. Antonio La Spina ha dedicato alcune interessanti analisi al tema dell'antimafia adottando una prospettiva di analisi delle politiche pubbliche, a partire dal suo volume *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno* (2005). Più in generale, sul tema dell'antimafia, si vedano i lavori dello stesso La Spina (2014, 2016) e quello di Rocco Sciarrone e Joselle Dagnes (2014). Mi sia infine consentito di rimandare ad alcuni miei contributi sull'argomento (Metè, 2009 cap. I, 2015, 2016).

3. Sulla necessità di una lettura binaria e contestuale di mafia e antimafia, si veda il contributo di Sciarrone (2009).

4. Anche la riflessione metodologica sullo studio sociologico delle mafie è piuttosto carente. Ho provato a fornire qualche indicazione in un recente articolo (2016), ricorrendo proprio al tema dei Comuni sciolti come campo d'indagine. Più in generale, seguendo le scelte metodologiche adottate dal gruppo di ricerca coordinate da Sciarrone (2011, 2014), anche a proposito dei Comuni sciolti sarebbe necessario procedere a una comparazione di studi di caso. Ciò permetterebbe di valutare meglio e con la dovuta profondità cosa succede prima, durante e dopo lo scioglimento di un'amministrazione locale, non solo alle persone indicate come responsabili dello scioglimento, ma all'intera comunità che "subisce" il provvedimento: all'ente locale e ai servizi erogati dal Comune, alla classe politica municipale, alle dinamiche di costruzione del consenso elettorale, all'economia, la società civile e così via. Tra il 2004 e il 2005 ho realizzato uno studio di questo genere, cioè centrato su uno studio di caso, a proposito del secondo scioglimento del Comune di Lamezia Terme (Metè, 2009).

5. Per una panoramica ricca e sempre aggiornata sui decreti di scioglimento, corredata da utili statistiche riassuntive e documenti ufficiali e originali (decreti di scioglimenti, relazioni ministeriali, disegni di legge e altri documenti parlamentari, sentenze della Giustizia Amministrativa etc.) si rimanda alla sezione tematica del sito web di Avviso Pubblico, raggiungibili al seguente URL: <http://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/>

comuni-sciolti-per-mafia/.

6. Sui possibili fattori esplicativi di tale variabilità mi sono soffermato più diffusamente in alcuni precedenti lavori, ai quali rimando per ulteriori approfondimenti (Metè, 2009, 2016).

7. Lo stesso può dirsi per le Prefetture: se alla guida di una di esse c'è un Prefetto particolarmente sensibile al problema delle infiltrazioni mafiose, allora è più probabile che siano disposti più accessi antimafia e, come conseguenza, anche il numero degli scioglimenti aumenti.

8. Il centro-destra comprende i Governi: Berlusconi I (maggio 1994 - gennaio 1995); Berlusconi II (giugno 2001 - aprile 2005); Berlusconi III (aprile 2005 - maggio 2006); Berlusconi IV (maggio 2008 - novembre 2011). Il centro-sinistra comprende i Governi: Prodi I (maggio 1996 - ottobre 1998); D'Alema I (Ottobre 1998 - dicembre 1999); D'Alema II (dicembre 1999 - aprile 2000); Amato II (aprile 2000 - giugno 2001); Prodi II (maggio 2006 - maggio 2008). Il Pentapartito riguarda solo il Governo Andreotti VII (Giugno 1991 - aprile 1992), col conteggio che inizia dal mese successivo all'approvazione della legge sugli scioglimenti. Sotto l'etichetta di "Governi tecnici di transizione" sono considerati i Governi Amato I (giugno 1992 - aprile 1993); Ciampi I (aprile 1993 - maggio 1994) e Dini I (gennaio 1995 - maggio 1996). Il Governo Monti va da novembre 2011 ad aprile 2013; quelli guidati da Letta, Renzi e Gentiloni dal maggio 2013 al maggio 2018. L'attuale Governo in carica, guidato da Conte, da giugno 2018 fino alla fine dello stesso anno.

9. Considerando i tempi, a volte lunghi, della procedura che conducono allo scioglimento, può darsi che alcuni iter siano stati avviati durante il mandato di un Governo e si siano poi conclusi quando era in carica il Governo successivo. In ogni caso, pur tenendo conto di questa eventualità, le differenze rispetto al quadro presentato non dovrebbero essere per nulla significative.

CAPITOLO 3

MAFIE, CORRUZIONE, CLIENTELISMO: UN'ANALISI DEGLI SCIoglimenti DEGLI ENTI PER INFILTRAZIONE MAFIOSA

di Alberto Vannucci



1. INTRODUZIONE

Lo scioglimento per infiltrazione mafiosa degli organi di governo di enti locali e degli organi gestionali di altri enti pubblici (come comunità montane e aziende sanitarie) è stato introdotto nell'ordinamento italiano nel 1991. In quasi un trentennio di applicazione di questo strumento di prevenzione vi sono state limature normative nei requisiti richiesti per l'applicazione, comunque orientati a disfare prontamente, senza attendere esiti di eventuali procedimenti penali, quei legami tra amministratori pubblici e organizzazioni mafiose che possono indurre un condizionamento dell'attività politico-amministrativa funzionale agli interessi criminali. Si tratta di una misura di natura straordinaria, unica nel panorama internazionale, che comporta una sorta di *sospensione della democrazia* conseguente alla decadenza di organi politici di natura elettiva, cui consegue l'incandidabilità degli amministratori coinvolti.¹⁰ In questo arco temporale le riforme normative e le differenti interpretazioni giurisprudenziali che hanno accompagnato l'applicazione di questo strumento si sono dovute confrontare con concomitanti trasformazioni nella struttura e nelle strategie adottate dalle stesse organizzazioni mafiose. Le mafie italiane, infatti, sono incorse in profondi cambiamenti nell'ultimo trentennio, sia per fattori endogeni che per cause esogene. Tra queste ultime, di particolare rilievo appaiono l'intensità e l'efficacia crescente dell'azione di contrasto - a livello tanto di prevenzione che di

repressione - posta in essere dall'apparato statale, di cui è dimostrazione per l'appunto la stessa misura dello scioglimento, pur coi limiti e le distorsioni che ne hanno occasionalmente contraddistinto l'utilizzo. Come rileva la Commissione parlamentare antimafia nella sua ultima relazione: *“Negli ultimi decenni sono stati inferti dei colpi notevolissimi alle organizzazioni mafiose, come mai era avvenuto in tutta la storia precedente, dall'unità d'Italia in poi. I due gruppi mafiosi più significativi, quello corleonese e quello casalese, sono stati fortemente indeboliti. Colpi importanti sono stati inferti alle 'ndrine calabresi in ogni parte d'Italia. E anche nel Centro-Nord, dopo alcuni decenni di negazionismo e di sostanziale indifferenza alla penetrazione mafiosa in quei territori, il contrasto militare e giudiziario è divenuto costante”*. (CPAM 2018, p. 14).

Le mafie non hanno assistito passivamente all'irrobustirsi del contrasto statale alle proprie operazioni criminali. Esauritasi rapidamente la stagione stragista di contrapposizione violenta posta in essere dalla fazione corleonese di Cosa Nostra, esse hanno attraversato una serie di adattamenti di matrice organizzativa in una certa misura frutto dell'adozione deliberata di moduli operativi e gestionali meglio capaci di garantire profitti e impunità nelle mutate condizioni ambientali, a seguito di processi di apprendimento. Alcune linee evolutive sono state rilevate dalla Commissione antimafia, che osserva come nonostante gli indiscutibili successi sul piano della repressione giudiziaria e dell'applicazione delle misure di prevenzione:

“le mafie sono diventate (...) protagoniste di una parte dell'economia italiana e internazionale. Il consenso culturale, ridottosi in ambienti popolari, lo hanno riconquistato nelle élite imprenditoriali di diversi settori economici (...). Il minore ricorso alla violenza che si registra (che non riguarda, però, i clan di camorra napoletana) dimostra la volontà di adeguarsi al mondo degli affari dove l'uso permanente della forza è di per sé antieconomico. E gli investimenti nei settori legali si stanno dimostrando meno rischiosi di quelli illegali, dove invece capita che più si investe e più ci si scontra con l'aggressività armata dei competitori”. (CPAM 2018, p. 16)

Ancora, nel rimarcare l'adozione da parte delle mafie italiane di “formule organizzative e modelli di azione sempre più multiformi e complessi”, vengono segnalati “il progressivo allargamento del raggio d'azione delle mafie in territori diversi da quelli di origine storica”, “l'assunzione di profili organizzativi più flessibili, spesso reticolari, con unità dislocate

su territori anche lontani e dotate di autonomia decisionale”, una “più accentuata vocazione imprenditoriale espressa nell’economia legale”, nonché un “mutamento nei rapporti intessuti con i contesti sociali e con i territori, dove al generale ridimensionamento dei tratti più esplicitamente connessi all’intimidazione violenta si affianca la promozione di relazioni di collusione e complicità con attori della cosiddetta ‘area grigia’ (imprenditori, professionisti, politici, burocrati e altri)”: specie nell’economia pubblica “le mafie prediligono il ricorso sistematico alla corruzione per facilitare l’infiltrazione negli appalti e nei sub-appalti” (CPAM 2018, p. 17). In questo contributo viene offerta un’analisi dei decreti di scioglimento degli enti locali per infiltrazione mafiosa, focalizzando l’attenzione sui fenomeni di corruzione e clientelismo.

2. MAFIE CHE SI SPOSTANO, MAFIE CHE CORROMPONO

I dieci casi di scioglimenti per infiltrazione mafiosa al Centro-Nord d’Italia - nove amministrazioni comunali e un municipio - rappresentano ad oggi un campione ancora relativamente (e fortunatamente) esiguo, ma comunque di dimensioni tali da consentire almeno di formulare qualche ipotesi di generalizzazione sulle dinamiche ricorrenti di interazione tra attori mafiosi e amministratori pubblici in aree di non tradizionale insediamento (Dalla Chiesa 2017; Sciarrone 2014). Si rileva, in primo luogo, un intensificarsi dei provvedimenti negli ultimi anni: dopo l’apripista Bardonecchia nel 1995 e Nettuno dieci anni dopo, è nell’intervallo tra 2011 e 2017 che si concentrano gli altri otto casi. Ciò potrebbe in parte riflettere un “effetto apprendimento” degli attori istituzionali preposti all’applicazione della misura di prevenzione, cui consegue il progressivo rafforzamento della loro capacità di individuare segnali di infiltrazione mafiosa anche in contesti ambientali geograficamente distanti da quelli di “ordinaria” operatività. Depurato da questa possibile distorsione, si tratta comunque di un segnale robusto che va a confermare la validità della tesi di una tendenza delle organizzazioni mafiose a dislocare le proprie attività - sia quelle criminali sia altre, formalmente legali - in nuove aree. La tabella 1 fornisce una ricostruzione schematica dei settori e dei meccanismi di condizionamento dell’attività amministrativa posti in essere dalle organizzazioni mafiose. I due elementi che emergono in modo più netto sono *il ruolo egemone della ‘ndrangheta* e il concentrarsi delle attenzioni criminali verso *l’attività di contrattazione pubblica*.

In alcuni casi i mafiosi hanno preferito una strategia ecumenica, intessendo relazioni con interlocutori politici aventi diversa connotazione partitica. Ad esempio a Brescello: “la capacità di penetrazione della consorteria malavitoso nell’ambiente politico locale è chiaramente connotata da un carattere di ‘trasversalità’, (...) anche taluni esponenti dell’attuale opposizione (...) hanno anch’essi, in passato, avuto rapporti amicali e di frequentazione con alcuni soggetti vicini alla cosca” (DPR 20 aprile 2016, p. 13).

La ‘ndrangheta manifesta una forza di penetrazione tale da incidere in modo sostanziale (o, quanto meno, riconoscibile) sull’attività politico-amministrativa dei territori ove realizza una delocalizzazione di attività economico-imprenditoriali, ovvero suoi esponenti trasferiscono interessi e capitali.

Contrariamente a talune rappresentazioni stereotipate, il ricorso a violenza e all’intimidazione da parte della ‘ndrangheta è tutt’altro che occasionale o marginale anche nel Centro-Nord d’Italia. L’arma della coercizione e della minaccia è stata utilizzata per superare resistenze o incomprensioni riguardo alla caratura criminale degli interlocutori e alle richieste formulate nei confronti di imprenditori, funzionari, politici. Si va dal “grave danneggiamento dell’alloggio di uno dei componenti della commissione edilizia del Comune” (DPR 2 maggio 1995, p. 3) alla “circostanza che due assessori siano stati intimiditi, da membri di due ‘famiglie’ contigue alla criminalità organizzata calabrese (...) per essersi opposti, nel corso di una riunione di giunta, a che venisse autorizzata l’apertura di una sala giochi per slot machines” (DPR 24 marzo 2011, p. 4). Anche l’interesse di soggetti criminali nei confronti di specifici affari - in particolare, appalti significativi - nei quali vi siano concorrenti con buone “entrate” politico-amministrative può incoraggiare il ricorso ad atti intimidatori, come nel caso di Ventimiglia dove “un ex consigliere che (...) ha sporto denuncia per aver subito un agguato da parte di soggetti armati” e, in relazione alla “procedura relativa all’affidamento del servizio dell’igiene urbana”, si segnala “l’atto intimidatorio subito nel marzo 2009 dal dott. ***”, che aveva denunciato il danneggiamento da parte di ignoti della propria autovettura con sette colpi di arma da fuoco rivolti alla portiera anteriore sinistra” (DPR 6 febbraio 2012, p. 5). In alcuni casi le minacce sono finalizzate a interferire coi processi elettorali. Ad esempio, a Brescello “la cosca ha cercato, durante la campagna elettorale

relativa alle consultazioni amministrative del 2014, di violare la libera espressione del voto, tentando, con minacce, di impedire la candidatura, non gradita alla consorzeria, di un soggetto (DPR 20 aprile 2016, p. 6). Non sono tuttavia segnalati omicidi: in tutti i casi sopra richiamati la coercizione è contenuta al di sotto della soglia della “pena capitale”, quale risorsa utile alla regolazione dei mercati pubblici e di altre attività imprenditoriali informali o illegali: è questo il caso del ‘locale’ di Ventimiglia nel quale operano “capi ed organizzatori, dirigendo ed organizzando il sodalizio, assumendo le decisioni più rilevanti, impartendo le disposizioni e comminando le sanzioni agli associati e a loro subordinati, decidendo e partecipando ai riti di affiliazione, curando rapporti con le altre articolazioni dell’associazione, dirimendo contrasti interni ed esterni al sodalizio”, anche tramite colpi di fucile a scopo intimidatorio contro l’autovettura di ***, noto imprenditore locale, che, a loro avviso, non aveva rispettato accordi precedentemente assunti” (DPR 6 febbraio 2012, p. 16 e pp. 19-20).

Massimo comun denominatore di tutti gli scioglimenti di enti nel Centro-Nord è il coinvolgimento nel mercato pubblico locale di esponenti criminali, di regola attraverso soggetti imprenditoriali loro più o meno direttamente riconducibili (vedi tabella a pagina 58). Gli appalti appaiono come un vero e proprio *eldorado* per le “mafie in movimento” (Varese 2011). La parte del leone va ai lavori pubblici, ma non sono disdegnate le opportunità offerte dagli appalti per servizi: nelle relazioni si segnalano rifiuti e igiene urbana, cimiteri, cura del verde pubblico, pulizia e manutenzione sono gli ambiti segnalati. La presenza di attori dalla riconoscibile identità mafiosa rappresenta in ogni caso un potente elemento stabilità, tanto di preesistenti equilibri di corruzione sistemica che delle nuove opportunità di scambio occulto, in quanto “centro di potere” capace di governare con particolare efficacia le relazioni tra le controparti, in virtù della disponibilità del ricorso a sanzioni violente e di risorse reputazionali. Ad esempio, a Nettuno gli esponenti di “una potente cosca della ‘ndrangheta calabrese” sono andati a interfacciarsi con gli amministratori comunali in un contesto nel quale “importanti, strategici settori amministrativi risultano concentrati nelle mani di un singolo dirigente cui il Sindaco ha gradualmente affidato crescenti responsabilità, sebbene risulti coinvolto in procedimenti penali per reati contro la pubblica amministrazione”, mentre “per alcuni dipendenti

Tabella 1 - Caratteristiche delle infiltrazioni mafiose rilevate nei decreti di scioglimento in enti del Centro-Nord

Comune	Anno	Organizzazione mafiosa	Settori interessati dall'infiltrazione mafiosa				Ricorso a violenta	Consenso elettorale e voti
			Appalti	Editizia privata	Società pubbliche	Altri settori		
Bardonecchia (TO)	1995	'ndrangheta	Lavori pubblici	X	-	-	X	-
Nettuno (RM)	2005	'ndrangheta	Servizi	X	X	-	-	-
Bordighera (Im)	2011	'ndrangheta	Lavori pubblici	-	-	Gioco d'azzardo	X	X
Ventimiglia (IM)	2012	'ndrangheta	Servizi	-	X	-	X	X
Leini (TO)	2012	'ndrangheta	Lavori pubblici	-	X	-	-	X
Rivarolo Canavese (To)	2012	'ndrangheta	Lavori pubblici	X	-	-	-	X
Sedriano (MI)	2013	'ndrangheta	Lavori pubblici	-	-	-	-	X
Ostia, X Municipio (RM)	2015	Gruppi maf. autoctoni	Servizi	X	-	Concess.balneari, gioco d'azzardo	X	-
Brescello (RE)	2016	'ndrangheta	Lavori pubblici	X	-	Alloggi demaniali, concessioni, assunzioni	X	-
Lavagna (CE)	2017	'ndrangheta	Servizi	-	-	Concess. balneari, voucher	-	X

Elaborazione dell'autore da relazioni di accompagnamento ai decreti di scioglimento

con incarichi dirigenziali sono stati aperti procedimenti penali per gravi reati contro la pubblica amministrazione” (DPR 28 novembre 2005, p. 4). Come si osserva nella relazione 2016 della Direzione nazionale antimafia: “l’uso stabile e continuo del metodo corruttivo-collusivo da parte delle associazioni mafiose, determina di fatto l’acquisizione (ma forse sarebbe meglio dire, l’acquisto) in capo alle mafie stesse, dei poteri dell’Autorità Pubblica che governa il settore amministrativo ed economico che viene infiltrato. Acquistato, dal sodalizio mafioso, con il metodo corruttivo collusivo, il potere pubblico (...) viene, poi, illegalmente, meglio, criminalmente, utilizzato al fine esclusivo di avvantaggiare alcuni (le imprese mafiose e quelle a loro consociate) e danneggiare gli altri (le imprese e i soggetti non allineati)” (DNA 2017, p. 272).

L’attività dei mafiosi e le distorsioni dei mercati pubblici si realizzano infatti in ambiti distinti ma, ove compresenti sul territorio, complementari. La loro interazione può contribuire allo sviluppo di un nesso simbiotico che avvantaggia tutti gli attori coinvolti nell’intreccio tra corruzione, infiltrazioni mafiose, regolazione dei mercati illegali, organizzazione del consenso politico-elettorale (della Porta e Vannucci 2012, pp. 192-202). Se le organizzazioni mafiose possono rafforzarsi grazie a un ricorso sistematico alla corruzione - in termini di profitti, provvedimenti favorevoli, aspettative di impunità, acquisizione di capitale relazionale con influenti “colletti bianchi”, etc. - a loro volta i partecipanti alle reti di transazioni corrotte possono trarre vantaggi - in termine di prevedibilità delle condotte, fiducia nell’adempimento, coesione, omertà - dalla presenza in quel tessuto di relazioni di attori criminali capaci e disponibili a svolgere quel ruolo di protettori e regolatori (Vannucci 2012 e 2017; Picci e Vannucci 2018). Per le organizzazioni criminali, del resto, a parità di condizioni il ricorso alla corruzione è preferibile all’impiego della violenza, poiché attenua rischi e allarme sociale creando di un legame con gli amministratori pubblici cementato, dal potere di ricatto e da un’incombente - ma occasionalmente avveratasi, come negli esempi precedenti - prospettiva di ritorsioni violente (Ciconte, 2013).

Il campionario di tecniche utilizzate per piegare gli esiti delle procedure agli interessi delle imprese proprietà di mafiosi ovvero ad essi contigue - tramite prestanome o parenti - è piuttosto esteso, e ricalca molti tra i *campanelli d’allarme* di distorsione degli appalti individuati dall’Autorità

nazionale anticorruzione (ANAC 2015). Per fare alcuni esempi, si osservano affidamenti diretti senza gara in assenza dei requisiti di legge, aggiudicazioni tramite immotivate procedure d'urgenza, proroghe concesse senza selezioni ad evidenza pubblica, assenza di controlli sulla certificazione antimafia e sull'esecuzione dei lavori, perizie suppletive e varianti in corso d'opera in assenza dei presupposti di legge, frazionamento artificioso della gara in modo da restare sotto la soglia che avrebbe imposto la gara, assegnazione di subappalti a società contigue all'organizzazione mafiosa. Nel settore degli appalti la corruzione si salda, come prevedibile, con gli accordi collusivi tra imprenditori che cancellano qualsiasi residua possibilità di concorrenza. La realizzazione di un *oligopolio con partecipazione mafiosa* nel mercato pubblico è preferibile rispetto all'alternativa di un *monopolio mafioso*, perché la competizione - per quanto fittizia - attenua il rischio che si riscontrino irregolarità nelle aggiudicazioni e stempera il malcontento degli esclusi con la prospettiva di future opportunità. Nel caso di Ostia, ad esempio, in un appalto di pulizia e manutenzione "è stato verificato che due delle tre società ammesse alla procedura, tra cui quella risultata aggiudicataria, erano imputabili ad un unico centro di interessi", di matrice imprenditoriale-mafiosa, che "è risultato avere cointeressenze anche con il titolare della terza impresa ammessa al procedimento" (DPR 27 agosto 2005, p. 8).

Coerentemente con la cornice di interpretazione sopra delineata, diversi decreti di scioglimento segnalano la sussistenza in loco di preesistenti comitati d'affari che disciplinano accordi di cartello e altre relazioni di scambio occulto, comprendenti soggetti interni all'amministrazione comunale. I soggetti mafiosi in questi casi si inseriscono in un tessuto già consolidato di relazioni e transazioni informali e illecite, profitano delle opportunità di arricchimento entro quei circuiti e possono rispondere in modo duttile all'eventuale richiesta di loro servizi (protezione ed *enforcement*, finanziamenti, riscossione crediti, etc.). Per fare alcuni esempi, a Bardonecchia si fa riferimento all'insediarsi di "un vero e proprio comitato di affari, che, soprattutto in materia urbanistica ed edilizia, coinvolge persone estranee all'istituzione comunale, le quali esplicherebbero una influenza condizionante sulle scelte e sull'attività degli organi del Comune" (DPR 2 maggio 1995, p. 4). A Nettuno la "diffusa situazione di disfunzione, inerzia ed illegittimità dell'azione amministrativa (...) si è tradotta sovente in determinazioni finali a vantaggio

della rete di interessi espressi dal mondo affaristico locale, nel quale si muove la criminalità organizzata” (DPR 28 novembre 2005, p. 6). Mentre a Sedriano “è emerso un intreccio politico-affaristico connotato da un consolidato rapporto di mutuo soccorso e da interrelazioni economiche e personali tra esponenti della malavita organizzata, soggetti privati ed amministratori pubblici” (DPR 21 ottobre 2013, p. 6).

La corruzione e i diversi tipi di influenza impropria sull'attività amministrativa configurano una sorta di *privatizzazione di fatto* dell'esercizio dell'autorità pubblica, convertita in modo occulto in strumento di arricchimento per i componenti dei cartelli politico-imprenditoriali-mafiosi. È interessante notare che in alcuni casi questo processo si accompagna a un orientamento verso moduli privatistici della gestione della cosa pubblica. La trama di relazioni tra attori criminali e amministratori pubblici viene infatti proiettata in una differente cornice regolativa, quella delle società partecipate, che allenta i vincoli e i controlli nell'allocazione di risorse pubbliche. In questo ambito, gli atti illegittimi risultano di norma più difficili da riconoscere e perseguire. Si prenda il caso di Leini, dove una società *in-house* sarebbe diventata “strumento per veicolare sul mercato locale gli interessi oligarchici della malavita e per aggirare le procedure di legge, consentendo l'infiltrazione di imprese facenti capo agli ambienti controindicati, che hanno ottenuto appalti o, a seguito di frazionamenti, parti di lavori” (DPR 30 marzo 2012, p. 95).

Se gli appalti fanno la parte del leone, altri settori di attività amministrativa ad alto rischio corruzione sono ugualmente oggetto di interessi mafiosi nelle amministrazioni del Centro-Nord. Il più ricorrente è l'edilizia privata: nelle sistematiche distorsioni del “governo del territorio” le imprese di costruzioni contigue a gruppi o esponenti mafiosi moltiplicano le occasioni di profitto - anche ingente - oltre a quelli conseguibili coi lavori pubblici.¹¹ Nel caso di Brescello, ad esempio, “si sviluppa una situazione di vero e proprio assoggettamento al volere di alcuni affiliati alla cosca, nei cui confronti il Comune, anche quando avrebbe dovuto, è rimasto ingiustificatamente inerte (abusi edilizi, assunzioni, concessioni, varianti al PRG)” (DPR 20 aprile 2016, p. 13); analogamente a Bardonecchia “la costruzione di un complesso immobiliare (...) ha visto all'opera un'associazione mafiosa facente capo a ***, effettivo *dominus* della società che dell'intera operazione immobiliare risultava beneficiaria” (DPR, 3 maggio 1995, p. 3).

Emergono anche vicende in cui entrano in gioco concessioni balneari e per l'installazione di slot machine, nonché altri favori di piccolo cabotaggio, di matrice prettamente clientelare - assegnazione di alloggi demaniali, voucher e assunzioni a tempo determinato a vantaggio di parenti di un esponente mafioso. Il gioco d'azzardo si conferma particolarmente attività economica appetibile per i gruppi mafiosi, vista la facilità dei profitti e le opportunità di riciclaggio di capitali illeciti. Ad esempio, a Bordighera in vista di una decisione di giunta sull'autorizzazione a una sala slot "all'assessore che rappresentava i motivi della sua posizione contraria, era stato ricordato dai due esponenti mafiosi che quando aveva avuto-bisogno dei loro voti essi lo avevano appoggiato. L'assessore stesso (...) riferisce che proprio il Sindaco era favorevole all'apertura della sala giochi 'perché' aveva favori da rendere" (DPR, 24 marzo 2011, p. 4). A Brescello si rimarca invece, quale segnale preoccupante, "l'assegnazione di un alloggio demaniale ad un parente del locale vertice della 'ndrina, peraltro in passato tratto in arresto per il delitto di estorsione"; anche "un altro soggetto risulta beneficiario di un alloggio demaniale, con esiguo canone di locazione, assegnato dal Comune", pur essendo, "gravato da precedenti di polizia" e "legato da vincoli parentali con esponenti della consorterìa" e "amministratore unico di una società confiscata alla cosca" (DPR 20 aprile 2016, p. 6).

La dimensione clientelare di alcuni scambi conduce a un'altra area significativa di intersezione e di condizionamento mafioso: quella elettorale. In sei decreti di scioglimento degli organi elettivi al Centro-Nord si rilevano pressioni, interferenze, condizionamenti ad opera delle organizzazioni mafiose sin dalla loro fase costitutiva, ossia nel processo di selezione della classe politica. Nella modalità più frequentemente utilizzata l'esponente mafioso si pone quale collettore di voti, in cambio dei quali ottiene un credito esigibile in termini di influenza sui futuri processi decisionali. Si osservano anche casi di "internalizzazione" criminale della rappresentanza, tramite la selezione quali candidati - poi eletti - di figure direttamente collegate al gruppo criminale. È questo il caso di Sedriano, dove "emblematica è la posizione di un consigliere comunale, eletto nella stessa lista del Sindaco. Il predetto amministratore è legato da uno stretto rapporto di parentela ad un elemento di spicco della 'ndrangheta, in favore del quale il primo cittadino ha garantito il proprio interessamento in relazione ad investimenti sul territorio ed

in vista dell'affidamento di appalti pubblici (DPR 21 ottobre 2013, p. 4). A Lavagna il gruppo mafioso è arrivato a determinare la composizione della giunta, inserendovi un proprio fiduciario: "Gli accordi pre-elettorali intercorsi tra il candidato (...) e un gruppo di famiglie, prevalentemente di origine calabrese, alcune delle quali collegate alla 'ndrangheta, che possiamo definire «grandi elettori», prevedevano, in cambio del sostegno elettorale, varie utilità e la nomina di un loro rappresentante in seno alla Giunta" (DPR 27 marzo 2017, p. 28). Come si è visto sopra, occasionalmente si sono manifestate anche modalità più aggressive di condizionamento del processo elettorale, tramite minacce e pressioni di matrice intimidatoria nei confronti di candidati.

3. VECCHIE E NUOVE INFILTRAZIONI MAFIOSE: UNA COMPARAZIONE TRA 1991 E 2018

Nel 1991, primo anno di applicazione della legge 221/91 la misura dello scioglimento ha colpito 19 amministrazioni comunali (7 in Campania, 5 in Sicilia e Calabria, 2 in Puglia), contro le 23 del 2018 (11 in Calabria, 5 in Sicilia, 4 in Puglia, 3 in Campania). Attraverso un'analisi delle relazioni di accompagnamento ai decreti di scioglimento si cerca adesso di comparare i principali elementi di persistenza e discontinuità nelle modalità attraverso le quali le organizzazioni mafiose condizionano l'attività degli enti locali.

In via preliminare, sono opportune almeno due cautele di ordine metodologico. Anzitutto, le relazioni del 1991 - inevitabilmente "pionieristiche" - sono in media più sintetiche e "parsimoniose" nell'offerta di informazioni rispetto a quelle del 2018. Queste ultime, anche a seguito di un probabile processo di apprendimento istituzionale nell'applicazione della misura, consentono un maggiore approfondimento sulle problematiche dell'operato dell'ente. In secondo luogo, le Commissioni d'accesso sono spesso nominate dai Prefetti a seguito di inchieste giudiziarie che hanno coinvolto anche amministratori pubblici, approfondendo i fattori di influenza criminale sulla loro attività risultanti da quelle inchieste. Nelle relazioni non si ha dunque una visione sinottica dell'operare dell'amministrazione, poiché l'attenzione si concentra su alcuni settori più vulnerabili all'azione repressiva dei magistrati. Del resto, come evidenziato dalla penultima colonna delle tabelle 2 e 3, nella quasi totalità dei casi di scioglimento la presenza di amministratori inquisiti, arrestati, condannati o latitanti - in

alcuni casi in percentuale assai cospicua - è il primo valido campanello d'allarme di una presenza attiva delle organizzazioni mafiose in quel contesto amministrativo e di una penetrabilità dell'ente pubblico, già permeato da corruzione e abusi di vario tipo, alla loro opaca influenza. Almeno tre fattori rilevanti appaiono costanti nel confronto tra scioglimenti a distanza di 27 anni. Il primo è la condizione di profondo e generalizzato degrado dell'attività amministrativa in termini sia funzionali che organizzativi, segnalata in pressoché tutti i decreti di scioglimento. La corruzione, nel significato più ampio del termine - intesa cioè come *maladministration* ¹² rappresenta presumibilmente sia il brodo di coltura che la prevedibile ricaduta del condizionamento mafioso sui processi decisionali dell'ente pubblico.

Ancora, il settore degli appalti si conferma quale luogo preferenziale e pressoché obbligato di "contatto" e penetrazione delle organizzazioni mafiose negli enti locali: entriamo qui in una manifestazione più diretta di corruzione come distorsione dei meccanismi di gestione delle gare a beneficio di imprenditori protetti, contigui ovvero diretta emanazione dei gruppi criminali. A questi vantaggi si accompagnano contropartite di varia natura, in particolare sostegno elettorale, vantaggi economici, protezione, assunzioni clientelari. Dal confronto tra le tabelle 2 e 3 emerge che in 14 casi su 19 nel 1991 e in 22 su 23 nel 2018 si fa esplicito riferimento a interferenze di gruppi mafiosi con l'attività contrattuale dell'ente, che si sono tradotte in forme diverse di interazione coi decisori per ottenere contratti pubblici. Quasi mai tale avvicinamento si accompagna a situazioni di matrice violenta o intimidatoria: nel sistema degli appalti regolato dalle mafie prevale una logica collusiva improntata alla reciprocità dei vantaggi attesi. E non mancano evidenze di pratiche corrottive nelle quali non pare esservi intervento di attori mafiosi, ovvero di conflitti di interessi come nel caso messo in risalto a Crucoli, dove "l'azienda riconducibile al citato amministratore comunale, che opera nel settore delle forniture di materiale da costruzione, ha ottenuto dall'ente, sulla base di un consolidato meccanismo di gestione della spesa pubblica, numerose commesse per la fornitura di materiali da costruzione e di facile consumo i cui importi sono stati liquidati, nella maggior parte dei casi, con determine a firma del Sindaco" (DPR 29 ottobre 2018, p. 7). Nella descrizione delle ragioni di scioglimento degli enti colpisce l'ampia casistica di irregolarità amministrative; abbondano infatti i "campanelli

d'allarme" o *redflags* di un probabile inquinamento della procedura di assegnazione e gestione di appalti "a partecipazione mafiosa", che così come nei Comuni sciolti del Centro-Nord si sovrappongono in buona misura a quelli elencati dall'Autorità anticorruzione (ANAC 2015), sebbene con alcune specificità derivanti dal contesto socio-economico ad alta densità criminale. Di seguito, seguendo l'iter della corrispondente procedura: titolari dell'impresa affiliati o parenti di mafiosi; alto grado di *parentela politica* delle imprese aggiudicatarie di appalti¹³; dipendenti dell'impresa contigui a contesti criminali; mancata esclusione di imprese prive di certificazione antimafia o colpite da interdittiva; frazionamento artificioso della gara così da restare sotto la soglia che imporrebbe una procedura aperta; omesso espletamento di ricerche di mercato; mancato ricorso al mercato elettronico o a procedure comparative; mancata pubblicazione del bando; brevità dell'intervallo temporale per la presentazione di offerte; una sola impresa partecipante alla gara; frequenti affidamenti diretti e di somma urgenza; trattativa diretta in assenza di condizioni di urgenza; aggiudicazione con ribassi irrisori; mancata o tardiva adozione delle determinazioni a contrarre; subappalti affidati a imprese destinatarie di interdittive antimafia; reiterate proroghe del contratto; sovrapproduzione delle competenze rispetto alle prestazioni rese; successiva integrazione con varianti in corso d'opera di un contratto originariamente aggiudicato grazie a un ribasso consistente.

Da ultimo, anche il governo del territorio si conferma nel 2018, così come accadeva nel 1991, contesto di particolare vulnerabilità agli interessi di attori mafiosi, in un contesto di illegalità diffusa che prelude a scambi occulti coi decisori pubblici. Le strategie variano a seconda dei casi. Alcune imprese protette, "a partecipazione mafiosa" oppure diretta emanazione dei gruppi criminali, hanno realizzato redditizie speculazioni immobiliari contando sulla complicità degli amministratori pubblici, conniventi o retribuiti con modalità e risorse diverse. Decisioni altamente discrezionali di natura programmatica in ambito urbanistico, così come interpretazioni favorevoli di regolamenti e norme nel rilascio di licenze edilizie, possono assicurare profitti ingenti senza apparente violazione di procedure e abusi evidenti. Anche le informazioni confidenziali permettono di acquisire significativi vantaggi. Nel caso di Poggiomarino presso l'abitazione del boss mafioso fu rinvenuta copia originale del programma comunale di sviluppo edilizio, a denotare un suo "interesse di tale spessore

da dover avere in anteprima, e grazie ai vincoli di amicizia, il programma di fabbricazione e le norme di attuazione, con lo scopo di precludere ad eventuali interessati l'acquisto di zone che sarebbero state oggetto della successiva lottizzazione". (DPR 30 settembre 1991, p. 5).

In altri casi nell'ente pubblico ci si limita a una tolleranza di fatto nei confronti di una vasta gamma di abusi edilizi e nell'utilizzo di beni in concessione. L'inazione a livello ispettivo e sanzionatorio da un lato permette di alimentare un bacino di consensi di matrice clientelare, dall'altro va selettivamente ad avvantaggiare soggetti contigui o appartenenti all'organizzazione criminale.

Una linea di variazione nell'ambito degli appalti è tuttavia osservabile: le mafie estendono e diversificano i mercati pubblici oggetto di attenzione. Se nel 1991 gli appetiti delle imprese protette dalle mafie si concentrano quasi esclusivamente nel settore dei lavori pubblici, nel 2018 - pur facendo i lavori pubblici ancora la parte del leone - in ben 17 casi entrano in gioco anche appalti per servizi pubblici di varia natura. Evidente un processo di diversificazione settoriale degli imprenditori a vario titolo protetti, collusi o internalizzati nelle organizzazioni mafiose, per quanto generalmente in contesti ancora caratterizzati da bassa intensità di capitale e tecnologia.¹⁴ Tra questi, uno in particolare spicca per la frequenza altissima, ben 4 casi nel 1991, addirittura 9 nel 2018, quasi la metà del totale: la raccolta e gestione dei rifiuti. Un settore ad alto profitto garantito, nel quale sembra vigente una rigida spartizione collusiva - di norma una sola partecipante per ciascuna gara - a beneficio di imprese protette dalle organizzazioni criminali, a seguito di processi decisionali nei quali "emergenze" più o meno fittizie e proroghe appaiono la regola più che l'eccezione. Nel 2018 le tipologie di servizi pubblici oggetto di interesse comprende anche la gestione di impianti sportivi (4 casi), i servizi cimiteriali e di accoglienza ai migranti (2 casi). Nel caso del controllo delle attività sportive, l'interesse delle mafie ha una motivazione ulteriore rispetto alla mera opportunità di arricchimento: la base di consenso e il rafforzamento del "capitale relazionale" che consegue alla gestione di impianti per attività sportive, specie quelle popolari come il calcio.

Più in generale, il settore degli appalti appare con particolare frequenza sede di uno scambio quadrangolare tra politici, organizzazioni criminali, imprese e "clienti". A fronte di ristrettezze di bilancio che impediscono di utilizzare i ruoli nell'amministrazione pubblica come sede di colloca-

mento clientelare, politici e mafiosi traslano le assunzioni dei “clienti” nell’universo delle imprese beneficiarie di una duplice protezione, di matrice politico-burocratica e mafiosa, e dunque vincitrici di appalti. Tutti hanno la loro parte, in una reciprocità di vantaggi: gli imprenditori ottengono contratti pubblici, i “clienti” posti di lavoro, i politici consenso, i mafiosi tanto una quota di quei profitti che - occasionalmente - il collocamento lavorativo di consanguinei e affiliati, in attuazione di una sorta di “welfare mafioso” su cui si tornerà più avanti.

In questa comparazione intertemporale sono tuttavia evidenti alcune differenze tra i contesti ambientali e le strategie mafiose di interazione coi politici che hanno indotto l’applicazione della misura dello scioglimento. Il profilo del ricorso alla violenza, o alla sua minaccia, non appare predominante: ricorre all’incirca nella metà dei casi, tanto nel 1991 che nel 2018, ma cambia drasticamente l’intensità del suo manifestarsi. Peraltro nel 2018 in 6 su 10 casi a praticare forme di intimidazione sono “nuove mafie” (mafia garganica, sacra corona unita, stidda) in cerca di riconoscimento e affermazione, e il loro campionario si limita perlopiù a sfumati avvertimenti e minacce. Nel 1991 si segnalano invece attentati, omicidi, casi di “lupara bianca”. In uno scenario drammatico, a Lamezia Terme si verifica l’omicidio di un consigliere comunale nel 1986 (DPR 20 settembre 1991, p. 5); a Mondragone il ferimento con colpi d’arma da fuoco di un consigliere “che a quell’epoca si opponeva alla composizione di una possibile giunta presieduta dall’attuale Sindaco”, un assessore “che aveva da poco rinunciato alla propria delega per dissensi con altri componenti della giunta nella gestione di alcuni progetti e finanziamenti, viene fatto segno a numerosi colpi d’arma da fuoco, senza essere, però colpito”, un impiegato comunale “viene picchiato da probabili appartenenti al clan (...) per non aver voluto favorire un loro protetto”, nel luglio 1990 un assessore “scompare senza lasciare alcuna traccia. Tre anni prima era stato ‘gambizzato’” (DPR 20 settembre 1991, pp. 4-5); a Misterbianco “l’agguato commesso il 22 febbraio 1990 da un gruppo di *killers* contro il geometra del Comune (...) che, assunto con incarico a tempo determinato, si occupava di sanatorie edilizie. Il predetto venne inseguito ed ucciso all’interno dell’edificio comunale”; e “l’omicidio [del] segretario della sezione comunale della D.C., commesso dinanzi al palazzo comunale poco prima di una riunione del Consiglio” (DPR 21 dicembre 1991, p. 4). L’uso della violenza diventa residuale in anni più recenti, prospettato

anziché applicato. Si tratta di una prevedibile conseguenza dell'aumento dei costi marginali del suo impiego, visto l'accresciuto pericolo di un'efficace reazione dell'apparato statale. Nelle relazioni che accompagnano gli scioglimenti del 2018 si possono al più rammentare i danneggiamenti dell'auto del responsabile della polizia municipale a Mattinata (DPR 19 marzo 2018, p. 4), l'incendio dell'auto in uso al Vice Sindaco a Strongoli (DPR 20 aprile 2018, p. 5), fino al caso più eclatante di Surbo dove sono richiamati "numerosi episodi intimidatori ai danni degli amministratori locali negli anni 2012-2013, quali l'incendio dell'auto dell'allora Vice-Sindaco (omissis), le buste minatorie e con proiettili ai danni dell'allora Assessore al Bilancio (omissis), le minacce perpetrate con colpi di arma da fuoco all'abitazione del Consigliere (omissis), poi dimessosi" (DPR 11 maggio 2018, p. 8). Se all'inizio degli anni 90 la coercizione valeva a punire inadempimenti o superare resistenze, così come a sancire nuovi equilibri politici, in anni più recenti viene economizzata, evocata più che praticata in concreto, presumibilmente per riaffermare con un minimo di visibilità il valore reputazionale della propria presenza sul territorio, che rischierebbe altrimenti di indebolirsi.

Mentre si attenua l'intensità della prospettiva di applicazione della violenza, lievita esponenzialmente il ricorso al condizionamento del processo elettorale: dai 6 casi del 1991 si passa ai 16 - circa tre quarti - del 2018.¹⁵ L'arma sempre più frequentemente utilizzata dai mafiosi per avere voce in capitolo nei circuiti del potere pubblico a livello locale è la scheda elettorale. Del resto la mobilitazione del sostegno è una risorsa sempre più preziosa per candidati operanti in un contesto partitico che negli ultimi decenni si è fortemente destrutturato, specie in contesti socio-economici caratterizzati da marginalità e arretratezza, dove l'azione organizzatrice e regolatrice delle organizzazioni criminali va a inserirsi entro preesistenti e consolidate reti di scambio clientelare. Se in realtà amministrative circoscritte anche modesti pacchetti di voti - come quelli pilotati direttamente dalle famiglie mafiose - possono fare la differenza, in alcuni casi la presenza criminale è la determinante di una candidatura senza sfidanti, ovvero di una parvenza di concorrenza tra candidati alternativi appoggiati dagli stessi attori criminali. Del resto il pragmatismo delle organizzazioni mafiose permette loro di orientare plasticamente il loro sostegno ai candidati "autonomamente" prescelti, quale che sia la loro identità e orientamento politico, purché ritenuti

affidabili. L'utilizzo estensivo della mediazione elettorale quale strumento di influenza sotterranea si accompagna a un parallelo, cospicuo ritirarsi della presenza mafiosa dalla diretta occupazione di ruoli politici e incarichi elettivi. Si manifesta l'adozione generalizzata, da parte delle organizzazioni mafiose, di una strategia di sommersione anche a livello di strutture amministrative: gli otto casi di "occupazione diretta" di incarichi politici da parte di esponenti mafiosi di spicco rilevati nel 1991 non trovano alcun corrispondente nel 2018, quando si manifesta invece una più prudente e meno esibita delega di tali ruoli a soggetti caratterizzati da relazioni di parentela o cointeressenza con attori criminali. Nessun caso recente è paragonabile a quello osservabile, a titolo di esempio, a Cerda nel 1991, realtà nella quale il soggetto "ritenuto essere il capo 'cosca' (...) eletto nel 1978, ha ricoperto varie volte le cariche di Sindaco ed assessore, in atto consigliere, è ben inserito nel contesto politico amministrativo; per l'ascendente di cui gode ottiene nelle elezioni un rilevante numero di voti che gli permette di manovrare a piacimento all'interno dell'amministrazione, agevolato anche da alcuni consiglieri comunali sui quali ha fatto confluire voti, e attraverso i quali continua ad amministrare" (DPR 30 settembre 1991, p. 5).

Rimane contenuta - in calo dai 5 casi del 1991 ai 4 del 2018 - la disponibilità delle organizzazioni mafiose ad attivarsi direttamente, di solito tramite pressioni estorsive o intimidatorie su esponenti politici o istituzionali, per salvaguardare, o viceversa alterare e rovesciare gli equilibri politici dell'ente in fasi diverse da quella elettorale. Anche questa strategia, infatti, sconta un rischio di visibilità ed esposizione all'attenzione degli organi di controllo istituzionale. Così nel 1991 si poneva in evidenza che la locale famiglia mafiosa "ha potere di determinazione di tutte le scelte politico amministrative (...) valendosi di svariate forme di intimidazione e della presenza di uomini di fiducia come (...) [l'] attuale consigliere e Sindaco dall'agosto 1990 al giugno 1991" e per questa via "esercita in Surbo un saldo controllo del territorio, una funzione di garante degli equilibri politico-amministrativi" (DPR 30 settembre 1991, p. 4). Nel 2018 a Cirò Marina si segnala una "vera e propria immedesimazione organica" di Sindaco, vice Sindaco e di un consigliere nella locale consorteria criminale, "scelti e sostenuti direttamente dai vertici della 'ndrangheta cirotana", con un bilanciamento di forze che assicura una risoluzione indolore e senza strascichi di eventuali malintesi.

A Delianuova invece è lo stesso Sindaco - “eletto con i voti della mafia e ‘collocato’ nella carica pubblica dalla ‘ndrangheta per farne gli interessi, secondo gli accordi pre-elettorali a suo tempo stilati” - a invocare l’aiuto della ‘ndrina di riferimento, come emerge dalle intercettazioni in un “summit tra mondo imprenditoriale-politico e mafioso”, per porre fine a quella che ritiene una manovra politica a suo danno, orchestrata da un’altra ‘ndrina anche attraverso attentati dinamitardi.

Soltanto occasionalmente - due casi in ciascuno dei due anni considerati - si segnala la sussistenza di “comitati d'affari”, ossia camere di compensazione tra gli interessi sotterranei di una pluralità di attori dal rilevante potere contrattuale, all’interno dei quali i mafiosi svolgono tipicamente funzioni d'impronta promozionale e arbitrale. Nei casi di scioglimento analizzati, complice la dimensione ridotta di quasi tutti i contesti amministrativi e dei mercati pubblici coinvolti, la configurazione di interessi riscontrata nelle relazioni appare in genere più rudimentale, con uno - o pochissimi - soggetti imprenditoriali legati a doppio filo alla famiglia mafiosa dominante sul territorio che egemonizzano un particolare ambito di attività amministrativa con la compartecipazione interessata di funzionari e politici. Una “semplice” protezione mafiosa è più che sufficiente a garantire agli operatori economici una posizione di privilegio nei rapporti con l’amministrazione pubblica, di regola nell’attività contrattuale, occasionalmente anche in altri ambiti, come concessioni per attività commerciali o balneari, contributi e sussidi. Esempio sotto questo profilo la vicenda di Piraino: nel marzo 1991, dopo una segnalazione del Sindaco di irregolarità nella costruzione di una strada e di timori per la propria incolumità, i tre fratelli titolari del gruppo imprenditoriale appaltatore, in odore di mafia, i quali “tramite una ragnatela di amicizie, di parentele, di comparato e di connivenze, ‘muovono’ la volontà di dodici consiglieri su venti, (...) promuovono, tramite questi, una mozione di sfiducia nei confronti del Sindaco e della giunta determinandone, in breve, le dimissioni cui fa seguito l’elezione di una nuova compagine”, presieduta da un nuovo Sindaco dipendente della loro impresa (DPR 20 settembre 1991, pp. 4-5). Quasi trent’anni dopo, a Trecastagni, il socio occulto di un’impresa contigua alla mafia si afferma come dominus incontrastato degli appalti e più in generale di tutte le attività municipali, operando in completa simbiosi col Sindaco che ha contribuito a far eleggere.

Si tratta dunque di una forma di corruzione ormai “privatizzata”. Così come l’esercizio del potere pubblico all’interno dell’ente, a vantaggio di un soggetto che per vie sotterranee svolge una determinante funzione di raccordo tra il vertice politico dell’ente e imprese protette dall’organizzazione mafiosa, della quale appare quale emissario.

Da ultimo, in alcune relazioni del 1991 viene evocata la presenza di tradizionali reti di scambio per la distribuzione clientelare di micro-favori, in alcuni casi fonte autonoma di consenso e legittimazione per i politici, capace di accentuarne l’autonomia rispetto alle famiglie mafiose, in altri piegata da queste ultime a finalità di controllo sociale.¹⁶ È il caso di Taurianova, dove le relazioni parentali, di affinità e amicizia tra amministratori e mafiosi “appaesano una chiara contiguità tra malavita operativa e sistema clientelare” (DPR 2 agosto 1991, p. 5). Interessante la mutazione osservabile nel 2018. Quando viene richiamata l’esistenza di un persistente e resiliente circuito di relazioni clientelari, esso risulta quasi sempre impiegato come risorsa contestuale di scambio con controparti diretta emanazione o comunque provenienti da ambienti mafiosi, in modo funzionale al soddisfacimento di bisogni elementari - posti di lavoro, contributi socio-assistenziali e sussidi, casa popolare, mancata esazione di tariffe e tributi dovuti, etc. - di boss, affiliati, consanguinei. Sembra così configurarsi il tentativo di costruire una sorta di basilare welfare mafioso alimentato per via parassitaria intercettando una quota delle (sempre più esigue) risorse destinate alle politiche di assistenza sociale dagli enti locali.¹⁷ Anche in questo caso i beneficiari ricambiano con un sostegno di natura non soltanto politico-elettorale, all’interno di una transazione più articolata nella quale politici e funzionari interagiscono con le famiglie mafiose in una pluralità di contesti e affari. Per fare qualche esempio, a San Gennaro Vesuviano parenti e affiliati del clan camorrista usufruiscono indebitamente della distribuzione di pacchi alimentari (DPR 12 febbraio 2018, p. 7); a Surbo emerge “l’assegnazione da parte dell’amministrazione comunale di 60 alloggi di edilizia economica e popolare (...) a soggetti controindicati (...) addirittura alcuni pluripregiudicati appartenenti a uno stesso nucleo familiare sono risultati assegnatari di più alloggi” (DPR 11 maggio 2018, p. 5); a Bompensiere “tra i beneficiari dei contributi destinati a persone in condizione di disagio socio-economico figurano soggetti strettamente legati ad ambienti criminali o ai vertici dell’amministrazione” (DPR 27 aprile 2018, p. 6). Particolarmente ambito,

come da tradizione, il posto di lavoro, preferibilmente nell'ente pubblico ma in alternativa anche nelle società aggiudicatarie di appalti: tra l'altro si osserva a Strongoli l'assunzione "alle dipendenze dell'amministrazione comunale di un pregiudicato a sua volta congiunto del capoclan e affiliato alla consorceria territorialmente dominante" (DPR 20 aprile 2018, p. 5); a Plati alcuni tra i "soggetti assunti a tempo determinato alle dipendenze del Comune" sono "vicini per rapporti di frequentazione, parentela o affinità a figure apicali delle famiglie malavitose" (DPR 17 aprile 2018, p. 8); a Mattinata viene segnalata l'assunzione di "soggetti vicini ad ambienti malavitosi per rapporti di parentela, affinità o frequentazione" presso le ditte beneficiarie di affidamenti diretti di appalti (DPR 19 marzo 2018, p. 4). A Trecastagni emerge infine una saldatura tra l'universo della corruzione e quello dei favori clientelari: in un appalto per la raccolta di rifiuti per il quale sono stati arrestati per le tangenti ricevute due funzionari comunali, Sindaco e Vice Sindaco "hanno ottenuto, secondo le dinamiche tipiche di una logica clientelare, che determinate persone fossero assunte alle dipendenze della menzionata impresa per lo svolgimento di servizi supplementari di raccolta dei rifiuti solidi urbani" (DPR 11 maggio 2018, p. 7). Due criticità dello strumento dello scioglimento degli enti per infiltrazione mafiosa trovano conferma in questa analisi. La prima, ben nota, ha a che vedere con l'inerzia di fatto dei componenti dell'apparato burocratico, fatti salvi eccezionali provvedimenti giudiziari o disciplinari, comunque conseguenti a inchieste giudiziarie. Per questa ragione spesso i funzionari pubblici diventano gli interlocutori privilegiati per le organizzazioni mafiose, specie i dirigenti di livello apicale cui da almeno un quindicennio sono stati attribuiti crescenti poteri gestionali. I funzionari di carriera non sono toccati dai provvedimenti di scioglimento e diventano così punto di riferimento durevole nel mutare di maggioranze e componenti degli organi di indirizzo politico, nonostante quasi tutte le relazioni - in piena sintonia a distanza di quasi trent'anni - sottolineino il loro ruolo di co-protagonisti di relazioni di cointeressenza o parentela con esponenti mafiosi, anche di spicco.

Un secondo elemento di debolezza emerge in alcuni casi di scioglimento o doppio scioglimento. Si rimarca infatti come sussista una piena continuità - a volte anche nell'arco di decenni - tra i componenti di amministrazioni successive, pre e post-scioglimento. La "sospensione" della democrazia, infatti, non necessariamente comporta alcuna corri-

Tabella 2 - Caratteristiche delle infiltrazioni mafiose rilevate nei decreti di scioglimento nel 1991

	Organizzazione mafiosa	Settori interessati dall'infiltrazione mafiosa			Ricorso a violenza e minacce	Consenso elettorale e voti	Comitati d'affari	Connessioni degli amministratori con mafiosi	Amministratori inquisiti, arrestati o condannati
		Appalti	Edilizia privata e governo del territorio	Altri settori					
Taurianova (RC)	'ndrangheta camorra	-	-	-	X	-	Parentela, contiguità	X	
Casandrino (NA)	camorra	Lavori pubblici	-	-	-	X	Contiguità	X	
Casali di Principe (CE)	camorra	Lavori pubblici	-	-	-	-	Parentela, contiguità	X	
Cerda (PA)	Cosa nostra	Lavori pubblici	-	-	X	-	Occu., parent., contiguità*	X	
Santa Flavia (PA)	Cosa nostra	Lavori pubblici	X	Mercato ittico	-	-	Occu., parent., contiguità*	X	
Delianuova (RC)	'ndrangheta	-	-	-	-	-	Occupazione, parentela	X	
Melito di Porto Salvo (RC)	'ndrangheta	Lavori pubblici	-	-	X	-	Parentela, contiguità	X	
Adrano (CT)	Cosa nostra	Lavori pubblici	-	-	X	-	Parentela, contiguità	-	
Piraino (ME)	Cosa nostra	Lavori pubblici	-	-	X	X	Contiguità	-	
Casapenna (CE)	camorra	-	X	Abusivismo	-	-	Parentela	-	
Seminara (RC)	'ndrangheta	-	-	-	-	-	Occu., parent., contiguità*	X	
Sant'Antimo (NA)	camorra	Lavori pubblici	X	Sussidi	-	-	Occu., parent., contiguità*	X	
Surbo (LE)	SCU	Lavori pubblici, servizi	X	Abusivismo, raccolta rifiuti	X	-	Contiguità	X	
Mirano (NA)	camorra	Lavori pubblici	-	-	-	-	Parentela, contiguità	X	
Gallipoli (LE)	SCU	Lavori pubblici	X	Abusivismo	X	X	Contiguità	-	
Poggioremarino (NA)	camorra	-	X	-	-	-	Occu., parent., contiguità*	X	
Lamezia Terme (CZ)	'ndrangheta	Servizi	-	Raccolta rifiuti	X	X	Occu., parent., contiguità*	X	
Mondragone (CE)	camorra	Servizi	-	Sussidi, abusivismo, raccolta rifiuti	X	-	Parentela, contiguità	-	
Misterbianco (CT)	Cosa nostra	Servizi	-	Raccolta rifiuti	X	-	Contiguità	X	

Fonte: Elaborazione dell'autore da relazioni di accompagnamento ai decreti di scioglimento

* Occupazione, parentela, contiguità

Tabella 3 - Caratteristiche delle infiltrazioni mafiose rilevate nei decreti di scioglimento nel 2018

Comune	Organizzazione mafiosa	Settori interessati dall'infiltrazione mafiosa		
		Appalti	Edilizia privata e governo del territorio	
Cirò Marina (KR)	'Ndrangheta	Lavori pubblici, servizi	-	
San Gennaro Vesuviano (NA)	Camorra	Lavori pubblici, servizi	x	
Mattinata (FG)	Mafia garganica	Lavori pubblici, servizi	-	
Scilla (RC)	'Ndrangheta	Lavori pubblici, servizi	-	
Camastra (AG)	Stidda	Lavori pubblici, servizi	-	
Calvizzano (NA)	Camorra	Lavori pubblici, servizi	x	
Strongoli (KR)	'Ndrangheta	Lavori pubblici, servizi	-	
Limbadi (VV)	'Ndrangheta	Lavori pubblici, servizi	-	
Bompensiere (CL)	Cosa Nostra	Lavori pubblici	x	
Manduria (TA)	SCU	Lavori pubblici	-	
Platì (RC)	'Ndrangheta	Lavori pubblici, servizi	x	
Caivano (NA)	Camorra	Lavori pubblici, servizi	-	
San Gregorio D'Ipogna (VV)	'Ndrangheta	Lavori pubblici, servizi, forniture	-	
Trecastagni (CT)	Cosa nostra	Lavori pubblici, servizi	-	
Briatico (VV)	'Ndrangheta	Lavori pubblici, servizi		

	Altri settori	Ricorso a violenza e minacce	Consenso elettorale e voti	Comitati d'affari	Connessioni degli amministratori con mafiosi	Amministratori inquisiti, arrestati o condannati
	Raccolta rifiuti, accoglienza migranti, corsi di formazione, affidamento servizi a Onlus	-	x	-	Parentela, contiguità	x
	Raccolta rifiuti, gestione impianti sportivi, servizi cimiteriali, abusivismo, sussidi e contributi	-	-	-	Parentela, contiguità	x
	Gestione parcheggi, concessioni, sussidi e contributi	x	-	-	Parentela, contiguità	x
	Abusivismo, concessioni di beni demaniali, gestione impianti sportivi	-	-	-	Contiguità	x
	Concessioni, autorizzazioni, gestione discarica	x	x	-	Parentela, contiguità	x
	Raccolta rifiuti, servizio trasporto disabili, mancato pagamento tributi, sussidi	-	-	-	Parentela, contiguità	x
	Concessione balneare, assunzioni, servizio refezione e trasporto scolastico, servizio pulizie	x	x	-	Parentela, contiguità	x
	Servizio mensa scolastica, servizio verde pubblico, abusivismo idrico	-	x	-	Parentela, contiguità	x
	Sussidi e contributi, mancati controlli su morosità	-	x	x	Parentela, contiguità	x
	Assunzioni, licenze, assegnazione alloggi	x	x	-	Contiguità	x
	Assunzioni, raccolta rifiuti, abusivismo	x	x	-	Parentela, contiguità	-
	Nomine, alloggi pubblici, evasione tributi, autorizzazioni, raccolta rifiuti	-	x	-	Parentela, contiguità	x
	Incarichi professionali, abusivismo, servizio raccolta rifiuti, mancata esazione tributi	x	-	-	Parentela, contiguità	x
	Raccolta rifiuti	x	-	-	Contiguità	x
	Raccolta rifiuti, incarichi professionali, concessioni marittime, accoglienza migranti	-	x	-	Parentela, contiguità	x

Comune	Organizzazione mafiosa	Settori interessati dall'infiltrazione mafiosa	
		Appalti	Edilizia privata e governo del territorio
Surbo (LE)	SCU	Lavori pubblici, servizi	x
Sogliano Cavour (LE)	SCU	-	-
Vittoria (RC)	Stidda	Lavori pubblici, servizi	-
San Biagio Platani (AG)	Cosa Nostra	Lavori pubblici, servizi	-
Siderno (RC)	'Ndrangheta	Lavori pubblici, servizi	-
Crucoli (KR)	'Ndrangheta	Lavori pubblici, servizi	-
Casabona (KR)	'Ndrangheta	Lavori pubblici	-
Delianuova (RC)	'Ndrangheta	Lavori pubblici	x

Fonte: Elaborazione dell'autore da relazioni di accompagnamento ai decreti di scioglimento

spondente sospensione della perdurante saldatura sotterranea di interessi tra attori mafiosi, politici, imprenditoriali, burocratici, professionali, che trova espressione anche nella capacità di canalizzare regolarmente sostegno elettorale verso i medesimi rappresentanti politici, ormai riconosciuti come affidabili anche in virtù della loro partecipazione a preesistenti pratiche di corruzione.

Caso limite, ma esemplare, quello del Comune di Surbo, oggetto di scioglimento tanto nel 1991 che nel 2018, per il quale si rileva da ultimo una sostanziale *continuità amministrativa* visto che buona parte degli amministratori hanno fatto parte delle precedenti consiliature e uno è stretto parente di un componente della giunta già sciolta. Questo spiega

Altri settori	Ricorso a violenza e minacce	Consenso elettorale e voti	Comitati d'affari	Connessioni degli amministratori con mafiosi	Amministratori inquisiti, arrestati o condannati
Alloggi edilizia popolare, concessione impianti sportivi, servizi cimiteriali, servizio tributi	x	-	-	Parentela, contiguità	x
Contributi e sussidi assistenziali, concessione beni comunali	x	-	-	Contiguità	x
Raccolta rifiuti, concessioni spazi mercato ortofrutta, abusivismo, contributi, sussidi	x	x	-	Parentela, contiguità	x
-	-	x	-	Parentela, contiguità	x
Smaltimento fanghi, concessioni balneari, incarichi professionali, gestione impianti sportivi	-	x	-	Parentela, contiguità	x
Concessioni demaniali, mancati controlli	-	x	-	Contiguità	x
Concessioni, mancati controlli su tributi	-	x	-	Contiguità	x
Finanziamenti, assunzioni	x	x	-	Contiguità	x

il permanere per oltre un ventennio - di un grumo di interessi opachi che incidono sugli indirizzi politici dell'ente (vedi tabella a pagina 73 e 74).

4. ALCUNE OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Dall'analisi comparata e diacronica degli scioglimenti di amministrazioni comunali nel Centro-Nord, nel 1991 e nel 2018 si rileva una tendenziale limitazione dell'utilizzo di violenza e altre risorse di matrice intimidatoria, sostituiti da fattori reputazionali, relazionali, condizionamento elettorale, e soprattutto da un ricorso estensivo a svariate forme di corruzione, specie nell'attività contrattuale, ma anche in altri ambiti di attività amministrativa (governo del territorio, gestione di

servizi e raccolta rifiuti, controlli, etc.). Viene evidenziata la presenza di mafie “in movimento” verso nuove aree territoriali e arene economiche, contigue quando non del tutto sovrapponibili ad attività professionali e mercati legali dove i gruppi criminali fanno da catalizzatori e regolatori di opportunità di arricchimento illecito e scambio occulto.

Emergono, inoltre, alcune criticità nell’attuazione della misura di scioglimento degli enti locali per infiltrazione mafiosa. Si tratta di difficoltà imputabili anche al consolidarsi di reticoli di attori coinvolti nella corruzione sistemica, che in molti nodi cruciali *interni ed esterni* all’ente non sono intaccati dallo scioglimento (dirigenti, funzionari e dipendenti pubblici da una parte, imprenditori, professionisti, elettori e “clienti”, mafiosi dall’altra).

Simili network di attori coinvolti in transazioni informali e traffici illeciti assicurano la persistenza di un’infrastruttura resiliente di relazioni grazie alla quale preservare e riattivare, appena se ne presenti l’opportunità, i meccanismi che hanno consentito alle organizzazioni mafiose di condizionare processi decisionali e politiche pubbliche.

Accanto allo scioglimento e conseguente “commissariamento” dell’ente, in simili contingenze potrebbe trovare giustificazione l’applicazione di una misura meno invasiva, una sorta di *affiancamento e accompagnamento* degli organi di indirizzo politico da parte di attori istituzionali distaccati dal contesto locale, in grado di operare una supervisione dall’interno dei processi decisionali e nel contempo di rianimare - con le loro competenze - professionalità e motivazioni di politici e funzionari dell’ente, mortificate dall’ombra del condizionamento mafioso. Restando in una prospettiva di riforma, sarebbe auspicabile, ove possibile, intervenire sui profili dimensionali degli enti.¹⁸

In entità amministrative di dimensioni ridotte da un lato è meno costoso per i gruppi mafiosi controllare la vita amministrativa e le scelte elettorali, per un altro verso risulta spesso problematico selezionare figure alternative ai soggetti politici compromessi. Superando prevedibili resistenze campanilistiche, l’aggregazione in entità politiche di maggiori dimensioni almeno delle principali funzioni amministrative (si pensi a una centrale unica degli appalti) certo non cancella, ma presumibilmente potrebbe attenuare - o rendere più sfuggente - la presa dei mafiosi sui decisori pubblici e sugli altri attori rilevanti.

Da ultimo, l'evidenza di una sovrapposizione simbiotica tra presenza mafiosa e fenomeni corruttivi richiede un affinamento e un coordinamento delle misure di prevenzione e contrasto. È da sottolineare la mancanza di politiche *integrate* anticorruzione e antimafia anche a livello locale, analoghe a quelle disegnate a livello nazionale per quanto in modo frammentario (nel nuovo codice antimafia, ad esempio). In particolare, nei processi decisionali si potrebbe contemperare la qualificazione dell'eventualità di un condizionamento mafioso con la valutazione del rischio corruzione, prevista negli enti pubblici dal piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC). Le ripercussioni dell'influenza impropria esercitata da attori mafiosi sulle scelte dell'ente si riverberano inevitabilmente anche sul rischio corruzione, ma al momento fuoriescono dal perimetro di attenzione delimitato dai PTPC. Accanto ai "campanelli d'allarme" sul rischio di distorsioni amministrative, sarebbero da approntare anche quei dati che, al di là della formale regolarità dei processi, facciano risaltare sintomi di penetrazione mafiosa nel territorio e nell'ente: ad esempio, la batteria di indicatori quantitativi delle anomalie di assegnazione degli appalti potrebbe espandersi includendo un focus specifico sul rischio di presenza mafiosa nelle gare.

Infine, una tra le misure previste dalla legge anticorruzione 190 del 2012 impone negli enti pubblici la rotazione dei dirigenti e "degli incarichi negli uffici preposti allo svolgimento delle attività nel cui ambito è più elevato il rischio che siano commessi reati di corruzione". Un simile strumento potrebbe trovare applicazione con un'equivalente funzione di contenimento del condizionamento mafioso, per attenuare una tra le criticità dello scioglimento dell'ente, ossia l'inamovibilità del personale di carriera, per quanto contiguo ai mafiosi. La rotazione sarebbe tuttavia da applicare non all'interno di un singolo ente, bensì tra enti diversi, distanti geograficamente, così da spezzare vincoli fiduciari e legami collusivi generati dai reticoli corruttivi, specie quelli ad alta densità mafiosa.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

ANAC - Autorità nazionale Anticorruzione, 2015, *Aggiornamento 2015 al Piano Nazionale Anticorruzione*, Roma, determinazione n.12 del 28 ottobre.

Calderoni, F., 2018, *Le reti delle mafie: Le relazioni sociali e la complessità delle organizzazioni criminali*, Vita e Pensiero, Milano.

Calderoni, F. et al., 2016, "The Italian mafias in the world: A systematic assessment of the mobility of criminal groups.", in *European Journal of Criminology* 13 (4), pp. 413-433.

Campana, P., 2011, "Eavesdropping on the Mob: the functional diversification of Mafia activities across territories." in *European Journal of Criminology*, 8, (3), pp.213-228.

Campana, P., e Varese, F., 2013, "Cooperation in criminal organizations: Kinship and violence as credible commitments" in *Rationality and society*, 25 (3), pp. 263-289

Cicone, E., 2013, *Politici (e) malandrini*, Rubbettino, Soveria Mannelli.

CPAM - Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno delle mafie, 2018, *Relazione conclusiva*, Roma, 8 febbraio.

Dalla Chiesa, N., 2015, "A proposito di 'Mafia Capitale'. Alcuni problemi teorici." in *Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata*, 1(2), pp. 1-15.

Dalla Chiesa, N., 2017, *Passaggio a Nord: la colonizzazione mafiosa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.

della Porta, D. e Vannucci A., 2012, *The hidden order of corruption*, Ashgate, Farnham.

DNA - Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, 2017, *Relazione Annuale 2016*, Roma, Prot. 12720/2017/PNA

DPR - Decreto Presidente della Repubblica, *Decreti di scioglimento, a norma dell'art. 15-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55 -dal 2 agosto 1991 (Taurianova) al 21 novembre 2018 (Delianuova)*.

La Spina, A., 2016, "Il voto di scambio politico-mafioso tra mutamenti fattuali e modifiche normative.", in *Rivista di Studi Politici*, 28 (3), pp. 29-42.

Martone, V., 2016, "Mafia Capitale: corruzione e regolazione mafiosa nel «mondo di mezzo»", in *Meridiana* 87, pp. 21-39.

Mete, V., 2009, *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno, Catania.

Mete, V. 2016, "La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali", in *Stato e Mercato*, n.108, pp. 391-424.

Moro, F. e Catino M., 2016, "La protezione mafiosa nei mercati legali", in *Stato e mercato*, (3), pp. 311-352.

Picci, L. e Vannucci, A., 2018, *Lo Zen e l'arte della lotta alla corruzione, Altreconomia*, Milano.

Riccardi, M., Soriani, C. e Giampietri, V., 2016, "Mafia Infiltration in Legitimate Companies in Italy" in Savona E., Riccardi M. e Berlusconi G., (a cura di) *Organised Crime in European Businesses*, Routledge, New York, pp.119-140.

Sciarrone, R., 2009, *Mafie vecchie e mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma.

Sciarrone, R., , 2014, *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Donzelli, Roma.

Sciarrone, R. e Storti, L., 2014, "The territorial expansion of mafia-type organized crime. The case of the Italian mafia in Germany." in *Crime, Law and Social Change* , 61 (1), pp. 37-60.

Sciarrone, R. e Storti, L., 2016, "Complicità trasversali fra mafia ed economia. Servizi, garanzie, regolazione", in *Stato e mercato*(3), pp. 353-390.

Sergi, A. e Lavorgna A., 2016, *'Ndrangheta: The Glocal Dimensions of the Most Powerful Italian Mafia*, Springer, Berlin.

Vannucci, A., 2012, *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino.

Vannucci, A., 2017, *Come cambia la corruzione in Italia: pulviscolare, sistemica, organizzata*. in E. Ciconte, F. Forgione, I. Sales (a cura di), *Atlante delle mafie*, volume V, Rubbetino Soveria Mannelli, pp. 43-65.

Varese, F., 2011, *Mafie in movimento*, Einaudi, Torino.

Varese, F., 2014, "Protection and extortion.", in *Oxford handbook of organized crime*, Oxford University Press, Oxford, pp. 343-58.

Note

10. Per un'analisi approfondita degli effetti e dei limiti dalla misura antimafia di scioglimento dei Comuni si veda Mete (2009 e 2016).

11. In Italia appalti e urbanistica sono i due settori più sensibili al rischio corruzione (Vannucci 2012).

12. Nell'aggiornamento 2015 del Piano nazionale anticorruzione, la nozione di corruzione proposta coincide con la "maladministration", intesa come assunzione di decisioni (...) devianti dalla cura dell'interesse generale a causa del condizionamento improprio da parte di interessi particolari", dunque in "atti e comportamenti che, anche se non consistenti in specifici reati, contrastano con la necessaria cura dell'interesse pubblico e pregiudicano l'affidamento dei cittadini nell'imparzialità delle amministrazioni" (ANAC 2015, p. 7).

13. Ad esempio, a Calvizzano "diverse società, aggiudicatarie di numerosi appalti con ribassi contenuti, sono riconducibili a imprenditori, amministratori o dipendenti strettamente

legati per rapporti parentali, di coniugio o di amicizia all'ex Sindaco, al quale hanno assicurato sostegno elettorale nel corso delle ultime consultazioni amministrative." (DPR 20 aprile 2018, p. 5).

14. Per una tipologia pressoché esaustiva dei diversi modi di interazione e livelli di coinvolgimento degli imprenditori nelle organizzazioni mafiose si veda Sciarrone 2009.

15. Si veda La Spina (2016) per un'analisi di ostacoli e potenzialità degli strumenti di repressione penale dello scambio elettorale politico-mafioso.

16. Classica tipologia clientelare quella di Santa Flavia, dove sono segnalati "favoritismi nell'assunzione del personale" (DPR 30 settembre 1991, p. 4), ovvero di Seminara, caratterizzata da "un ambito sociopolitico notoriamente assai degradato per clientele e favoritismi" (DPR 30 settembre 1991, p.6). In alcuni casi si osserva i referenti nelle amministrazioni pubbliche sono utilizzati per conseguire servizi utili ad accrescere le aspettative di impunità: nel Comune

di Casal di Principe si è osservato “il rilascio da parte del medesimo ente (...) di una carta di identità valida per l'espatrio a nome di *** pluripregiudicato e noto capo dell'omonimo clan camorristico, all'epoca latitante” (DPR 30 settembre 1991, p. 5).

17. Questo dato va a corroborare l'ipotesi di una “crisi di bilancio” di taluni gruppi mafiosi, conseguente alla più incisiva azione repressiva dello Stato: da un lato si inaridiscono le tradizionali entrate derivanti da racket estorsivo, dall'altra vengono erosi i capitali accumulati tramite sequestri e confisci di patrimoni e flussi finanziari anomali. Di qui le difficoltà dei gruppi mafiosi di finanziare con risorse “proprie” l'erogazione di redditi e servizi essenziali alle famiglie dei propri affiliati, cui sopperiscono

le risorse gestite dagli enti pubblici.

18. Da un'analisi dei 265 decreti di scioglimento nei primi 25 anni di applicazione della legge, emerge che circa la metà ha per oggetto Comuni di meno di 10 mila abitanti, tra questi oltre il 30 per cento meno di 5 mila (Mete 2016, p. 410).

CAPITOLO 4

LA REVISIONE DELL'ARTICOLO 143 DEL TESTO UNICO SUGLI ENTI LOCALI: IL "DECRETO SICUREZZA" E LE QUESTIONI APERTE

di Marco Magri



1. LA RILEVANZA DELLE MODIFICHE APPORTATE DAL "DECRETO SICUREZZA"

L'art. 143 del D.lgs. n. 267/2000, dopo le modifiche apportate dall'art. 28 D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 (convertito dalla legge 1 dicembre 2018 n. 132) conferisce all'esecutivo, con il nuovo comma 7-bis, una specifica potestà tutoria per il caso di non scioglimento; più precisamente, per l'eventualità in cui lo scioglimento sembri "troppo" rispetto alle circostanze del caso.

La previsione di un potere di controllo sull'ente locale infiltrato nonostante la permanenza in carica del consiglio comunale è un fatto di grande rilevanza, che sembra destinato a determinare un profondo cambiamento delle modalità di applicazione di tutto l'art. 143.

Già la legge n. 94 del 2009 (il cd. "pacchetto sicurezza") aveva variato il testo dell'art. 143 comma 5 al fine di rendere possibile, per il governo, perseguire il ritorno alla normalità dell'ente locale tramite misure interdittive e ripristinatorie limitate a provvedimenti assunti nei confronti dell'apparato burocratico professionale: segretario comunale o provinciale, direttore generale, dirigenti o dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale.

Si trattava però di una innovazione dal significato discutibile e complessivamente non molto chiara, come per certi aspetti ha dimostrato la vicenda di Mafia Capitale, nella quale si è facilmente immaginato, senza

tuttavia mai capirlo da documenti ufficiali, perché l'amministrazione locale sia stata commissariata pur senza sciogliere l'Assemblea capitolina. E, a parte la scarsa tipizzazione del potere del governo messa in luce da questa vicenda, rimane la circostanza che le misure di cui all'art. 143 comma 5 sono autorizzate *anche*, non *solo* quando non è disposto lo scioglimento; possono dunque concorrere con quest'ultimo e, in ogni caso, estendono il novero dei soggetti destinatari di un'attività che nella sostanza mantiene fermi i suoi caratteri interdittivi. Esse riguardano infatti singoli funzionari e si fondano, come quelle disposte nei confronti del consiglio, su «concreti, univoci e rilevanti» elementi di collegamento mafioso, desunti da situazioni individuali e non da un giudizio d'assieme sullo stato dell'organizzazione locale.

Il nuovo art. 143 comma 7-bis presuppone invece una decisione del governo di non sciogliere il consiglio comunale o provinciale, ma conferisce un autonomo rilievo alla presenza, presso uno o più "settori amministrativi", di "situazioni sintomatiche" di condotte illecite gravi e reiterate, "tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati".

In tal caso il Prefetto, al fine di far cessare le situazioni riscontrate dalla commissione di accesso e di ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente, ha il compito di individuare "i prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine per l'adozione degli stessi, e fornisce ogni utile supporto tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici. Decorso inutilmente il termine fissato, il Prefetto assegna all'ente un ulteriore termine, non superiore a 20 giorni, per la loro adozione, scaduto il quale si sostituisce, mediante commissario ad acta, all'amministrazione inadempiente". L'introduzione di una "terza via" tra scioglimento e mancato scioglimento era una riforma di cui si avvertiva da tempo la necessità e che, nel suo complesso, deve essere accolta con estremo favore. È quasi banale, infatti (eppure non molto frequente negli studi), osservare che, a differenza di altre disposizioni meramente repressive, come quelle previste dalle leggi antifasciste, dalle leggi antiterrorismo o dalle leggi sulla soppressione delle associazioni segrete o paramilitari, le norme che organizzano i poteri amministrativi antimafia sugli enti locali hanno a

che fare con pubbliche amministrazioni democraticamente legittimate, provviste di poteri di autonoma interpretazione degli interessi della collettività, che non potranno mai essere trattate come associazioni private illecite. In questo campo le leggi antimafia possono reputarsi coerenti ai principi di imparzialità e di buon andamento solamente se postulano una rilevanza congiunta di scioglimento e commissariamento, interdizione e ristrutturazione, repressione e riabilitazione dei corpi locali. Prima del decreto sicurezza costituiva una zona d'ombra la sottovalutazione del momento conformativo-sostitutivo che segue lo scioglimento ed è a quest'ultimo complementare.

Il nuovo testo permette di superare, di fronte ad un quadro indiziario documentante il sospetto di collegamenti o condizionamenti mafiosi non sufficientemente preciso da appuntarsi su determinati componenti del consiglio (comprovante quindi una situazione che sconsiglia la misura più drastica), la scomoda alternativa tra lo scioglimento del consiglio, che secondo la disciplina del TUEL ha gravissimi effetti privativi sulla capacità dell'ente locale, e la decisione di non adottare alcun provvedimento, che lascia l'amministrazione esposta al rischio di condizionamenti criminali e può risultare egualmente sproporzionato. Ora l'art. 143, grazie ai commi 1, 5 e 7, può dirsi ispirato ad un canone di *gradualità e differenziazione della misura antimafia*, in quanto configura il potere governativo in termini collaborativi o comunque di sussidiarietà della ipotesi più grave (scioglimento del consiglio comunale) rispetto a misure circoscrivibili ad uffici diversi (dunque meno penalizzanti). Del resto, la limitazione dei poteri governativi allo scioglimento del Consiglio, senza possibilità di disporre separatamente a carico di altri organi, era anche piuttosto inadeguata alla disciplina dell'organizzazione degli enti locali.

Nella logica dell'articolo 15-bis della legge n. 55 del 1990, introdotto dal decreto-legge n. 164 del 1991 (convertito nella legge n. 221 del 1991) e poi riprodotto nell'articolo 143 del TUEL, lo scopo del legislatore era quello di far sì che il governo potesse provocare d'autorità lo scioglimento e la sostituzione di un organo elettivo ancora pensato come organo di vertice dell'ente locale¹⁹. Sciolto e rieletto il consiglio comunale o provinciale, si sarebbe "sanato", con il ripristino del corretto funzionamento della rappresentanza politica, il corpo amministrativo sott'ordinato e contaminato dall'organizzazione criminale. Ma già il quadro legislativo

nel quale operava l'articolo 1 D.L. n. 164/1991 (legge n. 142/1990) era ispirato al modello di separazione tra indirizzo politico e gestione, con l'affermazione dei principi di professionalità e di diretta responsabilità della dirigenza (art. 51). Neppure esisteva più la regola della competenza generale del consiglio comunale, tramutato in organo con prevalenti funzioni di indirizzo politico. Tale contesto sarebbe poi stato ancora modificato dalla legge n. 81 del 1993, sulla elezione diretta del Sindaco e del presidente della Provincia, in forza della quale questi ultimi, e non i rispettivi consigli, sono "responsabili dell'amministrazione del Comune e della Provincia" (art. 12 legge n. 81 del 1993, che modifica l'art. 36 della legge n. 142 del 1990).

In qualche misura, la riforma del 2018 sembra poter soddisfare l'esigenza di rendere la disciplina dello scioglimento dei Comuni più adeguata all'assetto organizzativo sopra descritto. Il comma 7-bis rende possibile infatti reinterpretare l'art. 143 nel senso di restringere le ipotesi di scioglimento del consiglio ai casi in cui effettivamente i sospetti di collegamento degli amministratori locali alla criminalità organizzata appaiano tali da essere pregiudizievoli per le funzioni dell'organo stesso²⁰, lasciando alla funzione di «risanamento» il compito di intervenire nei casi in cui il collegamento mafioso incida sulla libera formazione della volontà degli uffici, anche politici, diversi dal consiglio. In quest'ottica il nuovo comma 7-bis sembra in grado di ridurre lo spettro delle ipotesi interpretative del comma 1, nel senso di configurare come «situazioni sintomatiche» di cui al comma 7-bis, e non come «concreti, univoci e rilevanti elementi» di cui al comma 1, i fatti dimostrativi di collegamenti con la criminalità organizzata che incidano sulla libera formazione della volontà di organi elettivi non consiliari (Sindaco) o amministrativi (uffici, di vario ordine e grado, dell'amministrazione locale).

Piuttosto, il decreto sicurezza rende poco spiegabile (e forse poco giustificabile) la ragione per cui il regime commissariale, che continua a conseguire allo scioglimento del consiglio (art. 144 TUEL) impedisca al Prefetto di adottare le misure di cui al comma 7-bis, condizionate per legge al presupposto del mancato scioglimento.

A questo proposito, considerato che il potere di scioglimento si sottrae alle garanzie di contraddittorio stabilite dalla legge generale sul procedimento amministrativo (art. 7 ss. legge n. 241/1990), persiste il

problema della mancanza della possibilità di autonoma dissociazione dell'ente dagli amministratori a carico dei quali si manifestano gli elementi di cui all'art. 143 comma 1. All'ente locale non ancora sciolto, ma consapevole di poterlo essere, la legge impedisce di evitare spontaneamente il provvedimento del governo.

La novella del 2018 era una buona occasione per far assumere al potere di scioglimento una fisionomia unitaria ed in ogni caso diretta al risanamento dell'ente locale, diversamente dalla regolamentazione introdotta, che assoggetta il Comune alla nuova procedura di controllo e di risanamento soltanto quando non è colpito dalla misura governativa. Con ogni probabilità, riservare il regime di gestione straordinaria al solo caso del Comune sciolto e, correlativamente, dedicare il potere tutorio di cui al comma 7-bis al Comune non commissariato, è il frutto di una visione dei problemi ancora parziale e rivela purtroppo un difetto di prospettiva che deve ancora essere completamente superato.

2. RICONDURRE LO SCIoglIMENTO AL “SISTEMA” DELLE INCANDIDABILITÀ (D.LGS. N. 235 DEL 2012)

Un secondo ordine di problemi con i quali si confronta l'art. 143 riguarda la necessità di assicurare la razionalità intrinseca del sistema delle ineleggibilità²¹. L'articolo 143 comma 11 del TUEL deriva dall'art. 1 D.L. n. 164 del 1991, che già risentiva di un approccio emergenziale al tema della prevenzione della delinquenza di stampo mafioso.

Non è ora il caso di disquisire sulla domanda, che pure potrebbe essere formulata, se l'articolo 143 del TUEL soddisfi o meno la riserva di legge di cui all'articolo 51 Cost. nella parte in cui si limita a riprodurre, in materia di accesso ai pubblici uffici, fattispecie di decadenza e di successiva limitazione del diritto di elettorato passivo create a suo tempo con decreto-legge. Sono i contenuti delle norme, ad interessare maggiormente.

L'articolo 143 del TUEL, trascinando nell'attuale contesto legislativo la disciplina dell'articolo 15-bis della legge n. 55 del 1990, continua a farsi portatore della stessa finalità cautelare, “interdittiva”, che appare sempre meno giustificabile alla luce di altre norme di legge vigenti. Il riferimento va, in particolare, al comma 11 dell'articolo 143 (anch'esso modificato dall'art. 28 D.L. n. 113/2018), nel quale si prescrive che lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale per infiltrazioni

criminali di tipo mafioso determini la incandidabilità per i due turni elettorali successivi degli amministratori che vi hanno dato causa (dichiarata in via definitiva). Il decreto legislativo n. 235 del 2012 (testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190), ha fatto cessare, o se vogliamo ha razionalizzato, il postulato emergenziale da cui, come si è detto, avevano preso le mosse gli interventi legislativi d'urgenza degli anni 1990 (legge n. 55) e 1991 (decreto-legge n. 164).

Nella nuova disciplina organica, l'incandidabilità alle elezioni comunali, provinciali e circoscrizionali è fatta derivare (art. 10 D.lgs. n. 235 del 2012) da una sentenza di condanna definitiva per determinati reati, tra i quali quello di associazione a delinquere di tipo mafioso. Ed anche la sospensione dalla carica (art. 11) è condizionata ad una condanna, sebbene non definitiva, oppure all'applicazione di una misura di prevenzione applicata dall'autorità giudiziaria o, ancora, ad una misura cautelare: insomma è fondata su presupposti tipici, accomunati dall'essere consequenziali a provvedimenti giurisdizionali.

L'incandidabilità (per un solo turno) prevista dall'art. 143 comma 11 a carico degli amministratori locali che abbiano dato causa allo scioglimento governativo del consiglio comunale o provinciale, configura invece una sorta di *sospensione amministrativa automatica* del diritto di accesso alle cariche elettive, in conseguenza di un mero quadro indiziario, concreto, univoco e rilevante, costruito attorno al singolo amministratore rispetto al condizionamento di tipo mafioso. Soprattutto per il Sindaco poi - ma anche per i consiglieri, dal momento che secondo costante giurisprudenza il provvedimento del governo può essere emesso anche sulla scorta di circostanze che presentino un grado di significatività e concludenza di livello inferiore a quello che legittima l'esercizio dell'azione penale²² - non è chiaro se l'aver "dato causa allo scioglimento", nell'art. 143 comma 11 del TUEL, significhi essere stato parte o, al limite, mero strumento inconsapevole del sodalizio criminale o semplicemente il non essere riuscito a contrastarlo efficacemente, pur in una situazione di estraneità ad esso. Perciò l'art. 143 stenta a coordinarsi con la logica del testo unico del 2012, che è quella di una maggior certezza e tipicità delle limitazioni del diritto di elettorato

passivo. L'assetto che ne deriva è piuttosto contraddittorio e può dar luogo a risultati aberranti: l'amministratore locale semplicemente sospettato dall'organo governativo (ministro dell'Interno, Consiglio dei ministri, Prefetto) di aver dato causa ad una o più circostanze componenti il quadro indiziario di cui all'art. 143 comma I, subisce, per effetto dell'art. 143 comma II, lo stesso trattamento limitativo che l'art. 10 D.lgs. 235 del 2012 riserva all'amministratore condannato con sentenza non definitiva per associazione a delinquere di tipo mafioso (art. 416-bis c.p.) nelle more del passaggio in giudicato della sentenza. Se dunque è corretto assumere l'art. 10 del D.lgs. n. 235 del 2012 a *tertium comparationis*, la norma che emerge dal combinato disposto dei commi primo e undicesimo dell'art. 143 provoca una situazione la cui validità è perlomeno dubbia: tutto depone in favore della conclusione che si tratti di un trattamento eguale di situazioni diverse, in violazione dell'art. 3 Cost. Tali conclusioni non mutano alla luce dall'art. 16 del d.lgs. n. 235/2012, a norma del quale le disposizioni di cui al testo unico, "limitatamente a quelle previste per l'accertamento dell'incandidabilità in fase di ammissione delle candidature, per la mancata proclamazione, per i ricorsi e per il procedimento di dichiarazione in caso di incandidabilità sopravvenuta, si applicano anche alle incandidabilità, non derivanti da sentenza penale di condanna, disciplinate dagli articoli 143, comma II, e 248, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267". L'art. 16 prevede alcune norme comuni a tutte le ipotesi di mancanza di capacità elettorale passiva, ma fa integralmente salva, accanto alla incandidabilità conseguente a sentenza di condanna, la incandidabilità non derivante da sentenza penale di condanna: esattamente l'istituto - unico nel suo genere - della cui ragionevolezza sembra lecito dubitare.

3. IL PROBLEMA DELLA "CAMERALIZZAZIONE" DEL RITO SULLA INCANDIDABILITÀ

La fase che si svolge dinanzi al tribunale competente per territorio, ai sensi del comma II dell'art. 143, dovrebbe, per poter almeno temperare il quadro fortemente irrazionale che si è sopra cercato di descrivere, garantire un accertamento giurisdizionale libero da condizionamenti derivanti dalle valutazioni dell'autorità amministrativa. A tal fine la norma prevede che il ministro dell'Interno trasmetta la proposta di scioglimento al tribunale civile competente per territorio, prevedendo

una forma particolare di instaurazione del giudizio, destinato poi a svolgersi nelle forme previste dalle disposizioni comuni ai procedimenti in camera di consiglio di cui al Libro IV, Titolo II, Capo VI c.p.c. (art. 737 ss.).

L'art. 143 comma 11 del TUEL dispone che il tribunale valuti "la sussistenza degli elementi di cui al comma 1", da cui parrebbe desumersi che il convincimento del tribunale rimane, in questa fase, relativamente libero, non vincolato alle motivazioni del decreto presidenziale²³. È però dubitabile che l'esercizio della giurisdizione si possa estendere fino ad includere un supplemento di acquisizione istruttoria: il comma 11 lascia spazio, infatti, anche all'interpretazione secondo la quale per "elementi di cui al comma 1" debbono intendersi non gli elementi *accertabili*, ma gli elementi già *accertati* dall'organo amministrativo, che circoscrivono, pertanto, anche il potere di apprezzamento del giudice. In questa accezione, il convincimento del tribunale rimane sì *libero*, ma ai soli fini di una eventuale diversa valutazione degli stessi fatti che supportano la proposta ministeriale di scioglimento del consiglio locale.²⁴ Anche il sindacato del giudice civile, come quello del giudice amministrativo sul decreto di scioglimento, sarebbe dunque un sindacato estrinseco sulla discrezionalità amministrativa, funzionale al controllo sulla correttezza delle motivazioni.

La cognizione dei fatti da parte del tribunale, quantunque se ne accentui la libertà e l'indipendenza, rispetto alla valutazione del ministro, non potrà che avere la stessa sommarietà della valutazione affidata a quest'ultimo dall'art. 143: si tratterà pur sempre, anche qui, di disporre la incandidabilità ogni qualvolta sia acclarata la sussistenza di «concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare» degli amministratori di cui all'art. 77 del TUEL (art. 143 comma 1). Non pare, perciò, che la natura formalmente giurisdizionale dell'accertamento della incandidabilità e finanche la nuova previsione del decreto sicurezza, che richiede che l'accertamento sia definitivo, possa "salvare" l'estrema latitudine testuale della disposizione. Anche ad ipotizzare che la garanzia prestata al diritto di elettorato passivo si configuri quale riserva di giurisdizione, restano i gravi interrogativi attorno alla riserva di legge, la quale pur sempre presidia l'attività giurisdizionale, come quella della pubblica amministrazione.

Siamo insomma pur sempre, nonostante talune peculiarità di rilievo²⁵, dinanzi a quella attività sostanzialmente amministrativa svolta in forma giurisdizionale, che caratterizza l'ambito della cosiddetta giurisdizione volontaria. In giurisprudenza, a dire il vero, sembra farsi largo una diversa interpretazione, che permetterebbe di ascrivere l'art. 143 comma II al fenomeno della c.d. "cameralizzazione dei diritti". Lungi dall'istituire un accertamento in forma non contenziosa, la norma tutelerebbe un vero e proprio diritto soggettivo (di elettorato passivo) costituzionalmente garantito e prevederebbe un rito strutturato in modo tale da assicurare la tutela del contraddittorio e del diritto di difesa del resistente²⁶.

Tali enunciazioni sono servite ai Giudici amministrativi per stabilire che al giudice civile - e soltanto a questo - compete rendere definitiva la dichiarazione di incandidabilità, dunque che il diritto di elettorato passivo non è rimesso al mero arbitrio del governo e che il suo giudice naturale è il giudice ordinario, non quello amministrativo²⁷.

Il problema fondamentale, però, resta sempre quello suddetto: della *evanescenza dei presupposti della incandidabilità*, che nel caso regolato dall'art. 143 comma II non viene meno solo per la natura giurisdizionale dell'attività di accertamento. La fattispecie di cui al comma II presuppone una *valutazione*, il che non ha eguali nel D.lgs. 235/2012, ove la perdita del diritto di elettorato passivo consegue, quale misura accessoria, ad una pronuncia giurisdizionale. Come significativamente ammesso da altra giurisprudenza, nell'art. 143 comma II la perdita del diritto di elettorato passivo consegue ad «un comportamento politico irregolare» e concretizza «di fatto una modalità di controllo sulle candidature (...) in una fase circoscritta temporalmente e comunque successiva alla proposta di scioglimento del consiglio»²⁸.

Le Sezioni unite della Corte di cassazione, nella sentenza n. 1747/2015, hanno ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 143 comma II del TUEL, sollevata in riferimento agli articoli 27 e 51 Cost., «giacchè 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 similare (...), 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 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».

Simili argomentazioni non paiono tuttavia sufficienti a fugare i dubbi di legittimità costituzionale che continuano (è un'opinione, ovviamente) a pesare sul bilanciamento operato dal legislatore²⁹. Va intanto precisato che la temporaneità della misura interdittiva di cui all'art. 143 comma 11 del TUEL non ha nulla a che vedere con la temporaneità delle misure interdittive di natura cautelare, connesse, cioè, alla necessità di salvaguardare l'ordine e la sicurezza pubblica dinanzi alla mera probabilità che sia venuta meno la capacità elettorale passiva per la commissione di reati costituenti indice di pericolosità sociale (esempi del tipo da ultimo menzionato si trovano nelle disposizioni come l'art. 11 l. n. 235/2012, che comminano la sospensione dalla carica in caso di sentenze penali non ancora passate in giudicato).

Il criterio del bilanciamento e dell'eventuale controllo di costituzionalità non può pertanto essere il medesimo nei due casi ora prospettati: la misura interdittiva cautelare cessa di produrre effetti *ex tunc* decorso un determinato periodo di tempo senza che sia intervenuto il giudicato. La misura di cui all'art. 143 perde efficacia soltanto perché l'effetto limitativo si è interamente prodotto ed il decorso del tempo non reagisce sulle conseguenze già verificatesi; anzi, le cristallizza, se così si può dire. Nel caso dell'art. 143 comma 11 il sacrificio del diritto di elettorato passivo è quindi diverso e maggiore di quello che si realizza per effetto di una sospensione dalla carica elettiva conseguente a pronuncia penale non definitiva, stante l'autonomia che caratterizza il primo istituto, a differenza del secondo, che sta e cade con la responsabilità penale dell'amministratore di cui si tratta.

Ancor più significativa è la circostanza che, mentre la misura della perdita della capacità elettorale passiva conseguente a sentenza penale di condanna è automatica, perché agganciata ad un presupposto sufficientemente chiaro (la sentenza, per l'appunto) la misura di cui all'art. 143 comma 11 consegue ad una valutazione di natura amministrativa ampiamente discrezionale, che resta tale benché ripetuta dal tribunale civile nella fase che si svolge secondo le disposizioni dettate per i procedimenti in camera di consiglio. Il che, stando alla giurisprudenza costituzionale in materia di incandidabilità, può cambiare, e non di poco, le cose. La Corte, se da un lato ha sempre riconosciuto al legislatore la facoltà di bilanciare il diritto di elettorato passivo garantito dall'art. 51 Cost. con la protezione di interessi generali connessi a valori costituzionali primari (libertà degli organi elettivi, buon andamento e trasparenza delle amministrazioni pubbliche), minacciati dall'inquinamento o dal condizionamento mafioso, dall'altro ha sempre precisato che tale sacrificio deve rispondere a parametri di certezza del diritto, i quali non si ravvisano in disposizioni che possono dar luogo ad ingiustificata diversità di trattamento oppure a situazioni di incertezza nell'applicazione della misura interdittiva, derivanti anche da soluzioni giurisprudenziali divergenti, che finirebbero per incrinare gravemente, in fatto, la "pari capacità elettorale passiva dei cittadini, proclamata dall'art. 51 Costituzione".³⁰ Proprio perché i fatti probanti del condizionamento non hanno necessariamente la veste di circostanze di rilevanza penale, la perdita del diritto di elettorato passivo viene a discendere da un quadro indiziario la cui tipicità è assimilabile a, se non persino minore di, quella che connota la mera pendenza del procedimento penale: una situazione che, per la Corte, non sarebbe sufficiente a legittimare la previsione legislativa di incandidabilità³¹. Ulteriore profilo di notevole interesse è quello desumibile dalla sentenza della Corte costituzionale n. 135 del 2014, che ha dichiarato illegittimi, per contrasto con l'art. 6, paragrafo 1 della CEDU (norma interposta ai fini dell'art. 117 comma 1 Cost.) gli articoli 666, comma 3, 678, comma 1, e 679, comma 1, c.p.p., nella parte in cui non consentivano che, su istanza degli interessati, il procedimento per l'applicazione delle misure di sicurezza si svolgesse, davanti al magistrato di sorveglianza e al tribunale di sorveglianza, nelle forme dell'udienza pubblica. Senza sottovalutare l'enorme differenza della materia penale rispetto al tema

che ci occupa, è bene far notare che la sentenza n. 135/2014 non è neppure del tutto indifferente alla soluzione dei dubbi qui prospettati; e non tanto e non solo perché anche l'incandidabilità - quantunque non comporti limitazioni della libertà personale - comporta la restrizione di un diritto politico costituente uno dei fondamenti del sistema democratico.

L'aspetto che più fa riflettere, di tale pronuncia, è il fatto che essa sia strutturalmente impostata sul raffronto, reso possibile dall'art. 6 paragrafo 1 della CEDU, tra la diminuzione di garanzia che consegue alla previsione del procedimento in camera di consiglio e l'afflittività della misura di sicurezza personale, irrogata in considerazione della pericolosità sociale del soggetto. Al di là del tipo di libertà che si confronta con le esigenze di tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, è il caso di chiedersi se lo stesso ordine di bilanciamento si possa configurare anche per rapporto al problema qui esaminato: se cioè, la previsione della deroga al principio dell'udienza pubblica, nel giudizio di cui all'art. 143 comma 11 del TUEL sulla condotta degli amministratori che, secondo il governo, hanno dato causa allo scioglimento del consiglio dell'ente locale, sia proporzionato ad una misura che comporta per chi la subisce il marchio irreversibile di essere un soggetto non politicamente degno perché segnato dall'infiltrazione o dal condizionamento mafioso³².

Il problema richiederebbe, s'intende, un'indagine più approfondita di quella permessa dalla impostazione del presente lavoro³³. Eppure, fermo restando che per il diritto interno siamo al di fuori della materia penale e che l'incandidabilità prevista dall'art. 143 comma 11 non è una sanzione "penale" nemmeno nel più comprensivo significato fatto proprio dalla Corte europea dei diritti dell'uomo³⁴, sarebbe opportuno interrogarsi se la misura prevista dall'art. 143 abbia una "sostanza punitiva", se non sia intrinsecamente afflittiva e, al di là di ciò, se non produca una ripercussione di entità grave al punto da risultare coperta dalla garanzia di cui all'art. 6 CEDU. Si consideri che il soggetto, nel caso regolato dall'art. 143, non è colpito dalla misura ministeriale in quanto ha obbiettivamente perduto un requisito di candidabilità, ma perché gli si rimprovera di essere «responsabile di una condotta che ha dato causa allo scioglimento» di un organo elettivo. Né si può raccostare l'interdittiva prevista dall'art. 143 ad una misura cautelare: l'incandidabilità per condizionamento di tipo mafioso opera da quando

è dichiarata con provvedimento definitivo (art. 143 comma 11); dunque, se impugnata, produce i suoi effetti solamente ad avvenuto esperimento delle vie giurisdizionali. Nel frattempo il soggetto interdetto può candidarsi a tutte le elezioni che potranno, ad esito del contenzioso, essergli precluse; cosa che non potrebbe accadere, se la misura avesse natura cautelare. È lecito quindi perlomeno il sospetto che la misura in parola si possa propriamente qualificare sanzionatoria. In questo senso non pare assurdo chiedersi se non venga in gioco la garanzia del giusto processo sancita dall'art. 6 CEDU (e dall'art. 111 Cost.); e se in definitiva l'art. 143 comma 11 non possa essere analizzato anche sotto il profilo della sua legalità convenzionale.

4. LIMITARE LA DISCREZIONALITÀ DEL POTERE DI SCIoglimento

L'ultima osservazione riguarda la consistenza del controllo giurisdizionale che il giudice amministrativo può svolgere sul decreto di scioglimento, cioè sul tipo di accertamento che l'articolo 143 permette al governo di effettuare. È opinione comune - giurisprudenza amministrativa inclusa - che il potere di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose sia caratterizzato da amplissima discrezionalità³⁵; perciò è stato finora oggetto di un controllo giurisdizionale ben poco incisivo³⁶.

La giurisprudenza amministrativa ha sempre posto in evidenza che la potestà di apprezzamento di cui fruisce l'amministrazione statale nel valutare i collegamenti diretti o indiretti o le forme di condizionamento da parte della criminalità di stampo mafioso ha margini particolarmente estesi. È una discrezionalità che permetterebbe al governo di dare rilievo a "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 pur quando il valore indiziario degli elementi raccolti non sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione". Il potere di scioglimento del consiglio dell'ente locale è quindi legato, secondo la giurisprudenza, al riscontro di una sorta di "alterazione ambientale" della funzione amministrativa a cui il singolo

amministratore partecipa volente o nolente, per il solo fatto di essere inserito in una trama sociale non avente di per sé alcun carattere di illiceità (parentela, affinità, amicizia, frequentazioni). Il governo assolve il proprio onere dimostrando il condizionamento criminale secondo la regola del “più probabile che non”³⁷, anche partendo da fatti di cattiva amministrazione oppure senza la prova di un rapporto di causalità tra il fatto proprio dell’amministratore e il malfunzionamento dell’organo consiliare. Rapporto che rileverà, semmai, ai fini del successivo giudizio di incandidabilità; però indubbiamente non è necessario ai fini dello scioglimento del consiglio comunale.

Eppure la Corte costituzionale, nella sentenza n. 103 del 1993, era andata di diverso avviso. La Consulta ha “salvato” la disposizione, ma ha anche affermato un principio da cui tutta la giurisprudenza successiva si è discostata: il carattere sanzionatorio, a carico del consiglio, della misura straordinaria prevista dalla norma, che «esige, perciò, una stringente consequenzialità tra l’emersione, da un lato, di una delle due situazioni suddette, “collegamenti” o “forme di condizionamento”, e, dall’altro, di una delle due evenienze, l’una in atto, quale la compromissione della libertà di determinazione e del buon andamento amministrativo nonché del regolare funzionamento dei servizi, l’altra conseguente ad una valutazione di pericolosità, espressa dalla disposizione impugnata con la formula (che ha come premessa i “collegamenti” o le “forme di condizionamento”) “tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica”». Per due volte, in motivazione, la Corte sottolinea che è proprio questo *carattere sanzionatorio* (verso l’organo nel suo complesso) la peculiarità del potere governativo di scioglimento per mafia. La creazione per legge di un cosiffatto potere risponde all’esigenza di interventi rapidi e decisi; la norma costituisce «la reazione dell’ordinamento alle ipotesi di attentato all’ordine e alla sicurezza pubblica». Per la giurisprudenza amministrativa, invece, la natura dello scioglimento del consiglio comunale per collegamenti alla criminalità organizzata di tipo mafioso non ha natura sanzionatoria, ma preventiva³⁸, trattandosi di un atto di alta amministrazione, in cui si esprime la prevalenza dell’indirizzo politico di contrasto alle mafie rispetto al mero rispetto delle consultazioni elettorali. Non pare quindi azzardato concludere che la norma “vive” in un significato non conforme a Costituzione.

5. OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Terminando queste brevissime osservazioni, si potrebbe concludere che nonostante la riforma del 2018 abbia arrecato notevoli miglioramenti al testo dell'art. 143 d.lgs. n. 267/2000, quest'ultimo necessita ancora di interventi correttivi o di interpretazioni idonee a renderlo pienamente compatibile ai principi generali del nostro ordinamento.

Una *prima esigenza* si potrebbe individuare nella opportunità di rendere maggiormente tipizzato il presupposto del potere statale; ciò per esempio affiancando, alla previsione della necessaria concretezza, univocità e rilevanza degli indizi, la descrizione delle *situazioni dalle quali è possibile desumere il tentativo di infiltrazione mafiosa* (si prendano ad esempio gli articoli 84 comma 4 e 91 comma 6 del d.lgs. n. 159/2011). Questo permetterebbe di eliminare la distinzione tra “infiltrazione” e “condizionamento”, giacché il “condizionamento”, se inteso come stato di mera soggezione al potere della mafia (ancorché non “infiltrata”) può allargare oltremodo l'area dei comportamenti giuridicamente rilevanti. Almeno si dovrebbe riconoscere che lo scioglimento (ferma restando l'utilità di altre misure) non è appropriato quando il vantaggio che il consiglio arreca alla criminalità organizzata è del tutto involontario, ottenuto per motivi estranei alla formazione della volontà dell'organo. Un *secondo* aspetto meritevole di attenzione nasce dalla mancanza, nel testo vigente, di una fase di “pre-scioglimento” in contraddittorio. A tal fine andrebbe forse portata a maggior definizione e generalizzata la “terza via” introdotta dall'art. 28 D.L. n. 113/2018, facendone un potere esercibile sempre e non soltanto in caso di non scioglimento. Nel frattempo sarebbe auspicabile un indirizzo della giurisprudenza amministrativa che sancisse l'applicabilità, alla procedura di scioglimento, della legge generale sul procedimento amministrativo (n. 241/1990), in particolare delle norme sulla comunicazione di avvio (art. 7 ss.) e sulla successiva fase di partecipazione degli interessati (il Comune, in questo caso). Il *terzo* ed ultimo profilo di una ipotetica riforma può essere descritto in modo rapido: abrogare l'art. 143 comma 11, lasciando a quanto già previsto dal d.lgs. n. 235/2012 (c.d. legge Severino) la disciplina di eventuali incandidabilità dei soggetti che hanno dato causa allo scioglimento (naturalmente, ove questi ultimi si trovino in una delle più specifiche e dettagliate cause di incandidabilità disciplinate dal decreto appena citato).

Note

19. Rolli, Il Comune degli altri, Roma, 2013, 158.
20. Corte App. Catanzaro, sez. I, sentenza 7 giugno 2017, n. 1068.
21. Corte cost., sentenza n. 102 del 2013.
22. Cons. Stato, sez. III, 26 settembre 2014, n. 4845, al punto 2 della motivazione in diritto.
23. Cfr. Cass. civ., sez. un., SSUU 30 gennaio 2015, n. 1747 (punto 3.1 della motivazione): «nel procedimento camerale di cui all'art. 143, comma 11, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, il tribunale - chiamato a valutare, ai fini della dichiarazione di incandidabilità, la sussistenza della responsabilità degli amministratori in ordine alle condotte che hanno dato causa allo scioglimento - forma il proprio convincimento, non solo sulla base degli elementi già contenuti nella proposta di scioglimento del Ministro dell'Interno e nella allegata relazione del Prefetto, ma anche prendendo in esame le risultanze probatorie acquisite, nel contraddittorio tra le parti, nel corso del procedimento». Nel caso di specie, pertanto, è stata ritenuta sintomatica del collegamento tra il Sindaco e la criminalità organizzata (e dell'incidenza di questa sul procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi) un'ordinanza di custodia cautelare emessa dal giudice per le indagini preliminari, prodotta nel procedimento camerale (seguita peraltro da sentenza di proscioglimento, stimata invece irrilevante, in base al principio di autonomia tra giudizio camerale e giudizio penale). Cfr. B. Ponti, *La dichiarazione di incandidabilità degli amministratori dei Comuni sciolti per mafia tra "tenuta" costituzionale ed esigenze di celerità*, in Giur. it., 2015, 4, 952 ss. Più di recente, Cass. civ., sez. I, 3 agosto 2017, n. 19407 e 19408.
24. Nel senso appena chiarito, Trib. Nola, sez. I civ., 21 dicembre 2011: «non è prospettabile una ulteriore attività ufficiosa del Tribunale di acquisizione istruttoria, sia perché secondo il dettato letterale della disposizione in esame la misura di qua è giustificata solo dai precisi fatti che sono stati a fondamento della specifica proposta di scioglimento, sia perché l'ulteriore accertamento, anche se meramente acquisitivo, di risultanze di sopravvenuti accertamenti, pur di altre sedi (es. penale), snaturerebbe la finalità della procedura improntata, con il rito camerale, ad un processo sommario, immediato, concentrato».
25. Ad esempio - come si sta per dire - la natura decisoria della pronuncia resa dal giudice civile, da cui la possibilità del ricorso straordinario in Cassazione ai sensi dell'art. 111 Cost. contro il

provvedimento della Corte d'Appello confermativo della decisione del Tribunale (TAR Sicilia, sez. II, 15 ottobre 2012, n. 2005, confermata dal Cons. Giust. Amm. Reg. Sic., sentenza 2 aprile 2013, n. 395, ove si stabilisce che, giungendo la definitività della declaratoria di incandidabilità solo ad esito del processo di Cassazione, per "primo turno elettorale successivo allo scioglimento" si deve considerare quello successivo alla ultimazione della fase giurisdizionale e non il turno dopo la data di adozione del decreto di scioglimento; questo indirizzo è stato poi confermato da Cass. civ. sez. I, 22 settembre 2015, n. 18696).

26. CGARS, sentenza n. 395 del 2013, cit.

27. Malgrado la possibilità di ricorso per Cassazione, che è logica conseguenza della devoluzione della materia alla giurisdizione civile, abbia paradossalmente essa stessa anomale ricadute, ancora una volta e da una differente angolazione, sul diritto di elettorato passivo, che nel periodo di tempo successivo allo scioglimento può (questo avviene anzi nella gran parte dei casi) essere perduto dopo essere stato di nuovo esercitato dai soggetti che secondo il governo hanno dato causa allo scioglimento. Ma evidentemente, ancora più singolari sono le conseguenze per l'ente locale disciolto, che può essere diretto dai responsabili dello scioglimento nonostante l'accelerazione impressa dal legislatore mediante il rito camerale. Quest'ultimo viene così a perdere la giustificazione sulla base della quale il legislatore stesso lo ha introdotto e dimostra, anche sotto questo profilo, la discutibile razionalità dell'impianto dell'art. 143 TUEL (per alcune critiche in tal senso, R. Cantone, P. Parisi, *Incandidabilità degli amministratori responsabili dello scioglimento di un ente locale per infiltrazioni mafiose*, cit., 776; agli stessi Autori si rinvia per la disamina delle soluzioni giurisprudenziali, in parte difformi, adottate in precedenza sul punto della decorrenza della declaratoria d'incandidabilità).

28. Tribunale di Nola, cit.

29. B. Ponti, *La dichiarazione di incandidabilità*, cit.

30. C. cost., sentenze n. 236/2015, 25/2002, 364/1996, 280/2002.

31. C. cost., sentenza n. 141/1996, ove i Giudici costituzionali affermano chiaramente che «Finalità di ordine cautelare - le uniche che possono farsi valere in presenza di un procedimento penale non ancora conclusosi con una sentenza definitiva di condanna - valgono a giustificare misure interdittive provvisorie, che incidono sull'esercizio di funzioni pubbliche da parte dei titolari di uffici, e anche dei titolari di

cariche elettive, *ma non possono giustificare il divieto di partecipare alle elezioni (...)* Solo una sentenza irrevocabile, nella specie, può giustificare l'esclusione dei cittadini che intendono concorrere alle cariche elettive; né vale obiettare che si tratta di elezioni amministrative, e non di quelle politiche generali, perché pure in questo caso è in gioco il principio democratico, assistito dal riconoscimento costituzionale delle autonomie locali» (cfr. invece per la non incompatibilità con la Costituzione delle misure di sospensione cautelare la sentenza n. 206/1999; F. Pinto, S. D'Alfonso, *Incidibilità, ineleggibilità, incompatibilità, in Incandidabilità, ineleggibilità, incompatibilità e status degli amministratori locali*, Rimini, Maggioli, 2001, 103 ss.). È da notare che la sentenza n. 141/1996, oltre all'incostituzionalità parziale dell'art. 15 della legge n. 55/90 per le ragioni anzidette, ha dichiarato l'illegittimità consequenziale di tutte le parti di tale disposizione che collegavano l'incandidabilità a provvedimenti giudiziari non definitivi, e cioè dell'art. 15 comma 1 lettere a), b), c), e d); tal che sarebbe stata argomentabile a fortiori l'illegittimità consequenziale della norma che faceva conseguire, dal riscontro delle condizioni contemplate dalle norme dichiarate incostituzionali, anche lo scioglimento degli organi consiliari (art. 15 comma 6).

32. Si tratterebbe di appurare se ed in che misura all'art. 143 possano attagliarsi le critiche rivolte in generale alla "cameralizzazione" dei diritti; cfr. A. Carratta, *Processo camerale*, (*dir. proc. civ.*), in *Enc. dir.*, Annali, III, Milano, 2010, 928 ss. (tra i primi L. Lanfranchi, *La cameralizzazione del giudizio sui diritti*, in *Giur. it.* 1989, 33 ss.)

33. Per una sintesi della giurisprudenza costituzionale, G. Amoroso, *La cameralizzazione del giudizio civile di cassazione*, in *Il nuovo procedimento civile in Cassazione*, a cura di D. Dalfino, Torino, Giappichelli, 2017, 55 ss., 56-58

34. Alla stregua dei ben noti c.d. *criteri Engel* (dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo *Engel c. Paesi Bassi*, 9 giugno 1976, par. 82-83), ossia a) qualificazione dell'illecito operata dal diritto interno; b) natura dell'illecito; c) gravità della sanzione. I Giudici di Strasburgo hanno escluso la natura penale della ineleggibilità ad esempio nella sentenza 21 ottobre 1997. *Pierre-Bloch c. Francia*; ma v. anche Corte cost., sentenza n. 276/2016.

35. Circoscritto dalla giurisprudenza amministrativa entro i limiti del giudizio su «una valutazione tipicamente discrezionale (di discrezionalità tecnica) sindacabile solo sotto il profilo della manifesta illogicità» (Cons. st., III, 8 giugno 2016, n. 2454, ove si afferma anche la

non necessità di partecipazione degli elettori al relativo procedimento). Si è precisato (Cons. st., III, 2 maggio 2016, n. 1662) che il controllo giurisdizionale sul provvedimento di scioglimento «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. st., III, n. 256/2016)». Per una recente conferma dei medesimi criteri di giudizio, Cons. st., III, 26 giugno 2018, n. 3828.

36. Aggiornamenti sulla giurisprudenza di TAR e Consiglio di Stato, al sito www.avvisopubblico.it/documentazione.

37. Cons. st., III, 25 maggio 2018, n. 3138

38. Giurisprudenza pacifica. Tra le ultime, Cons. st., III, 22 giugno 2018, n. 3828.

CAPITOLO 5

GLI SCIoglimenti PLURIMI: MOTIVAZIONI E CRITICITÀ

di Simona Melorio



INTRODUZIONE³⁹

Lo scioglimento dei Comuni per infiltrazione mafiosa rappresenta uno strumento di prevenzione rispetto alla diffusione delle mafie nel tessuto politico italiano. Nato nel 1991, ha per scopo la recisione di legami essenziali per i mafiosi, quelli col potere politico e amministrativo. Il fatto che la politica si mescoli con le mafie genera sfiducia nelle istituzioni, provoca spaesamento nella popolazione che, invece di sentirsi tutelata contro i mafiosi, si sente tradita da uno Stato connivente con essi. Degrado morale genera altro degrado. Mafia impunita e in relazione con coloro che dovrebbero combatterla genera altra mafia. Cattiva politica genera sfiducia.

“Se le persone si abituanano a vedere una finestra rotta, in seguito si abitueranno anche a vederne rompere altre”, questa una nota frase che sintetizza la teoria delle finestre rotte⁴⁰ e che, riportata ai nostri temi, può essere parafrasata in: “Se le persone si abituanano a vedere un politico mafioso o colluso con le mafie, si abitueranno a vederne anche altri”. Lasciare che dei luoghi siano ridotti a territori di comportamenti devianti, soprattutto se essi sono istituzionali, statali, favorisce in quel determinato contesto forme più gravi di trasgressione. Quando la forza delle mafie si dispiega in luoghi che dovrebbero essere appannaggio esclusivo dello Stato e in particolare in quelle istituzioni che maggiormente sono a contatto con i cittadini, gli enti locali, appunto,

i Comuni, che continuamente si interfacciano con la popolazione che amministrano, lo Stato passa in secondo piano. Il degrado, elevando la soglia di indifferenza della cittadinanza verso varie forme di devianza, va ad incentivare le culture criminali che vengono percepite come vincenti rispetto ad una cultura della legalità che ad esse soccombe. La strategia di prevenzione dello scioglimento dei Comuni, dunque, ha questa finalità: eliminare una immagine degradata dell'amministrazione, lasciando che essa, al contrario, possa apparire come luogo di rispetto della legalità. Questo è lo scopo nobile della legge che meritoriamente interviene su un fenomeno da non sottovalutare: le relazioni delle mafie. Esse si distinguono dagli altri tipi di criminalità proprio per la capacità di tessere relazioni funzionali ai loro interessi, con la politica in primo luogo⁴¹. D'altra parte il "tavolino" tra amministratori locali e mafiosi nel Sacco di Palermo, e quello per la ricostruzione post terremoto dell'80 in Campania lo dimostrano più di tante altre situazioni⁴².

Le organizzazioni criminali di stampo mafioso, nel corso della storia, hanno costruito la loro fortuna anche grazie ai legami con uomini politici che non sono sempre stati intimiditi da esse, ma che, al contrario, sono stati aiutati da queste particolari "aziende di servizi", formalmente deprecate, ma sostanzialmente spesso considerate come soggetti a cui rivolgersi per risolvere questioni delicate. unque, la legge sugli scioglimenti coglie assolutamente nel segno: colpire le mafie, oltre che nelle estorsioni, negli appalti, oltre che nel traffico di droga, nel sostegno al politico, e colpire il politico che si relaziona con esse. Ciò significa incidere fortemente sul radicamento locale dei mafiosi e, per questa via, indebolirli in un loro storico punto di forza.

Nel presente contributo si proverà a comprendere quali possano essere le criticità di questo meritevole strumento che è in vigore ormai da trent'anni. Si procederà ad analizzare, seppur velocemente, la situazione dei Comuni sciolti più volte, poiché lo scioglimento plurimo appare la dimostrazione evidente di un sistema preventivo che non ha funzionato fino in fondo. Sciogliere un Comune due o più volte può significare soltanto che l'intervento precedente dello Stato non ha colto nel segno, non ha favorito la eliminazione dei legami tra mafia e politica, né ha rigenerato il tessuto sociale. Si provvederà allora a fotografare la situazione dei plurimi scioglimenti nella convinzione che possa raccontare soprattutto cosa è la mafia oggi e come la società si rapporta ad essa.

2. SCIOGLIMENTI PLURIMI: I NUMERI

Dall'entrata in vigore della legge nel 1991⁴³ al gennaio 2019 i decreti di scioglimento dei Comuni sono 314. In 25 casi c'è stato l'annullamento del provvedimento, di conseguenza i decreti che possiamo considerare efficaci sono 289. Non si prenderanno in considerazione in questo contributo i sei Comuni che sono stati sciolti due volte ma per i quali un decreto è stato annullato. Africo, Afragola, Cirò, Nola, Strongoli e Scicli saranno pertanto considerati Comuni con un solo scioglimento. San Cipriano d'Aversa, San Gennaro Vesuviano e Marano di Napoli saranno invece considerati Comuni sciolti due volte poiché un terzo decreto di scioglimento è stato annullato.

Tabella 1 - Plurimi scioglimenti e annullamenti

Comune	Scioglimenti efficaci	Scioglimento annullato	Qui considerato
Africo (RC)	2014	2003	1 scioglimento
Afragola (NA)	2005	1999	1 scioglimento
Cirò (KR)	2001	2013	1 scioglimento
Nola (NA)	1993	1996	1scioglimento
Strongoli (KR)	2018	2003	1 scioglimento
Scicli (RG)	2015	1992	1 scioglimento
San Cipriano d'Aversa (CE)	1992-2012	2008	2 scioglimenti
San Gennaro Vesuviano (NA)	2001-2018	2006	2 scioglimenti
Marano di Napoli (NA)	1991-2016	2004	2 scioglimenti

Fonte: Elaborazione dell'Autore

Che ci siano stati 314 decreti di scioglimento non significa che ad essere sciolti siano stati 314 Comuni diversi, infatti 43 Comuni appaiono due volte in elenco, in quanto colpiti da due decreti di scioglimento, e 12 Comuni appaiono tre volte, in quanto colpiti da tre decreti di scioglimento. Tenendo conto di questo dato, i Comuni sciolti una volta sola sono 167 I decreti di scioglimento hanno riguardato 222 Comuni diversi cioè 167 sciolti una volta sommati ai 43 sciolti due volte e ai 12 sciolti tre volte. (vedi tabella 2 a pagina 101).

Questo significa che sul totale dei decreti di scioglimento emessi a carico dei Comuni (314), il 53,18% è rappresentato dai Comuni sciolti una volta, il 7,96% dai decreti annullati, il 27,38% dai Comuni sciolti 2 volte

Tabella 2 - Numeri Comuni sciolti

Totale decreti comuni	Decreti Annullati	Decreti effettivi	Sciolti 2 volte	Sciolti 3 volte	Comuni sciolti solo 1 volta	Comuni interessati da scioglimento
314	25	314-25= 289	43 Per un totale di 86 decreti (43x2 = 86)	12 Per un totale di 36 decreti (12x3=36)	314-25- 86-36= 167	167+43+ 12= 222

Fonte: Elaborazione dell'Autore

e l'11,4% dai Comuni sciolti tre volte. Aggregando i dati si evidenzia che gli scioglimenti plurimi incidono sul totale per il 38,78%. Il fatto che un Comune venga sciolto una seconda o una terza volta significa che il precedente scioglimento e la conseguente amministrazione straordinaria non sono stati sufficienti a creare le condizioni perché il Comune non fosse nuovamente infiltrato dalle mafie. In questa ottica, dai dati emerge la recidiva in 67 casi, ovvero un'inefficacia della misura nel 21,33% del totale.

3. SCIOGLIMENTI DUPLICI E TRIPLICI: I LUOGHI

La Campania e la Calabria sono le regioni più interessate dai plurimi scioglimenti. Il totale degli scioglimenti è simile (22 per la Campania e 21 per la Calabria, ma la quest'ultima fa registrare più del doppio dei triplici scioglimenti decretati in Campania, con 8 decreti rispetto a 3. La Sicilia segue con un totale di 11 ma un solo triplice scioglimento.

Tabella 3 - Plurimi scioglimenti per Regione

Regione	Comuni sciolti 2 volte	Comuni sciolti 3 volte	Totale decreti di scioglimento (per Comuni sciolti più volte)
Campania	19	3	22
Calabria	13	8	21
Sicilia	10	1	11
Puglia	1		1

Fonte: Elaborazione dell'Autore

Tabella 4 - Plurimi scioglimenti per Provincia

Provincia	Numero Comuni sciolti più volte
Reggio Calabria	15
Napoli	10
Caserta	8
Palermo	6
Vibo Valentia	4
Avellino	2
Salerno	2
Caltanissetta	2
Catania	2
Catanzaro	1
Crotone	1
Trapani	1
Lecce	1

Fonte: Elaborazione dell'Autore

In particolare - in Calabria - è la Provincia di Reggio Calabria quella in cui si trova il maggior numero di Comuni sciolti più volte, seguita da quelle di Napoli, Caserta e Salerno.

Quali sono invece i Comuni interessati ai duplici scioglimenti? E ai triplici? Rimandiamo alla tabella qui sotto.

Tabella 5 - Plurimi scioglimenti Comuni

Duplici	Anni	Triplice	Anni
Bova Marina (RC)	2012-2017	Melito di Porto Salvo (RC)	1991-1996-2013
Careri (RC)	2012-2019	Plati (RC)	2006-2012-2018
Delianuova (RC)	1991-2018	Rocca Forte del Greco (RC)	1996-2003-2011
Gioia Tauro (RC)	1993-2008	San Ferdinando (RC)	1992-2009-2014
Marina di Gioiosa Jonica (RC)	2011-2017	Taurianova (RC)	1991-2009-2013
Rizziconi (RC)	2000-2016	Briatico (VV)	2003-2012-2018
Rosarno (RC)	1992-2008	Nicotera (VV)	2005-2010-2016
San Luca (RC)	2000-2013	Lamezia Terme (CZ)	1991-2002-2017
Seminara (RC)	1991-2007		
Siderno (RC)	2013-2018	Casal di Principe (CE)	1991-1993-2012
Isola Capo Rizzuto (KR)	2003-2017	Casapesenna (CE)	1991-1996-2012
Nardodipace (VV)	2011-2015	Grazzanise (CE)	1992-1998-2013
San Gregorio d'Ippona (VV)	2007-2018		

segue a pagina 103

		Misilmeri (PA)	1992-2003-2012
Arzano (NA)	2008-2015		
Boscoreale (NA)	1998-2006		
Casandrino (NA)	1991-1998		
Crispano (NA)	2005-2017		
Marano di Napoli (NA)	1991-2016		
Poggiomarino (NA)	1991-1999		
Quarto (NA)	1992-2013		
San Gennaro Vesuviano (NA)	2001-2018		
San Giuseppe Vesuviano (NA)	1993-2009		
San Paolo Bel Sito (NA)	1994-2002		
Castel Volturno (CE)	1998-2012		
Lusciano (CE)	1992-2007		
Santa Maria La Fossa (CE)	1992-1996		
San Cipriano d'Aversa (CE)	1992- 2012		
Villa di Briano (CE)	1992-1998		
Pago del Vallo (AV)	1993-2009		
Quindici (AV)	1993-2002		
Pagani (SA)	1993-2012		
Scafati (SA)	1993-2017		
Altavilla Milicia (PA)	1996-2014		
Bagheria (PA)	1993-1999		
Caccamo (PA)	1993-1999		
Cerda(PA)	1991-2006		
Villabate(PA)	1999-2004		
Niscemi (CL)	1992-2004		
Riesi (CL)	1992-2006		
San Giovanni La Punta (CT)	1993-2003		
Mascalci (CT)	1992-2013		
Campobello di Mazara (TP)	1992-2012		
Surbo (LE)	1991-2018		

Fonte: Elaborazione dell'Autore

4. LE MAFIE SONO UN PROBLEMA DEL SUD?

I dati appena riportati non solo fotografano una mafia recidiva e perdurante in alcune zone del Sud dell'Italia, ma evidenziano una differenza netta tra Nord e Sud del Paese.

Al Sud ci sono i Comuni sciolti per mafia, al Nord non ci sono. Al Sud ci sono le mafie, al Nord non ci sono. Al Sud più di un quarto degli scioglimenti non ha avuto successo, determinando uno o due scioglimenti ulteriori, al Nord non esiste neppure un caso di scioglimento plurimo. La situazione nel Meridione, come si legge in alcuni provvedimenti riferiti ai Comuni sciolti più volte, spesso è "irrimediabile". Ad esempio nella memoria dell'Avvocatura Generale dello Stato nella procedura di ricorso al Tar di Domenico Vestito, Sindaco di Marina di Gioiosa Ionica (Comune sciolto due volte), si leggono le parole "asfissiante presenza della

criminalità organizzata di cui qualsivoglia compagine amministrativa era destinata necessariamente a risentire”. E questa è una terminologia che spesso compare anche nei decreti di scioglimento.

Al Sud le mafie sono dentro alla politica, all'economia, alla vita di tutti i giorni, alla vita di tutte le persone che sono considerate quasi “fatalmente” criminali, tanto da sembrare che non vi sia spazio per il politico onesto, poiché per fare politica appare quasi inevitabile doversi rapportare con i mafiosi.

Ma è davvero così come raccontano le statistiche? La criminalità organizzata è un crimine genetico? Il territorio di azione delle mafie è circoscritto al Meridione? Ovviamente no. La lettura dei dati sui Comuni sciolti, se fatta acriticamente, può solo alimentare il pregiudizio antimeridionale senza lasciar spazio ad una fotografia reale della situazione mafiosa del nostro Paese.

L'Italia in tema di mafie è unita. Le mafie esistono al Nord come al Sud. Ignorare questo, minimizzare la loro presenza nel Settentrione significa lasciar buon gioco ad esse per affermarsi indisturbate.

Molte inchieste della magistratura ci hanno svelato le attività ormai più che trentennali della criminalità organizzata oltre la “linea della palma”. L'inchiesta “Aemilia”, l'inchiesta “Minotauro” e tante altre dimostrano una stabilizzazione di ‘ndrangheta, camorra e mafia al Nord. Non si tratta cioè solo di una presenza episodica di esse, di una presenza legata ad alcuni affari, ma di una stabile “sistemazione” di famiglie, soprattutto ‘ndranghetiste che, fuori dai loro territori di provenienza, hanno trovato terreno fertile per le loro attività⁴⁴.

C'è probabilmente un modo diverso di rapportarsi delle mafie al Nord, rispetto al normale approccio che esse hanno al Sud. Ma ciò non significa che non vi siano. L'ingente capitale sociale di cui dispone la società settentrionale, cioè la grande capacità di associazionismo e il forte interesse per il bene comune⁴⁵, non ha impedito la presenza delle mafie anche lì. Ma allora come si spiega la divergenza dei dati sui Comuni sciolti? Ci sono davvero due Italie in tema di mafie?

Probabilmente può aiutare a comprendere la questione un'analisi sul tipo di impulso che c'è stato nel caso dei plurimi scioglimenti dei Comuni. Quanti decreti hanno avuto impulso da attività giudiziarie e quanti da decisioni prefettizie?

Tabella 5 - Impulso dei plurimi scioglimenti

Comune	Anno impulso magistratura	Anno impulso Prefetto
Bova Marina (RC)	2017	2012
Careri (RC)		2012-2019
Delianuova (RC)	2018	1991
Gioia Tauro (RC)	1993	2008
Marina di Gioiosa Jonica (RC)	2011	2017
Melito di porto Salvo (RC)	2013	1991-1996
Plati (RC)		2006-2012-2018
Rizziconi (RC)	2016	2000
Rocca Forte del Greco (RC)	2011	1996-2003
Rosarno (RC)	2008	1992
San Luca (RC)		2000-2013
San Ferdinando (RC)	2009-2014	1992
Seminara (RC)	1991-2007	
Siderno (RC)	2013	2018
Taurianova (RC)		1991-2009-2013
Briatico (VV)	2018	2003-2012
Nicotera (VV)		2005-2010-2016
San Gregorio d'Ippona (VV)	2007-2018	
Nardodipace (VV)	2011-2015	
Isola Capo Rizzuto (KR)	2017	2003
Lamezia Terme (CZ)	2017	1991-2002
Arzano	2015	2008
Boscoreale (NA)		1998-2006
Casandrino (NA)		1991-1998
Crispano (NA)		2005-2017
Marano di Napoli (NA)		1991-2016
Poggiomarino (NA)		1991-1999
Quarto (NA)	2013	1992
San Gennaro Vesuviano (NA)	2001-2018	
San Giuseppe Vesuviano (NA)	1993	2009
San Paolo Bel Sito (NA)		1994-2002
Pago del Vallo (AV)	2009	1993
Quindici (AV)	2002	1993
Casal di Principe (CE)	1991-1993-2012	
Casapesenna (CE)	2012	1991-1996
Castel Volturno (CE)	2012	1998
Grazzanise (CE)	1992-1998-2013	
Lusciano (CE)	1992	2007
Santa Maria La Fossa (CE)		1992-1996
San Cipriano d'Aversa (CE)		1992-2012
Villa di Briano (CE)		1992-1998
Pagani (SA)	2012	1993
Scafati (SA)		1993-2017

segue a pagina 106

Altavilla Milicia (PA)	2014	1996
Bagheria (PA)		1993-1999
Caccamo (PA)	1993-1999	
Cerda(PA)		1991-2006
Misilmeri (PA)	2012	1992-2003
Villabate(PA)		1999-2004
Niscemi (CL)		1992-2004
Riesi (CL)	2006	1992
Campobello di Mazara (TP)	1992-2012	
Mascalì (CT)	1992-2013	
S. Giovanni La Punta (CT)	1993-2003	
Surbo (LE)	1991-2018	

Fonte: elaborazione dell'Autore

In riferimento al campione (122 decreti di scioglimento: 43 doppi e 12 tripli), 50 decreti di scioglimento nascono dall'impulso della magistratura (36 emessi dopo il 2000), ovvero il 40,9% del totale, mentre 72 decreti nascono dall'impulso del Prefetto (36 dopo il 2000), cioè il 59%. L'impulso prefettizio rispetto a quello della magistratura (qui considerato come attività di indagine espletate nel periodo immediatamente precedente alla richiesta di Commissione di accesso e che abbiano coinvolto a vario titolo esponenti della amministrazione comunale) appare essere prevalente. Da segnalare diversi casi di scioglimento ad impulso prefettizio a cui non ha fatto seguito alcuna iniziativa giudiziaria nel merito dei rilievi mossi dalla commissione di accesso. Ciò è maggiormente presente nei primi anni di applicazione della legge. Analizzando le relazioni allegate ai decreti, si rileva che, in linea di massima, in tutti gli scioglimenti che prendono impulso dal Prefetto è sottolineata la presenza di rapporti di parentela di membri dell'amministrazione con soggetti mafiosi o di frequentazioni conclamate tra essi. Nei casi di scioglimento per impulso della magistratura, invece, si ha la maggior parte delle volte la contestazione del 416-bis o del 416-ter c.p. in capo agli amministratori.

Per chiedere lo scioglimento di un Comune è sufficiente per un Prefetto avere elementi "concreti, univoci e rilevanti" sui collegamenti diretti degli amministratori con la criminalità organizzata di stampo mafioso. Ciò significa che non occorre la prova della partecipazione ad una 'ndrina, ad una cosca o ad un clan. È sufficiente dimostrare un collegamento con essa. Appare naturale che per i Prefetti sia più semplice

reperire tali collegamenti in luoghi ad alta densità mafiosa come i paesi del Sud piuttosto che al Nord dove l'insediamento è meno visibile e più sparso sul territorio. È più facile riscontrare collegamenti con le mafie in luoghi dove esse controllano il territorio, piuttosto che in luoghi in cui fanno affari "legali". In un paese della Calabria dove sono presenti determinate 'ndrine sarà più semplice individuare dei collegamenti tra riconosciuti esponenti della 'ndrangheta e politici locali. Più difficile sarà invece farlo ad esempio in Emilia-Romagna, dove c'è voluta una inchiesta giudiziaria (l'inchiesta Aemilia) durata qualche anno (2015-2018) per accertare responsabilità e ruoli di ciascuno.

I Comuni del Nord (sono solo 6: tre in Piemonte, uno in Lombardia, uno in Liguria, uno in Emilia-Romagna, non si conteggiano qui i decreti annullati) sono stati sciolti tutti su impulso di indagini della magistratura. Lo scioglimento di Bardonecchia del 1995 è stato disposto dopo l'inchiesta Camp Smith, quello di Rivarolo Canavese e quello di Leini entrambi del 2012, sono derivati dall'inchiesta Minotauro. Lo scioglimento di Brescello del 2016 è l'effetto della inchiesta "Aemilia" e anche quello di Sedriano del 2013 e di Lavagna del 2017 nascono da indagini della magistratura.

La differenza nei dati tra Nord e Sud probabilmente deriva allora dal sistema di funzionamento del 143 TUEL. Si tratta di uno strumento di prevenzione figlio del suo tempo, nato in un'epoca in cui pochi erano quelli che pensavano che le mafie fossero un problema anche del nord dell'Italia. È uno strumento preventivo che presuppone la mafia degli anni '80, una mafia spietata e cruenta che con la sua forza sul territorio condizionava gli amministratori e impediva il buon andamento delle amministrazioni.

Oggi sappiamo che le mafie hanno assunto nuovi abiti fuori dal territorio di provenienza, non meno preoccupanti di quelli indossati tradizionalmente. Il problema, perciò, è che i mafiosi sono meno riconoscibili al Nord rispetto che al Sud; essi nel Settentrione si mescolano all'economia legale e, al tempo stesso, al malaffare, alla corruzione e alla imprenditoria illegale o disonesta.

Far luce su questo da parte dei Prefetti appare cosa assai complicata. Più semplice è, invece, scovare legami tra soggetti che hanno lo stesso cognome o che frequentano gli stessi luoghi. I mafiosi, infatti, nei territori di tradizionale provenienza, a meno di non essere latitanti,

non si nascondono, non si mimetizzano. La difficoltà dei Prefetti del Nord è avere a che fare con mafiosi mimetizzati e con organizzazioni criminali ex 416-bis poco riconoscibili rispetto ai vecchi cliché.

Le mafie, dunque, non sono un problema solo del Sud, nonostante i dati sui Comuni sciolti, anzi questi ultimi mettono in evidenza la presenza di una criticità nell'applicazione dell'art. 143 TUEL al nord dell'Italia: sembra che al Nord si abbia uno strumento antimafia in meno, poiché appare più complicato realizzare lo scioglimento dei Comuni e far emergere il fenomeno mafioso.

5. DUPLICI E TRIPLICI SCIOGLIMENTI: MOTIVAZIONI NON GENETICHE

Una seconda criticità che è possibile ravvisare in questa legge, dallo studio dei duplici e triplici scioglimenti, è la difficoltà che spesso si ha a ripristinare stabilmente la legalità, ma ciò non dipende, come si diceva, da supposti fattori genetici delle popolazioni meridionali.

Quale può essere la ragione? Le Commissioni straordinarie hanno operato male? Oppure esse da sole non possono agire efficacemente? Le relazioni finali delle Commissioni straordinarie sono segretate per cui non è possibile operare un effettivo confronto tra la situazione precedente allo scioglimento e quella successiva alla gestione commissariale. Non è stato possibile, anche andando ad esaminare i siti internet dei Comuni, che pur dovrebbero essere vocati alla trasparenza, evidenziare tutte le attività svolte dalle Commissioni straordinarie.

Gli appalti considerati sospetti sono stati revocati? I dipendenti ritenuti collegati alle mafie sono stati sospesi o licenziati?

In ogni decreto di scioglimento sono indicate sempre motivazioni di ordine economico, nella maggior parte dei casi favoritismi per appalti a vantaggio di associazioni mafiose. Si tratta per lo più di appalti per lavori o servizi pubblici e per lavori nell'edilizia. Spessissimo sono contestate all'amministrazione sciolta le modalità di gestione delle entrate e delle riscossioni o la mancanza di piani regolatori. In merito a tali contestazioni le Commissioni straordinarie hanno agito efficacemente? Le uniche notizie utili su questo sono state reperite attraverso le Relazioni ministeriali sulle attività delle Commissioni straordinarie.

In linea di massima si evince quasi sempre, per tutti i duplici e triplici scioglimenti, la creazione ad opera dei Commissari straordinari di re-

golamenti per la modalità di gestione delle entrate e delle riscossioni e la predisposizione di piani regolatori, cioè gli interventi su due dei problemi più evidenziati dalle Commissioni di accesso. Altro campo in cui i Commissari straordinari si sono dimostrati molto attivi, sempre in base alle fonti appena citate, è quello della trasparenza: quasi sempre dai Commissari dei Comuni monitorati (duplici e triplici scioglimenti) sono state emanate disposizioni per la disciplina dell'accesso agli atti, ai provvedimenti amministrativi e a quelli disciplinari oltre che regolamenti in tema di ordinamento degli uffici e dei servizi con relativa verifica dei fabbisogni in tema di organigramma, di riorganizzazione dei servizi e utilizzo di personale sovraordinato di supporto. Ulteriore elemento ricorrente è la mappatura e il riutilizzo dei beni sequestrati alle mafie. In tema, però, di appalti emerge molto poco (ad esempio si sa che a Crispano con lo scioglimento del 2005 la Commissione ha disposto la rescissione del contratto con una società per mensa aziendale gravata da procedimento antimafia interdittivo, ma si sa anche che l'azienda data per mafiosa nello scioglimento del Comune di Marina di Gioiosa Ionica del 2017 continua a lavorare). E questo è un problema non soltanto perché non è possibile in tal modo valutare effettivamente i risultati della gestione commissariale ma anche perché questa aura di mistero non giova a costruire fiducia tra cittadini e Stato.

6. DUPLICI E TRIPLICI SCIOGLIMENTI: IL PROBLEMA DELLA FIDUCIA

Un terzo problema che pone il plurimo scioglimento dei Comuni è strettamente legato alla fiducia: si assiste ad una delusione del cittadino nello Stato moltiplicata per quante volte è avvenuto lo scioglimento in un Comune. Superare il problema dell'etichettamento derivante dal primo scioglimento non sempre è semplice poiché si tratta di un evento che scuote fortemente la comunità, mettendo in discussione i suoi capi, la sua volontà elettorale, il suo orientamento politico e persino la sua stessa identità. È come se ogni singolo cittadino di quel Comune si sentisse accomunato agli altri dalla mafiosità che viene attribuita al vertice dell'ente locale. Come molti criminologi sostengono a proposito di prevenzione, quando gli interventi preventivi vanno soltanto nella direzione della stigmatizzazione, avviano un processo di etichettamento pericoloso, in quanto spesso altamente criminogeno⁴⁶. Nel caso della

stigmatizzazione dei Comuni attraverso un marchio così evidente come quello dello scioglimento, per favorire una collaborazione fattiva della cittadinanza alla rigenerazione sociale, occorre dare fiducia alla stessa, occorre affermare che quella etichetta non sia stata vana, che quell'intervento sia stato utile.

Il secondo e il terzo scioglimento danno la dimensione di una etichetta inutile e vanificano il sacrificio del marchio. Insomma il paziente è contento se, pur con dolore, l'intervento chirurgico a cui si è sottoposto ha esiti positivi, favorendo un miglioramento della sua condizione generale. Ma, se un intervento chirurgico conduce ad altri dolorosi interventi, questo genera scoramento nel paziente, sfiducia nei medici e incredulità rispetto ad una possibile guarigione. Il paziente si abbandona al suo destino e finisce per ritenersi inguaribile. È questo il rischio che si corre anche nel caso dei cittadini dei Comuni sciolti che, dopo il primo decreto, rischiano di abbandonarsi al loro destino e non ritenere possibile che qualcosa migliori nel loro mondo, percependo con chiarezza la sconfitta dello Stato.

Il fatto che le Commissioni straordinarie non riescano a fare qualcosa di concreto contro i mafiosi si traduce in una impotenza dichiarata dello Stato e in una vittoria evidente delle mafie: tanto vale riconoscere il potere e provare a scendervi a patti! Insomma un intervento tanto stigmatizzante non può fallire, non può essere seguito da altri interventi dello stesso tipo, poiché si rischia la totale disaffezione del cittadino verso il bene comune e la conseguente "certificazione" di fatto di una "polistatualità" sul territorio: una statualità formale, quella dello Stato, inefficace e perdente, e un'altra informale, effettiva, efficace e vincente, quella della mafia. Non resta che scegliere di chi fidarsi. E, se la statualità formale ha deluso, non sarà troppo complicato accedere a quella informale-criminale ⁴⁷.

Probabilmente per questa ragione tutte le Commissioni straordinarie, agli interventi di riorganizzazione amministrativa, affiancano sempre azioni di maggiore impatto sociale che possano dare immediatamente l'immagine del vantaggio ad agire nella legalità e, per questa via, possano favorire il consolidamento del patto fiduciario tra cittadini e Stato.

Spesso sono indette assemblee aperte alla cittadinanza, si interviene sulle infrastrutture, sui bisogni essenziali.

Solo per fare alcuni esempi: a Crispano la Commissione intervenuta

nel 2005, per facilitare il contatto con la cittadinanza, ha istituito la “cassetta della legalità”, un luogo in cui dialogare con i cittadini e ricevere segnalazioni in tema di criminalità e devianza. A Nicotera, a seguito dello scioglimento del 2010, si è provveduto alla nascita di un centro di aggregazione per minori e disabili. A Platì, la Commissione straordinaria del 2012 ha, tra l'altro, costruito un campo sportivo, avviato attività di manutenzione delle scuole primarie e risanato un tratto del fiume Ciancio. A Bova Marina nel 2012 i Commissari hanno provato a far ripartire gli impianti dei depuratori comunali indicendo una gara pubblica, ma, per mancanza di fondi, il progetto non è andato in porto. Restituire un'immagine di legalità alla popolazione e fornire utilità e servizi è fondamentale per la buona riuscita di tale strumento di prevenzione. Ma questo probabilmente non basta, poiché servono fondi per realizzare opere utili e, soprattutto, interventi integrati.

Accanto all'intervento dall'alto è necessario attivare dal basso tutte le energie possibili per il ripristino di situazioni di legalità attraverso una politica globale orientata al benessere sociale che investa tutti i settori, da quelli più generali e sociali a quelli più personali e particolari.

“Le micro-motivazioni a cooperare sono motivi per cooperare, in una o più occasioni determinate, che non comportano una spinta generale alla cooperazione in quanto tale. Le micro-motivazioni possono essere egoistiche o non egoistiche. Le micro-motivazioni non egoistiche possono scaturire da un rapporto amichevole con una certa persona, la cui espressione naturale è fatta anche di disponibilità a cooperare con questa persona[...]; le micro-motivazioni egoistiche (si hanno) quando, in quelle circostanze, giudico che sia nel mio interesse egoistico farlo ma non perché abbia motivazioni generali alla cooperazione in quanto tale, come nel sistema hobbesiano. All'interno di una struttura hobbesiana le motivazioni a cooperare sono egoistiche in quanto nascono sostanzialmente dalla paura delle sanzioni inflitte dal sovrano. Tuttavia le motivazioni a cooperare sono anche delle macro-motivazioni, perché le sanzioni del sovrano hanno il fine (tra l'altro) di suscitare motivazioni generalizzate a cooperare [...] Le macro-motivazioni non egoistiche sono caratteristiche di disposizioni morali o etiche, quali il riconoscimento di un obbligo generale alla fedeltà, oppure di un dovere verso lo Stato, dovere che implica cooperazione [...] La combinazione più promettente, che ha incontrato un certo favore, è quella tra mi-

cro-motivazioni egoistiche e macro-motivazioni non egoistiche (per es. combinazione tra egoismo e alcuni principi morali)".⁴⁸ Insomma, perché abbia una funzione davvero preventiva, lo scioglimento dei Comuni deve poter attivare almeno micro-motivazioni egoistiche per ciascun cittadino al sostegno e alla cooperazione con i Commissari, ma anche, più ampiamente, delle macro-motivazioni non egoistiche attraverso una riaffermazione del senso dello Stato, di uno Stato vincente di cui si fa parte e di cui ci si sente parte attiva.

La mafia deve poter diventare qualcosa di inutile. I cittadini devono poter riconoscere nello Stato l'unica guida utile. Lo scioglimento di un Comune non avrà alcuna utilità se non si inciderà anche sui comitati di affari, sui sistemi mafiosi economici che continueranno invece ad insistere sul territorio e non servirà a nulla se lo shock dell'etichetta sarà tale da lasciare indifferenti (raggelati!) i cittadini di fronte alla cosa pubblica, abbandonata alla mercé dei soliti noti criminali o espressione di interessi criminali.

Dallo studio dei casi di duplici e triplici scioglimenti emerge che in quattro casi è stato rieletto lo stesso Sindaco precedentemente sciolto, in tutti gli altri c'è una stragrande maggioranza di indicazioni di continuità della amministrazione sciolta la seconda volta con quella sciolta la prima volta, per la presenza di un buon numero di consiglieri comunali già parte della precedente amministrazione. E questo dà la dimensione della disaffezione delle persone verso la cosa pubblica o della paura di esse a prendersi cura di cose che sono state in mano alle mafie.

Reprimere è una possibilità di azione, ma non può essere né l'unica, né la principale. L'interesse per la cosa comune, la volontà di prendersene cura, in una parola, cara a Bordieu, *l'illusio*, ovvero l'investimento, lo stare al gioco, lo stare nel gioco⁴⁹, sono gli elementi su cui occorre lavorare perché si possa riscoprire, specie in luoghi in cui lo scioglimento è avvenuto più volte, l'importanza del bene comune, "del bene di quel 'noi-tutti', formato da individui, famiglie e gruppi intermedi che si uniscono in comunità sociale".

FONTI

- Decreti di scioglimento dei Comuni considerati come da Gazzetta ufficiale;
- Relazioni prefettizie allegate ai Decreti di scioglimento delle amministrazioni locali;
- Relazioni del ministro dell'Interno sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamenti di tipo mafioso, XII -XVII Legislatura;
- Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, Relazione conclusiva, Relatore Rosy Bindi, 2018, XVII Legislatura;
- Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e sulle altre associazioni criminali similari- Relazione sulle risultanze dell'attività del gruppo di lavoro incaricato di svolgere accertamenti su insediamenti e infiltrazioni di soggetti e organizzazioni di tipo mafioso in aree non tradizionali, Relatore Carlo Smuraglia, 1994, XII legislatura.

BIBLIOGRAFIA MINIMA

- Becker H.S. (1963), *Outsiders*, EGA, Torino, 1987
- Bordieu P. (1994), *Ragioni pratiche*, Il Mulino, Bologna, 2009.
- Gambetta D. (a cura di), *Le strategie della fiducia*, Einaudi, Torino, 1989.
- Kefauver E., *The Kefauver Committee report on organized crime*, Didler, New York, 1951.
- Lemert E. M. (1967), *Devianza, problemi sociali e forme di controllo*, Giuffrè, Milano, 1981.
- Lombroso C., *La funzione sociale del delitto*, Sandron, Palermo, 1896.
- Putnam R., con la collaborazione di R. Leonardi e R.Y. Nanetti (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1997.
- Sales I., *Storia dell'Italia mafiosa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2015.
- Sales I. e Melorio S. *Le mafie nell'economia globale. Fra la legge dello Stato e le leggi di mercato*, Guida, Napoli, 2017.

Note

39. Questa ricerca sugli scioglimenti plurimi nasce nell'ambito del Centro ReS Incorrupta dell'Università degli studi Suor Orsola Benincasa di Napoli il cui presidente è il prof. Aldo Sandulli e il responsabile scientifico è il prof. Isaia Sales. Hanno collaborato alla raccolta di questi dati sui duplici e triplici scioglimenti i ricercatori junior del Centro: Giulio Salimbeni, Antonio Semola, Antonio Strino.

40. Q. Wilson e G. L. Kelling, *The broken windows*

theory, The Atlantic, 1982. In questo articolo avanzano l'ipotesi che esiste un legame tra degrado urbano e criminalità.

41. Isaia Sales descrive molto bene questo meccanismo in *Storia dell'Italia mafiosa*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2015.

42. Emblematica sul punto è, tra l'altro, la questione delle mafie negli Stati Uniti d'America. Nel Rapporto Kefauver (1951) che analizza proprio tale fenomeno si legge: "Il rapporto con la politica e le istituzioni è uno dei tratti distintivi della

mafia e ciò determina il suo tratto caratteristico e segna la differenza con le altre associazioni e attività delinquenziali, del passato o di quelle presenti, per tutte le connessioni che la cosa implica nel controllo della sfera economica e con l'influenza sulla magistratura, nella polizia e nelle assemblee politiche e amministrative".

43. Il decreto legge n.164/1991 è stato convertito con L. 55/1990 art. 15-bis. Entrambi i provvedimenti sono stati abrogati per confluire nel Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali, Decreto Legislativo 267/2000.

44. Già nella Relazione di Carlo Smuraglia per la Commissione Parlamentare antimafia del 1992 la presenza delle mafie al Nord è chiara: "Il fenomeno è ormai diffuso in tutte le forme possibili al punto che praticamente nessuna zona va esente da insediamenti o infiltrazioni di tipo mafioso". E nella relazione conclusiva dell'ultima Commissione Parlamentare antimafia presieduta da Rosy Bindi si può leggere che le mafie al nord "non possono più rientrare nella definizione di 'accidente' ma in quello di 'sostanza'".

45. È lo studioso statunitense Robert Putnam che afferma la presenza di un alto capitale sociale nelle popolazioni del nord dell'Italia. Si veda su questo R. Putnam, con la collaborazione di R. Leonardi e R.Y. Nanetti (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 1997.

46. E. Lemert e H. S. Becker individuano nel controllo sociale la causa stessa della nascita della criminalità. Secondo Lemert, infatti, finché la società normalizza, e lascia passare inosservato, l'atto deviante di un soggetto, lo stesso non si sentirà deviante e avrà la possibilità di tornare ad una vita proba; quando, però, la società riconosce l'atto deviante di un individuo e lo addita come colpevole, etichettandolo, da una situazione di devianza primaria si passa ad una condizione di stallo, la devianza secondaria, per la quale il deviante si riconoscerà come tale e, non vedendo via d'uscita dalla sua condizione, in quanto da tutti mal considerato, continuerà a commettere atti devianti. Per questo autore, e per tutti gli autori che abbracciano il cosiddetto *labelling approach*, il deviante e il criminale sono tali perché la società li ha definiti così, ingabbiandoli in uno stereotipo da cui è difficile liberarsi. Si veda in proposito H.S. Becker (1963), *Outsiders*, EGA, Torino, 1987; E. M. Lemert (1967), *Devianza, problemi sociali e forme di controllo*, Giuffrè, Milano, 1981.

47. Cesare Lombroso scriveva: "In Napoli ed in parte in Sicilia, la camorra e la mafia, pur essendo associazioni criminose e predatrici, esercitavano nei bordelli, nei giuochi nelle carceri una

relativa giustizia e potevano e possono offrire ai proprietari e ai viaggiatori una specie di assicurazione contro i malandrini che il governo non può offrire e perciò sono sopportati e forse qualche volta aiutati anche dagli onesti". C. Lombroso *La funzione sociale del delitto*, Sandron, Palermo, 1896, p. 7.

48. B. Williams, *Strutture formali e realtà sociale*, sta in D. Gambetta (a cura di), *Le strategie della fiducia*, Einaudi, Torino, 1989, p. 14 e p. 17.

49. P. Bordieu (1994), *Ragioni pratiche*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 136.

APPENDICE INTERVISTE

Abbiamo deciso di dedicare questa appendice al racconto di due esperienze personali legate all'applicazione della legge dello scioglimento dei Comuni, nell'intento di provarne a comprendere le dinamiche, i punti di forza e di debolezza.

Abbiamo intervistato l'avvocato Domenico Vestito, ex Sindaco del Comune di Marina di Gioiosa Ionica, ente sciolto per mafia con un provvedimento che ha alimentato una discussione sia nell'opinione pubblica che nelle aule giudiziarie. L'intervista prova a significare lo sconcerto provato da un Sindaco promotore di diverse iniziative antimafia, sciolto senza essere stato indagato dall'autorità giudiziaria. La giustizia farà il suo corso ma, allo Stato, questo appare essere un esempio tipico di come l'applicazione della legge possa sollevare perplessità, dubbi, polemiche e malumori.

Per altro verso, l'intervista a Lucio Guarino, già Segretario Generale del Comune di Corleone, aiuta a comprendere come, al di là dei tagliandi che si possano fare alla legge, essa sia considerata comunque uno strumento che può aiutare una comunità a risanare se stessa e a liberarsi dalle mafie, recidendo eventuali legami tra politica e criminalità che gettano ombre sulle istituzioni e le indeboliscono, a tutto vantaggio delle organizzazioni criminali.

All'orgoglio del proficuo esercizio del proprio lavoro che traspare dalle parole del dott. Guarino, che esprime giudizi positivi nei confronti della legge sullo scioglimento dei Comuni per mafia, fa da contraltare quello dell'avvocato Vestito, che non si limita a proclamare la sua innocenza e quella della sua amministrazione, ma sottolinea le contraddizioni della vicenda che hanno condotto

alla revoca dello scioglimento. Non sta a noi giudicare l'operato degli intervistati - che hanno espresso le loro considerazioni a titolo personale, in forma libera e autonoma - e l'azione svolta dagli organi dello Stato in materia di scioglimento. Lo scopo delle pagine che seguono non è affatto questo. Si vogliono piuttosto presentare due modi diversi e contrapposti di intendere e vivere l'applicazione della legge, nel tentativo di permettere al lettore di disporre di più elementi conoscitivi per potersi fare un'opinione il più oggettiva possibile.

INTERVISTA A DOMENICO VESTITO*

Lo scioglimento del Comune di Marina di Gioiosa di cui lei era Sindaco quando avviene?

Lo scioglimento avviene il 24 novembre 2017 dopo quattro anni di mandato.

Lo scioglimento avviene su impulso giudiziario o prefettizio?

Non ha inizio da procedimenti penali a carico del Sindaco, di altri politici o di dipendenti, ma su impulso del Prefetto.

C'erano stati nei mesi precedenti "emergenze di mafia" sul territorio? C'erano stati episodi di particolare allarme in tema di mafie sul territorio?

No, non mi risulta che vi fossero in quel periodo particolari attività delle 'ndrine locali, non era accaduto alcun fatto di mafia eclatante.

Nessun episodio in particolare nel periodo precedente allo scioglimento?

No. Mi viene in mente solo l'attivazione di un procedimento disciplinare - che ha poi passato il vaglio della magistratura - all'interno del Comune nei confronti di un vigile urbano che aveva falsificato un atto per interessi personali, conclusosi con la sospensione per sei mesi dal suo incarico.

E poi cosa succede?

Nel febbraio 2017 viene nominata la Commissione di accesso che presenta la relazione conclusiva dei lavori ad agosto 2017. Il 22 novembre viene disposto lo scioglimento e la gestione del Comune viene affidata per diciotto mesi a una Commissione straordinaria composta da un vicePrefetto vicario, un vicePrefetto aggiunto e da un funzionario economico-finanziario.

Sappiamo che la legge richiede la presenza di elementi concreti, univoci e rilevanti, che lascino intendere un coinvolgimento dell'amministrazione con la mafia. Nel caso di Marina di Gioiosa quali sono stati questi elementi?

Innanzitutto viene imputata al Comune la tardiva revoca della concessione di uno stabilimento balneare a vantaggio di una famiglia mafiosa. Poi, la mancanza di controllo dell'interdittiva antimafia in capo ad una azienda subappaltatrice di alcuni lavori. Viene inoltre censurata l'inerzia per la demolizione di immobili abusivi e l'incapacità di riscuotere tributi.

Sono accuse che possono ben giustificare lo scioglimento, non crede?

Guardi, questo è quanto ci è stato imputato, ma posso respingere le accuse punto per punto. Rispetto ai ritardi sulla revoca della concessione balneare devo dire che il periodo intercorso non corrisponde alla stagione balneare e peraltro la stessa relazione d'accesso ha evidenziato come *"il Comune ha provveduto a revocare regolarmente due di quelle licenze"*. Circa la azienda subappaltatrice, essa non è stata mai destinataria di interdittiva antimafia. La questione della demolizione degli immobili abusivi è stata chiarita proprio dalla stessa relazione in cui si legge della *"consapevolezza delle difficoltà economiche che un ente incontra per dare esecuzione ad ordinanze di demolizione"* e *"dei tempi lunghi per fare ottemperare i proprietari degli immobili l'esecuzione d'ufficio da parte dello stesso Ente"*. E sui tributi i dati parlano. Quando ci siamo insediati, dopo la gestione della precedente commissione straordinaria, avevamo le casse vuote, con la riscossione del canone idrico ferma al 5% e quella della tassa rifiuti al 18%. Noi le abbiamo portate intorno al 50%.

Sono state formulate altre accuse a lei e alla sua amministrazione?

Sì, l'assessore ai lavori pubblici è stato accusato di avere gestito alcune pratiche edilizie in qualità di tecnico incaricato, non astenendosi da esse come la legge richiede e allo stesso assessore viene stigmatizzato anche l'aver partecipato ad una partita di calcio in memoria di un giovane, morto di tumore, appartenente a *"famiglia controindicata"*.

Partecipare al Memorial per il figlio di un mafioso mi sembra grave. Lei che ne pensa?

Ma secondo lei conta di più una partita di calcio o il fatto che nei confronti della famiglia della persona al quale era intitolato il Memorial l'Amministrazione ha revocato tre concessioni balneari, conseguenti ad interdittive, in meno di sette giorni? Sull'altra questione legata all'assessore mi faccia precisare che non aveva la delega all'urbanistica e all'edilizia privata, ma quella ai lavori pubblici e non era tenuto ad astenersi dalla gestione di pratiche edilizie, secondo la legge, poiché non poteva esserci alcun conflitto di interessi.

E nei suoi confronti? C'è qualcosa di personale che le viene imputato?

No, nei miei confronti non c'è assolutamente nulla. Tanto che il Tribunale di Locri, chiamato ad esprimersi sulla mia incandidabilità, ha rigettato l'istanza del ministro dell'Interno, definendo le accuse *“generiche ed evanescenti”*. Provvedimento quest'ultimo divenuto definitivo e irrevocabile, in quanto il Viminale non lo ha impugnato. Posso leggerle alcuni passaggi di questo provvedimento?

Certo.

“Non sono stati riscontrati rispetto alla persona del Sindaco e del suo contesto familiare rapporti di familiarità, frequentazioni e nemmeno mediata continuità con esponenti della criminalità organizzata locale”.
“Con riguardo alla posizione del Vestito non siano ravvisabili condotte attive costituenti chiara espressione del condizionamento dell'azione del Comune di Marina di Gioia Ionica da parte della ‘ndrangheta”.

E infatti poi è arrivata la sentenza del Tar Lazio che ha annullato lo scioglimento e lei è tornato a fare il Sindaco.

Sì, i giudici romani parlano di *“travisamento dei fatti”*, di *“ricostruzioni parziali”*, di *“ritardi della Prefettura addebitati al Comune”*.

Ma a marzo di quest'anno il Consiglio di Stato ha sospeso la sentenza del Tar e sono tornati i Commissari e, successivamente, questo provvedimento è stato confermato. Perciò lei di nuovo non

è più Sindaco. Una situazione, dunque, molto dibattuta anche sul piano giudiziario. Sul piano personale immagino complicata da gestire...

Sono stato molto provato da questi eventi. Mi sento abbandonato, oltraggiato e tradito. L'etichetta infamante del Sindaco che appoggia i mafiosi fa male.

Ma può dire che la sua Amministrazione abbia fatto qualcosa contro le mafie? Crede che ci siano almeno un paio di argomenti concreti da poter evidenziare per affermare il suo impegno contro le mafie?

Guardi, più di un argomento. Fin dall'inizio del mandato abbiamo adottato iniziative antimafia chiare: dalla realizzazione della nuova caserma dei Carabinieri in un bene confiscato alla cosca, alla revoca dell'esternalizzazione della raccolta dei rifiuti, affidata dai Commissari straordinari del precedente scioglimento ad una ditta interessata da un'inchiesta antimafia; dalla approvazione dei piani urbanistici alla revoca del "Piano spiaggia", che i Commissari straordinari precedenti avevano approvato senza l'autorizzazione del genio civile; dal controllo sui furti d'acqua, alla mappatura delle occupazioni degli spazi pubblici.

Però qualcosa non ha funzionato. Lei dice che uno dei più importanti strumenti antimafia ha colpito un'Amministrazione non soltanto non mafiosa ma persino antimafiosa. Se le cose stanno così, cosa pensa che possa servire per evitare situazioni del genere? Serve rapidamente una modifica della legge sullo scioglimento dei Comuni. Non credo che così com'è la legge possa servire a ripristinare la fiducia nelle istituzioni. Molto spesso un Comune viene sciolto più volte. Delle due l'una: o la cura non funziona o la diagnosi è sbagliata. Peraltro, questo strumento antimafia, secondo me, rischia di favorire le cosche. Le persone per bene hanno perso fiducia e speranza e se ne stanno alla larga dall'impegno politico e istituzionale, lasciando ampi spazi a chi non ha nulla da perdere.

La mia Amministrazione già nel 2015 aveva proposto l'istituzione di forme di accompagnamento e sostegno ai Comuni, per prevenire

condizionamenti e, soprattutto, il trauma dello scioglimento. Credo che questa sia la strada giusta per garantire una lotta quotidiana alle mafie efficace e concreta.

** Avvocato. È stato Sindaco di Marina di Gioiosa Ionica (RC) dal novembre 2013 al novembre 2017.*

È stato Direttore generale della Fondazione Opera di Religione della Diocesi di Locri-Gerace e Direttore della scuola di formazione all'impegno sociale e politico della medesima.

È stato Vicepresidente nazionale di Avviso Pubblico, carica da cui si è dimesso immediatamente a seguito della scelta della Prefettura di Reggio Calabria di disporre l'accesso ispettivo nei confronti del suo Comune.

Il 24 novembre 2017, il Comune di Marina di Gioiosa Ionica è stato sciolto per la terza volta per infiltrazioni mafiose.

Il Tribunale di Locri con decreto n. 847/2018, pubblicato il 24 aprile 2018, ha dichiarato candidabile Domenico Vestito. La sentenza del Tar Lazio n. 2388/2019 del 22.02.2019 ha annullato lo scioglimento del Comune di Marina di Gioiosa Ionica. Il decreto monocratico del Presidente della terza sezione del Consiglio di Stato n. 1577/2019 del 22.03.2019 ha sospeso la sentenza del Tar Lazio. L'ordinanza collegiale del Consiglio di Stato n. 1919/2019 del 11.04.2019 ha confermato la sospensione della sentenza del Tar Lazio. Nel merito l'udienza di discussione è fissata per il settembre 2019.

INTERVISTA A LUCIO GUARINO

Quale esperienza ha con lo scioglimento dei Comuni per infiltrazione mafiosa?

Sono stato “sovraordinato” tra il 2005 e il 2006 presso il Comune di Torretta durante la gestione commissariale a seguito di scioglimento e poi segretario comunale a Castellammare del Golfo durante la gestione commissariale dopo il 2006. In qualità di segretario comunale ho vissuto la gestione commissariale di Corleone tra il 2016 e il 2018.

Rispetto a questa sua ultima esperienza, crede che i risultati della gestione straordinaria siano stati positivi?

Certamente sì. C'è stato un duro e alacre lavoro che ha dato dei buoni frutti.

Cosa è stato fatto concretamente?

Dal punto di vista strettamente organizzativo la Commissione ha lavorato per il ripristino delle regole, dell'ordine all'interno dell'ufficio comunale. Siamo intervenuti a favore della tracciabilità e della trasparenza di tutti gli atti amministrativi, soprattutto per evitare la cristallizzazione di persone in determinati incarichi, per evitare favoritismi. Insomma abbiamo provveduto al ripristino della legalità.

Nuove regole, ordine, trasparenza... certo, ma secondo lei è sufficiente per restituire fiducia nelle istituzioni a cittadini che hanno visto mettere da parte politici che essi stessi avevano votato? Non crede che lo scioglimento possa essere inteso dalla popolazione come un abuso di potere?

Certo, non c'è dubbio. La Commissione, almeno all'inizio del suo operato, ha registrato forti resistenze da parte dei cittadini che sicuramente vivono lo choc del danno di immagine del loro paese e che hanno paura di prendere posizione contro chi li ha governati precedentemente. Ma proprio per questo, accanto ad una nuova

gestione più ordinata del Comune, la Commissione ha disposto anche interventi più vicini ai cittadini.

Può farci qualche esempio?

Sono state organizzate varie assemblee aperte al pubblico per garantire un dialogo costante con la comunità locale, sono state avviate iniziative di carattere culturale, sono state sistemate strade ed è stato costruito un campo di calcetto dal costo di 50.000 euro.

Quindi non soltanto interventi di tipo “ragionieristico”?

Assolutamente no, la Commissione straordinaria non deve svolgere soltanto mansioni di carattere amministrativo, al contrario, essa ha anche un compito di indirizzo politico e in tal senso deve poter evidenziare la presenza dello Stato accanto alla popolazione, deve poter fare qualcosa che renda chiaro ai cittadini quanto sia utile una gestione legale dell'ente locale.

E per ottenere questo risultato è sufficiente l'impegno dei soli Commissari?

No, affatto. Deve esserci un'efficace sinergia anche con le altre istituzioni. A Corleone c'è stato un continuo dialogo e un reciproco supporto tra Prefettura, Commissari e Forze dell'ordine che in ogni caso sono chiamate a vigilare il territorio, garantendo una presenza quotidiana dello Stato.

Presenza quotidiana... come si concilia il doppio lavoro dei Commissari con questa esigenza? Come lei sa, da più parti si sono levate critiche proprio a proposito del fatto che i Commissari straordinari normalmente svolgono altre mansioni contemporaneamente a questa e il loro impegno *part-time* non darebbe l'idea di uno Stato che si prende cura dei suoi cittadini.

Non sono affatto d'accordo con questa affermazione. Nel caso della Commissione straordinaria di Corleone, le tre Commissario hanno garantito la presenza quotidiana presso gli uffici del Comune attraverso la turnazione, ed è stata fissata almeno una volta alla settimana una riunione organizzativa con la partecipazione di tutte le componenti.

Quindi lei dice che un impegno part-time può essere efficace?

Guardi non è poi così *part-time*! Consideri che quando, poco prima della scadenza della commissione, a Corleone si è avuto un disastro ambientale, le tre commissario hanno dormito per 10 giorni presso gli uffici comunali e non hanno abbandonato a se stessa la cittadinanza. Penso che questo sia un segnale importante.

Dal punto di vista pratico, c'è stato un evento simbolico che possiamo definire di recisione con l'amministrazione passata, quella sciolta?

Credo che l'evento più emblematico sia stato il licenziamento di un dipendente che faceva estorsioni proprio presso gli uffici comunali.

Come è stato accolto questo provvedimento dagli altri cittadini e dipendenti?

Come nel caso dei cittadini, anche il primo impatto con i dipendenti da parte della Commissione straordinaria non è facile o perché alcuni di essi sono parte del sistema illecito che è venuto a cadere con lo scioglimento e quindi boicottano l'azione del ripristino della legalità, o perché si ha paura di prendere posizioni e quindi si rimane passivi e non si collabora.

Dunque forti resistenze da parte di cittadini, dipendenti comunali. Ma la mafia si fa sentire?

Sì, certamente con il solito strumento della intimidazione.

È difficile il lavoro dei Commissari?

Le Commissioni non sono chiamate a fare sforzi particolari, devono solo applicare la legge, fare il proprio lavoro. D'altra parte vi sono molti strumenti per intervenire contro la mafia non strettamente legati al commissariamento ma che certamente anche i Commissari possono applicare. Penso alla legge sugli appalti ad esempio. L'interdittiva antimafia per le aziende è certamente uno dei più importanti. L'Italia ha una efficace legislazione antimafia e applicarla è fondamentale.

Mi pare di capire che lei è molto soddisfatto di questo strumento dello scioglimento, ma allora come può spiegare la sua palese inefficacia evidenziata dagli scioglimenti plurimi?

Credo che si tratti di situazioni limite, di municipalità in cui le organizzazioni criminali sono forti e alto è il livello di inquinamento delle comunità locali. Lo strumento è positivo ed efficace ma è debole in alcune realtà in cui le mafie hanno consenso sociale.

Si tratta di situazioni irreparabili?

No, si tratta di luoghi nei quali lo Stato ha prestato minore attenzione a certi bisogni dei cittadini. E non parlo di sicurezza perché le forze dell'ordine hanno una buona copertura del territorio, ma piuttosto del fatto che spesso non sono state date risposte forti alle necessità quotidiane della popolazione.

Ad esempio...

A San Luca in Calabria, i Commissari hanno provveduto a risolvere il problema dell'acqua costruendo reti idrauliche che prima non c'erano affatto. Anche a Corleone la Commissione si è dovuta confrontare con difficoltà di distribuzione dell'acqua intervenendo sulla rete già esistente.

Mi sta dicendo che ci sono alcuni luoghi in cui la presenza dello Stato non ha significato risoluzione dei problemi della vita del cittadino?

In pratica, sì.

E con la Commissione straordinaria si può riparare a tali situazioni?

Certo, ci si può provare.

Cosa manca secondo lei a questa legge?

Secondo me è efficace così com'è. Forse servirebbero solo maggiori risorse per i Commissari perché il fondo a loro destinato non è particolarmente ingente. Servirebbero soprattutto piani straordinari per interventi infrastrutturali nei territori per poter risolvere problemi

concreti della cittadinanza. Le Commissioni straordinarie devono poter dispensare benefici evidenti ai cittadini, ed intervenire sulle infrastrutture è un'opera di grande impatto sociale.

Una battuta sulle accuse di eccessiva discrezionalità della legge soprattutto in riferimento all'operato dei Prefetti.

Credo che questa legge abbia paletti rigorosi, gli scioglimenti non si inventano, al contrario hanno valutazioni molto precise alla base. La incandidabilità dei politici coinvolti nello scioglimento aiuta a favorire la piena efficacia della legge.

Questo è successo a Corleone?

Sì, al momento nel Comune non sembra vi siano segnali preoccupanti, la Commissione ha lavorato bene e se ne iniziano a vedere i frutti.

** Avvocato. Segretario Generale dei Comuni di Corleone e Partinico. È stato Segretario della Commissione Straordinaria che ha gestito il Comune di Corleone tra il 2016 e il 2018 durante la fase post scioglimento per mafia. È Direttore del Consorzio sviluppo e legalità e componente della Commissione consultiva di Avviso Pubblico.*

GLI AUTORI

Luca Fiordelmondo è collaboratore dell'Osservatorio parlamentare di Avviso Pubblico. Dopo la laurea in scienze politiche all'Università degli studi di Roma La Sapienza, ha conseguito il master in Analisi, prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione presso l'Università di Pisa.

Marco Magri è professore di diritto amministrativo presso l'Università di Ferrara. Tra i suoi principali temi di ricerca, vi sono: il principio di legalità costituzionale della P.a., il concetto di interesse legittimo ed il sistema italiano di giustizia amministrativa, il rapporto di lavoro pubblico, lo scioglimento dei consigli degli enti locali per condizionamento o infiltrazioni della criminalità organizzata.

Simona Melorio è dottore di ricerca in Criminologia, devianza e mutamento sociale, assegnista all'Università del Molise e ricercatrice al Centro ReS InCorrupta dell'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli. Si è occupata principalmente di mafie e corruzione. Ha scritto tra l'altro, *Economia, mafie ed associazioni differenziali criminali* in *Rivista di Sociologia del diritto* (n. 1, 2018) e con I. Sales, *Le mafie nell'economia globale* (Guida, 2017) e *Storia dell'Italia corrotta* (Rubbettino, 2019).

Vittorio Mete insegna Sociologia della leadership all'Università di Firenze. In tema di mafie ha di recente pubblicato: *Origine ed evoluzione di un insediamento «tradizionale». La 'ndrangheta a Reggio Emilia*, in *Mafie del Nord*, a cura di R. Sciarone (Donzelli, 2019); *Le mafie nell'autotrasporto. Il caso di Reggio Emilia*, in *Quaderni di città sicure*, 42, 2018; *The trader perspective. Researching extortion in Palermo*, in *Modern Italy*, 3, 2018; *La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali*, in *Stato e Mercato*, 3, 2016.

Isaia Sales insegna Storia delle mafie presso l'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli. È editorialista de *Il Mattino* di Napoli. È stato sottosegretario al ministero del Tesoro nel primo governo Prodi. È autore di diversi saggi sulle mafie e sul Sud d'Italia. Le sue ultime pubblicazioni: *Storia dell'Italia mafiosa* (2015) e *Storia dell'Italia corrotta* (con S. Melorio, 2019).

Alberto Vannucci è professore di Scienza politica presso l'Università di Pisa, dove dal 2010 dirige il master in Analisi, prevenzione e contrasto della criminalità organizzata e della corruzione. È componente dell'ufficio di Presidenza di Libera e della Commissione consultiva di Avviso Pubblico. Tra le sue pubblicazioni più recenti *Lo Zen e l'arte della lotta alla corruzione* (2018, con L. Picci) e *Anticorruzione pop* (2017, con L. Ferrante).

AVVISO PUBBLICO

Avviso Pubblico è una rete di enti locali nata nel 1996 con l'intento di collegare ed organizzare gli amministratori locali che concretamente si impegnano per promuovere la cultura della legalità e della cittadinanza responsabile.

Attualmente conta **più di 450 soci tra Comuni**, Unioni di Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni ed è presieduta da **Roberto Montà**, Sindaco di Grugliasco (To). Avviso Pubblico organizza **corsi di formazione** per amministratori locali e personale della P.A., così come iniziative di sensibilizzazione rivolte agli studenti e a tutti i cittadini.

Al fine di incentivare prassi virtuose, l'Associazione ha redatto e diffuso la **Carta di Avviso Pubblico**, un codice etico sottoscritto da giunte, consigli comunali o singoli amministratori. Nel rapporto sulla lotta alla corruzione in Europa del febbraio 2014, la Commissione Europea ha citato Avviso Pubblico nel capitolo dedicato alle buone pratiche. L'operato dell'Associazione è citato anche nella Relazione conclusiva della Commissione parlamentare antimafia della XVII Legislatura.

Nel dicembre 2014 Avviso Pubblico, per facilitare la comprensione del dibattito delle Camere sui temi della prevenzione e del contrasto alle mafie e alla corruzione, ha dato vita al proprio **Osservatorio Parlamentare**. Esso è suddiviso in quattro sezioni: in quella riguardante **l'attività legislativa** è fornita una ricostruzione della normativa vigente, con delle sintesi relative ai provvedimenti approvati nel corso degli ultimi anni; la seconda è dedicata all'attività delle **Commissioni di inchiesta**; la terza concerne gli **atti di indirizzo** discussi da Camera e Senato nonché le risposte del Governo ai quesiti posti dai parlamentari con **interrogazioni e interpellanze**; nell'ultima sono disponibili le sintesi di alcune **relazioni governative**. Le informazioni così raccolte sono quindi riassunte nella **"Settimana parlamentare"**, un periodico sull'attività dei due rami del Parlamento. In parallelo all'Osservatorio, Avviso Pubblico ha sviluppato sul proprio sito una sezione **Documentazione**, estendendo il campo di analisi anche alla legislazione regionale, ai provvedimenti degli Enti locali e alla giurisprudenza amministrativa.