

Le infiltrazioni della criminalità organizzata nelle Amministrazioni locali: analisi degli scioglimenti deliberati negli anni 2014-2018 e proposte di modifica della normativa

di Giulio Marotta

5 giugno 2019

SOMMARIO:

- INTRODUZIONE.
- PARTE PRIMA: GLI SCIOGLIMENTI NEL QUINQUENNIO 2014-2018. 1.1 Metodologia di analisi. – 1.2 L'avvio della procedura di accesso. – 1.3 I rapporti tra cosche criminali e Amministrazioni locali. – 1.4 Le modalità di condizionamento dell'attività amministrativa. – 1.5 Una valutazione d'insieme.
- PARTE SECONDA: NORMATIVA VIGENTE E PROSPETTIVE DI RIFORMA. 2.1 L'evoluzione della disciplina sullo scioglimento degli enti locali. – 2.2 Attualità dell'istituto dello scioglimento. – 2.3 Come rafforzare questo strumento di contrasto delle infiltrazioni mafiose nelle istituzioni locali. – 2.4 Conclusioni.
- ALLEGATI: GRAFICI E TABELLE

INTRODUZIONE

Il fenomeno delle infiltrazioni mafiose nelle Amministrazioni locali ha assunto nel tempo dimensioni sempre più preoccupanti (dal 1991 ad oggi si sono verificati 324 casi di scioglimento ex art. 143 del testo unico sugli enti locali ¹). Questa ricerca è incentrata sull'analisi puntuale delle motivazioni alla base dei decreti di scioglimento, adottati da quattro differenti Governi ² in un ampio arco temporale (il quinquennio 2014-2018), nella convinzione che solo dalla conoscenza approfondita della concreta applicazione di questo istituto e dell'esperienza maturata possono scaturire utili indicazioni per un aggiornamento della normativa e della prassi, oggetto di valutazione nella seconda parte di questo studio.

¹ Tale dato include i primi cinque scioglimenti del 2019, riguardanti i comuni di Careri (Reggio Calabria, [Dpr 11 gennaio 2019](#)), Pachino (Siracusa, [Dpr 15 febbraio 2019](#)), San Cataldo (Caltanissetta, Consiglio dei ministri del 26 marzo 2019) e Mistretta (Messina, Consiglio dei ministri del 26 marzo 2019) e l'azienda sanitaria provinciale di Reggio Calabria (già sciolta nel 2008, Consiglio dei ministri del 7 marzo 2019).

² Governo Letta (Ministro dell'Interno Alfano), in carica dal 28 aprile 2013 al 22 febbraio 2014; Governo Renzi (sempre Ministro dell'Interno Alfano), in carica fino al 12 dicembre 2016; Governo Gentiloni (Ministro dell'Interno Minniti), in carica fino al 1° giugno 2018; Governo Conte (Ministro dell'Interno Salvini).

PARTE PRIMA: GLI SCIOGLIMENTI NEL QUINQUENNIO 2014-2018

1.1 Metodologia di analisi.

Nel periodo 2014-2018 i decreti di scioglimento per infiltrazioni della criminalità organizzata sono stati 72³, dei quali quattro annullati dai giudici amministrativi^{4 5}, con un andamento estremamente irregolare nel corso degli anni: in particolare, nel biennio 2017-2018 si registrano ben 44 decreti di scioglimento, con una media annua inferiore solo a quella degli anni 1991-1993 (con una normativa peraltro parzialmente diversa)⁶. I dati relativi sono sintetizzati nella tabella seguente⁷.

Tabella n. 1 Quadro di sintesi anni 2014-2018

	Scioglimenti	Annullamenti	Archiviazioni
2014	11	1	5
2015	9	0	9
2016	8	0	3
2017	21	1	1
2018	23	0	6
Totali	72	2	24

³ Tra i quali quelli di Ostia, Municipio di Roma capitale (è il primo ed unico scioglimento di una circoscrizione di decentramento comunale) e dell'azienda Sant'Anna e San Sebastiano (anche qui il primo ed unico scioglimento di un'azienda ospedaliera, perché gli altri casi riguardano aziende sanitarie locali), per la quale nel 2014 la procedura di accesso si era invece conclusa con l'archiviazione.

⁴ L'annullamento definitivo da parte dei giudici amministrativi negli anni 2014-2018 ha riguardato il decreto di scioglimento del comune di Joppolo (sentenza [Consiglio di stato, sez. IV, 3 marzo 2016, n. 876](#), di conferma della precedente decisione del [Tar Lazio, sez. I, 3 giugno 2015, n. 7786](#)). In primo grado il Tar Lazio ha accolto recentemente i ricorsi avverso i decreti di scioglimento di Lamezia Terme (sentenza [Tar Lazio, sez. I, 22 febbraio 2019, n. 2386](#)), Marina di Gioiosa Jonica (sentenza [Tar Lazio, sez. I, 22 febbraio 2019, n. 2388](#)), i cui effetti sono stati peraltro sospesi dal Consiglio di stato in attesa della decisione nel merito (decreti [n. 1577](#) e [n. 1579](#) del 2019) e Valenzano (sentenza [Tar Lazio, sez. I, 8 marzo 2019, n. 3101](#)).

⁵ Nello stesso quinquennio 2014-2018 in 24 casi la procedura si è conclusa con l'archiviazione: si tratta dell'azienda Silvo Pastorale Troina di Enna e dei comuni di Castelnuovo di Porto, Colosimi, Corigliano Calabro, Diano Marina, Finale Emilia (sciolto successivamente ai sensi dell'art. 141, comma 2), Limbadi, Mandatoriccio (che ha fatto ricorso alle procedure di risanamento finanziario di cui all'art. 246 del Tuel), Morlupo, Niscemi, Ortona, Orta di Atella, Pago del Vallo di Lauro, Roccamonfina, Sant'Oreste, San Sostene, Seregno, Squinzano, Stilo, Torretta, Valderice, Villa di Briano, Villa San Giovanni. L'azienda ospedaliera Sant'Anna e San Sebastiano di Caserta, il cui procedimento era stato archiviato nel 2014, è stata poi sciolta nel 2015.

⁶ Molto elevato anche il numero dei decreti di scioglimento negli anni 2012-2013 (38), in gran parte deliberati dal Governo Monti (Ministro dell'Interno Cancellieri). Nel [grafico 1](#), allegato al presente studio, è evidenziato l'andamento di scioglimenti e archiviazioni dal 1991 ad oggi. Nella [tabella n. 3](#), anch'essa in allegato, sono riportati tutti i dati su scioglimenti e archiviazioni negli anni 1991-2019, suddivisi per regione. Per un quadro sull'applicazione dell'istituto dello scioglimento nell'intero periodo cfr. le relazioni conclusive approvate dalla Commissione Antimafia al termine della XVI legislatura ([doc. XXIII, n. 16](#), pag. 455 ss.) e XVII legislatura ([doc. XXIII, n. 38](#), in particolare il paragrafo 4.8).

⁷ Nella [tabella 2](#), allegata al presente studio, sono riportati tutti i 72 enti locali sciolti negli anni 2014-2018, unitamente alle pronunce dei giudici amministrativi e alla data di svolgimento delle successive elezioni amministrative. Tutti i decreti di scioglimento e le sentenze sono accessibili tramite *link*.

Al fine di approfondire le motivazioni di un così elevato numero di scioglimenti sono state esaminate innanzitutto le relazioni del Ministro dell'Interno e del prefetto allegate ai decreti di scioglimento, le quali presentano un quadro, ricco di dati e informazioni, del contesto economico-sociale di ciascuna comunità e della capacità di condizionamento sulle singole Amministrazioni locali da parte delle organizzazioni criminali, fornendo elementi essenziali per comprendere i meccanismi di formazione del connubio tra mafia e politica e le modalità attraverso le quali si concretizzano, in specifici atti amministrativi, le misure adottate a favore dei clan mafiosi. Assieme alle relazioni di accompagnamento ai decreti sono poi considerate le valutazioni contenute nelle decisioni dei giudici amministrativi sui ricorsi presentati dai soggetti interessati (nel periodo considerato le sentenze finora emesse esse hanno riguardato 31 enti locali⁸) e nelle ultime relazioni alle Camere del Ministro dell'Interno⁹. Ulteriori importanti indicazioni si ricavano dai documenti approvati dalle Commissioni di inchiesta sulle mafie delle passate legislature¹⁰ ed in particolare dal lavoro di analisi e proposta svolto dalla Commissione Antimafia nel corso della XVII legislatura, attraverso numerose audizioni di esponenti del Governo, amministratori locali, funzionari del Ministri dell'Interno ed esperti, di cui si dà conto nelle relazioni trasmesse alle Camere^{11 12}. Elementi di riflessione sono tratti infine dalle ultime relazioni della Direzione investigativa antimafia¹³.

1.2 L'avvio della procedura di accesso.

Il primo dato che emerge dalla lettura dell'intera documentazione riguarda il rilievo delle inchieste della magistratura ai fini dell'attivazione della procedura di verifica sulle possibili infiltrazioni mafiose: salvo limitate eccezioni¹⁴, la commissione di accesso trova origine nelle risultanze delle

⁸ Nei casi di Africo, Altavilla Milicia, Badolato, Bagnara Calabria, Brescello, Giardinello, Joppolo (decreto di scioglimento annullato), Monte S. Angelo, Parabita, Ricadi, Scicli, Sorbo San Basile e Tropea si è definitivamente pronunciato il Consiglio di Stato. Il Tar del Lazio ha recentemente emesso sentenze sui decreti di scioglimento di Lamezia Terme, Marina di Gioiosa Jonica e Valenzano, affermandone l'illegittimità; gli effetti delle sentenze riguardanti Lamezia Terme e Marina di Gioiosa Jonica sono stati peraltro sospesi dal Consiglio di Stato in attesa della decisione nel merito. Gli altri ricorsi respinti dal Tar Lazio riguardano Battipaglia, Borgetto, Bovalino, Canolo, Casavatore, Cassano allo Ionio, Castelvetrano, Cellino San Marco (ricorso estinto per rinuncia del ricorrente), Crispano, Isola di Capo Rizzuto, Marano di Napoli (ricorso dichiarato inammissibile), Nardodipace (ricorso irricevibile per decorso dei termini), Ostia (ricorso dichiarato inammissibile), Scafati, Trentola Ducenta.

⁹ Si tratta della relazione sull'attività svolta dalla gestione straordinaria dei singoli comuni sciolti per infiltrazioni mafiose, prevista con cadenza annuale dall'art. 146 del testo unico sugli enti locali; per il periodo considerato cfr., per la XVII legislatura, i [doc. LXXXVIII, n. 1](#) e [doc. LXXXVIII, n. 2](#) (relativi rispettivamente, agli anni 2010-2014 e gli anni 2015-2016) e, per la XVIII legislatura, il [doc. LXXXVIII, n. 1](#) (riguardante l'anno 2017).

¹⁰ [Leg. XIV, doc. XXIII, n. 16](#); [leg. XV, doc. XXIII, n. 7](#); [leg. XVI, doc. XXIII, n. 16](#).

¹¹ Vedi leg. XVII, [doc. XXIII, n. 13](#) e [doc. XXIII, n. 16](#). Cfr. anche la relazione conclusiva approvata a febbraio del 2018, [doc. XXIII, n. 38](#), *cit.* Numerose audizioni sono state svolte in seduta segreta, o in sede di Comitato ovvero nel corso delle missioni, e di esse non è disponibile il resoconto stenografico.

¹² Nella relazione conclusiva della Commissione antimafia ([doc. XXIII, n. 38](#), *cit.*, paragrafo 4.4.2) sono sintetizzate le conclusioni dello studio commissionato ad un gruppo di ricercatori sulle infiltrazioni della criminalità organizzata nel settore della sanità pubblica, in particolare nelle aziende sanitarie locali coinvolte nelle procedure ex art. 143 del Tuel, che risulta invece classificato come riservato.

¹³ [Leg. XVIII, doc. LXXIV, n. 1](#) e [leg. XVIII, doc. LXXIV, n. 2](#).

¹⁴ Tra le eccezioni si segnala la commissione di accesso per il comune di Monte S. Angelo, istituita a seguito di alcuni esposti anonimi e di gravi atti di intimidazione (anche se per l'inquadramento del fenomeno criminale sono state ampiamente utilizzate le risultanze di diverse inchieste giudiziarie sulla Sacra corona unita); analoghe motivazioni anche alla base dell'istituzione della commissione di accesso per il comune di Cellino S. Marco. Nel caso di Limbadi, la commissione di accesso nasce in seguito al monitoraggio della prefettura sulla gestione amministrativa degli enti locali della provincia di Vibo Valentia, acquisendo anche in questo caso gli elementi emersi dalle inchieste della magistratura sui gruppi criminali locali.

indagini giudiziarie, che fanno emergere stretti rapporti di amministratori e dipendenti dei comuni interessati con esponenti della malavita locale e l'adozione di provvedimenti a loro favore. Proprio l'emanazione, spesso sulla base di gravissime imputazioni, di misure restrittive della libertà personale o di rinvio a giudizio nei confronti del vertice politico del comune¹⁵, ovvero di singoli consiglieri comunali e/o assessori^{16 17}, determina l'istituzione di apposite commissioni di indagine, volte ad appurare l'esistenza dei presupposti per lo scioglimento dell'ente ai sensi dell'art. 143 del testo unico sugli enti locali, attraverso l'esame accurato dell'attività amministrativa, degli altri elementi raccolti dalle forze di polizia e l'audizione dei responsabili degli Uffici¹⁸, le cui conclusioni sono poi inviate

¹⁵ Cfr. le relazioni su Arzano (provvedimento restrittivo della libertà per il sindaco per i reati di voto di scambio e corruzione); Badolato (sindaco indagato per concorso esterno in associazione mafiosa nell'ambito dell'inchiesta "Free Boat Itaca"); Battipaglia (rinvio a giudizio per sindaco, consigliere e dipendenti); Bova Marina (arresti domiciliari per il sindaco nell'ambito di un'inchiesta per concorso esterno in associazione di tipo mafioso, turbata libertà degli incanti, violenza privata, corruzione elettorale, corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio); Brancaleone (rinvio a giudizio per vice sindaco e assessore); Briatico (sindaco indagato per il delitto di corruzione elettorale aggravato dal metodo mafioso nell'ambito dell'inchiesta "Costa pulita" della Direzione distrettuale antimafia di Catanzaro); Casabona, Cirò Marina e Strongoli (coinvolti nell'inchiesta "Stige" della Direzione distrettuale antimafia di Catanzaro, che ha portato all'arresto di 169 persone, tra cui il sindaco di Strongoli e i vice sindaco di Cirò marina e Casabona); Cropani (ordine di arresto per il vice sindaco, cui è contestato il concorso esterno in associazione mafiosa); Delianuova (fermo del sindaco, indagato per associazione mafiosa, che si è poi dimesso); Isola di Capo Rizzuto (per il sindaco, concorso esterno in associazione di tipo mafioso, e per un consigliere associazione a delinquere di stampo mafioso, a seguito dell'inchiesta "Jonny" della Direzione distrettuale antimafia di Catanzaro); Mazzarà S. Andrea (arresto del sindaco per reato di corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio); Montelepre (rinvio a giudizio del sindaco per concussione); Ostia (i provvedimenti restrittivi della libertà hanno coinvolto il Presidente del Municipio, un consigliere e alcuni dipendenti); Nardodipace (arresto del sindaco e altri amministratori per truffa aggravata — sospesi dalla carica con provvedimento del prefetto); Parabita (arresto del vice sindaco); San Biagio Platani (arresto del sindaco per associazione di tipo mafioso, confermato dalla Cassazione, sulla base delle risultanze dell'"Operazione montagna" della magistratura di Palermo); San Felice a Cancellò (ordine di arresto per il sindaco e alcuni consiglieri, nell'ambito di un'inchiesta per associazione a delinquere di stampo mafioso); San Ferdinando (arresto del sindaco e del vice sindaco per concorso esterno in associazione mafiosa, con successivo provvedimento di sospensione del prefetto); Scafati (custodia cautelare in carcere per il sindaco, indagato, assieme al segretario generale e a un membro dello staff, per i reati di cui agli articoli 416-bis e 416-ter del codice penale); Scalea (nell'ambito dell'operazione "Plinius" emessi provvedimenti di custodia cautelare per sindaco — sospeso dalla carica con provvedimento del prefetto - assessori, un consigliere di minoranza e dipendenti per gravissimi reati tra cui associazione di stampo mafioso, concorso esterno, estorsione etc, cui hanno fatto seguito diverse condanne); Scicli (rinvio a giudizio del sindaco per concorso esterno in associazione mafiosa; coinvolti in indagini giudiziarie anche assessori, consiglieri e dipendenti); Trentola Ducenta (provvedimento restrittivo della libertà per il sindaco per associazione mafiosa — il prefetto lo ha sospeso dalla carica -, oltre che per alcuni dipendenti, nell'ambito dell'"Operazione Zenit" della Direzione distrettuale antimafia di Napoli).

¹⁶ Castelvetro (un consigliere comunale indiziato di appartenere ad un'associazione di stampo mafioso); Crucoli e Siderno (diversi consiglieri sotto indagine); Manduria (coinvolti assessore e consigliere nell'inchiesta "Impresa" per associazione di tipo mafioso, estorsione, traffico e spaccio di sostanze stupefacenti ed altri gravi reati); Scilla (contestato abuso d'ufficio continuato e falsità ideologica a consiglieri e dipendenti); Sogliano Cavour (nell'ambito dell'operazione "Contatto" su associazione di tipo mafioso e corruzione coinvolti un consigliere e un agente di polizia municipale); Vittoria (a seguito dell'indagine "Exit poll" un consigliere arrestato per scambio elettorale politico mafioso). Nel caso dell'azienda ospedaliera Sant'Anna e San Sebastiano di Caserta le indagini della magistratura sull'azienda ("Operazione sogno") hanno coinvolto il Direttore generale, dirigenti e altri dipendenti.

¹⁷ Nel caso di Lamezia Terme la magistratura ha contestato il reato di concorso esterno in associazione mafiosa a due consiglieri; ma il Tar del Lazio (sentenza n. 3286 del 2019, *cit.*) osserva che essi appartengono ad un raggruppamento politico diverso da quello rappresentato in giunta e che non risulta dimostrata la loro capacità di condizionare l'operato dell'organo consiliare.

¹⁸ Talora la complessità degli accertamenti determina la proroga del termine di tre mesi previsto dal testo unico per la predisposizione della relazione da parte della commissione di accesso.

dal prefetto al Ministro dell'Interno, e da questi al Consiglio dei ministri, per le decisioni di rispettiva competenza¹⁹.

1.3 I rapporti tra cosche criminali e Amministrazioni locali.

Le relazioni allegare ai decreti di scioglimento si soffermano in primo luogo sui collegamenti tra esponenti della criminalità organizzata e l'Ente locale.

Sono evidenziati con precisione i rapporti di amicizia e le frequentazioni assidue di amministratori e dipendenti comunali con soggetti appartenenti ai clan locali, che si traducono talora in forme esplicite di sostegno elettorale da parte delle cosche criminali²⁰ ovvero in veri e propri accordi elettorali²¹.

Non mancano situazioni in cui la fase elettorale – e successivamente, anche la vita politica locale -

¹⁹ Per i comuni di Altavilla Milicia, Delianuova, S. Ferdinando gli elementi emersi dall'indagine giudiziaria, unitamente a quelli in possesso delle forze dell'ordine, hanno indotto il prefetto a predisporre una sua relazione al Ministro, previo parere conforme del comitato provinciale per l'ordine pubblico e la sicurezza pubblica, senza procedere all'accesso. Anche nel caso dell'azienda ospedaliera S. Anna e S. Sebastiano le risultanze dell'inchiesta della magistratura hanno indotto il prefetto a formulare una proposta di scioglimento senza disporre un nuovo accesso aggiuntivo rispetto a quello conclusosi un anno prima.

²⁰ Vedi, ad esempio, il caso di Crispano, dove le frequentazioni del sindaco e di numerosi consiglieri municipali 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 sez. III, 31 luglio 2018, n. 4727](#)); 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; nel caso di Bovalino il sostegno ha riguardato anche candidati della lista concorrente, che poi hanno appoggiato in alcuni provvedimenti dell'Amministrazione al fine di favorire imprese riconducibili alla criminalità organizzata (aspetto evidenziato anche nella sentenza del [Tar Lazio, sez. I, 24 settembre 2018, n. 9544](#)). Molte altre relazioni mettono in evidenza il sostegno elettorale prestato dalle organizzazioni criminali a liste o candidati, con l'intento di approfittare del rapporto di sudditanza così instaurato: vedi i casi di Africo, Arzano, Badolato, Bova Marina, Canolo (la sentenza del [Tar Lazio, sez. I, 27 luglio 2018, n. 8488](#) dà particolare risalto alla situazione di permeabilità dell'apparato comunale alle infiltrazioni mafiose), Castelvetro, Cirò Marina, Cropani, Limbadi, Manduria, Parabita, Sorbo San Basile, Surbo, Trentola Ducenta. Rapporti tra esponenti della criminalità organizzata e amministratori e dipendenti comunali sono segnalati anche a Caivano (dove alcuni consiglieri sono indagati per gravi reati), Calvizzano (gli accertamenti sulle frequentazioni con pregiudicati riguardano numerosi consiglieri ed assessori, uno dei quali indagato dalla DDA di Napoli), Casabona (è coinvolto il vice sindaco), Corleone, Monte S. Angelo, Ricadi, Rizziconi, Sogliano Cavour e Palazzo Adriano (in quest'ultimo caso Cosa Nostra si è avvalsa anche dell'intermediazione di un ex amministratore, in grado di fungere da portavoce degli interessi criminali).

²¹ Con riferimento a Borgetto, la relazione del Ministro parla di un "accordo politico-mafioso in base al quale i candidati sostenuti dalla consorteria mafiosa una volta eletti avrebbero dovuto garantire come controprestazione l'affidamento di alcuni servizi"; a Lavagna, 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". Con riguardo a Giardinello (vedi anche la sentenza del [Consiglio di Stato sez. III, 28 settembre 2015, n. 4529](#)), Scalea e Tropea si evidenzia la capacità dei clan locali di incidere anche sulla composizione della futura Giunta. 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". Si veda anche la relazione del prefetto riguardante 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). Nelle relazioni su San Biagio Platani e Scicli è il sindaco a stipulare accordi con le cosche locali per ottenerne l'appoggio alle elezioni in cambio di agevolazioni nella gestione degli appalti pubblici. Nelle relazioni su Altavilla Milicia (come evidenziato anche dal [Consiglio di Stato, sez. III, 20 gennaio 2016, n. 197](#)), Delianuova e Rizziconi si sottolinea il ruolo delle cosche locali nello scioglimento del consiglio comunale e nel forte sostegno alla candidatura del neo-sindaco nel corso della successiva campagna elettorale. La sentenza del Consiglio di Stato riguardante Tropea ([sez. III, 10 gennaio 2018, n. 96](#)) attribuisce particolare rilievo ad una riunione preelettorale con esponenti del clan locale.

sono fortemente condizionate da episodi di intimidazione e minacce, di chiara matrice mafiosa, volti a condizionare in modo violento l'esito del voto ed il comportamento dei candidati eletti e dei dipendenti comunali²².

I rapporti assidui con i boss locali (e talora i rapporti di stretta parentela²³) possono comunque risultare complessivamente sintomatici di una soggezione ovvero di un concorso degli amministratori locali alle richieste della criminalità organizzata. In alcuni casi emerge una vera e propria comunanza di interessi economici tra amministratori, dipendenti ed esponenti mafiosi²⁴. Nelle relazioni vengono altresì segnalati i precedenti penali per reati connessi al ruolo esercitato in qualità di amministratore o dipendente o situazioni di conflitto di interesse^{25 26}.

1.4 Le modalità di condizionamento dell'attività amministrativa.

L'attività delle commissioni di accesso, in conformità agli indirizzi ormai consolidati della giurisprudenza amministrativa, si concentra poi sull'esistenza di provvedimenti amministrativi volti

²² Proprio i numerosi attentati - sottolineati anche dal [Consiglio di Stato, sez. III, 28 giugno 2017, n. 3170](#) - ai danni di esponenti della compagine politico amministrativa e di dipendenti (oltre a ripetuti atti di intimidazione nei confronti di imprese locali) hanno dato origine all'istruttoria da parte della commissione di accesso su Bagnara Calabria, che poi si è avvalsa delle risultanze delle inchieste "Arca" e "Xenopolis". Con riguardo a Delianuova, il prefetto sottolinea che "Tra attentati dinamitardi al Municipio, fatti con l'intento di avviare delle indagini giudiziarie tese alla caduta della maggioranza in consiglio, autovetture date alle fiamme, aggressioni a dipendenti comunali all'interno degli uffici del comune stesso e diffusione di notizie false e tendenziose tra la popolazione, la situazione era divenuta certamente difficile da gestire". Vedi anche le relazioni riguardanti Altavilla Milicia, Brancaleone, Camastra, Casavatore, Cassano all'Ionio, Corleone, Crispano, Isola di Capo Rizzuto, Manduria, Mattinata, Montealepre, Monte S. Angelo (cfr. al riguardo anche le considerazioni contenute nella sentenza del [Consiglio di Stato, sez. III, 2 ottobre 2017, n. 4578](#)), Nicotera, Ostia (a proposito del X municipio di Roma capitale vedi anche l'[audizione dell'ex assessore alla legalità del 19 novembre 2015 presso la Commissione Antimafia](#)), Palazzo Adriano, Platì, Rizziconi, S. Ferdinando, Scalea, Scicli (il "clima di generalizzata capacità intimidatoria" è sottolineato anche dal [Consiglio di Stato, sez. III, 11 settembre 2017, n. 4285](#)), Siderno, Strongoli, Surbo, Tropea, Vittoria.

²³ Talora vengono posti in risalto anche i rapporti familiari, come nel caso della sentenza del Tar riguardante Canolo ([sez. I, 27 luglio 2018, n. 8488, cit.](#)) con riferimento ai legami di parentela della sindaca con esponenti vicini alla criminalità organizzata, uno dei quali latitante da anni in Colombia. Vedi anche la relazione sul comune di Corleone, con particolare riguardo ai rapporti di parentela e amicali della Sindaca. Sulla rilevanza dei rapporti con numerosi soggetti contigui alla criminalità organizzata da parte di consiglieri comunali di Cassano allo Ionio vedi la sentenza del [Tar Lazio, sez. I, 11 dicembre 2018, n. 11976](#). Nella giurisprudenza si sottolinea che l'esistenza di legami di parentela e affinità (così come quelli di frequentazione) non è di per sé ragione sufficiente a giustificare l'ipotesi di scioglimento, soprattutto quando si tratta di una comunità ristretta presente in piccoli comuni, nei quali tali rapporti sono quasi "fisiologici", ma deve essere sempre accompagnata dalla dimostrazione di un effettivo condizionamento dell'attività amministrativa.

²⁴ Esempio il caso del comune di Nardodipace, il cui sindaco è stato coinvolto nell'indagine "Uniti nella truffa" che ha smascherato una significativa sottrazione di fondi pubblici a favore di alcune ditte, di cui era titolare, legate alle cosche locali. Vedi, tra le altre, le relazioni su Altavilla Milicia, Arzano, Badolato (aspetto evidenziato anche dal [Consiglio di Stato, sez. III, 28 giugno 2017, n. 3164](#)), Bagnara Calabria, Battipaglia, Bompensiere, Borgetto, Cellino S. Marco, Crucoli, Marano di Napoli, Mazarà S. Andrea, Monte S. Angelo (a tale riguardo vedi anche [Cassazione, ordin. n.15038 dell'8 giugno 2018](#)), San Biagio Platani, San Gregorio d'Ippona, Scalea, Strongoli (a un dipendente comunale viene attribuito il ruolo di "intermediario" tra l'organo di vertice dell'Ente locale e gli esponenti apicali dell'associazione criminale), Surbo, Vittoria.

²⁵ Vedi ad esempio le relazioni sui comuni di Africo, Altavilla Milicia, Bagnara Calabria, Battipaglia, Bovalino, Cellino S. Marco, Corleone, Giardinello, Isola di Capo Rizzuto (aspetto evidenziato anche nella [sentenza del Tar Lazio, sez. I, 5 febbraio 2019, n. 1433](#)), Monte S. Angelo, Nicotera, Ricadi, S. Ferdinando, Scalea, Scicli, Tropea.

²⁶ A proposito del comune di Sorbo San Basile i giudici amministrativi sottolineano anche "l'esposizione per debiti tributari degli amministratori (vedi la relazione della Prefettura), evidenziando una sovraesposizione degli amministratori comunali alle verosimili illegittime richieste di un ambiente connotato dalla presenza di organizzazioni criminali" ([Tar Lazio, sez. I, 5 giugno 2018, n. 6239](#)). Significativi debiti di amministratori locali e dipendenti sono registrati anche ad Africo, Bovalino, Casabona e Giardinello.

a favorire i clan locali, a partire dalla gestione degli appalti pubblici. Le relazioni pongono in risalto i settori in cui si registrano gravi anomalie (gestione rifiuti, lavori di manutenzione, refezione scolastica, servizi cimiteriali etc.); ad esempio, per quanto concerne Vittoria, la relazione del prefetto analizza in profondità i gravi illeciti emersi nella gestione dell'importante mercato ortofrutticolo locale, il cui imponente giro d'affari attrae gli interessi dei clan locali: all'Amministrazione è contestata "inerzia, tolleranza, mantenimento dello status quo 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".

Indice significativo di collusione tra cosche mafiose e Amministrazioni locali è il ricorso a ditte già colpite da interdittiva nell'affidamento di lavori e forniture²⁷, in chiaro contrasto con quanto previsto al riguardo dal Codice antimafia. In molte altre situazioni si registra comunque l'assegnazione di lavori e servizi ad imprese direttamente o indirettamente collegate alla criminalità organizzata, alcune delle quali poi sottoposte ad amministrazione giudiziaria o escluse dalle *white list*²⁸, che si sarebbe potuta evitare attraverso un utilizzo più esteso della certificazione antimafia²⁹: viene evidenziato a tale riguardo il frequente ricorso al frazionamento degli appalti, ovvero ad affidamenti diretti, alla procedura di somma urgenza, o alla proroga immotivata del contratto, proprio al fine di eludere la normativa antimafia³⁰. Le relazioni si soffermano anche su altre irregolarità nella gestione degli

²⁷ Cfr. le relazioni relative ad Africo, Bagnara calabra, Borgetto, Bova Marina, Briatico, Castelvetro, Calvizzano, Camastra, Cassano all'Ionio, Cirò Marina, Cropani, Crucoli (dove si sono registrati vari casi: in particolare, nei cantieri per i lavori di riqualificazione del lungomare è stata rilevata la presenza di maestranze e mezzi di proprietà non dell'azienda aggiudicataria dell'appalto ma di due imprese di due ditte di costruzione locali colpite da interdittiva), Laureana di Borrello, Limbadi, Mattinata, Montelepre, Nardodipace, Nicotera, Plati, Ricadi (aspetto rimarcato anche nella sentenza del [Consiglio di Stato, sez. III, 2 maggio 2016, n. 1662](#)), San Gregorio d'Ippona, Scafati, Scilla, Siderno, Surbo, Valenzano. A Canolo - dove si registrano anche numerosi affidamenti a soggetti gravati da vicende penali e/o collegati direttamente o indirettamente alla criminalità organizzata - i giudici amministrativi rimarcano l'assenza di un'efficace vigilanza e controllo da parte del vertice politico amministrativo" ([Tar Lazio, sez. I, 27 luglio 2018, n. 8488, cit.](#)). Nel caso di Lamezia Terme e Marina di Gioiosa Jonica i giudici amministrativi evidenziano invece la tempestiva revoca dell'affidamento dei lavori a ditte colpite da interdittiva, in seguito alla comunicazione della relativa notizia da parte della prefettura.

²⁸ Vedi ad esempio le relazioni sui comuni di Bovalino, Brancaleone, Brescello, Casabona, Casavatore, Corleone, Crispano, Lavagna, Monte S. Angelo (questo aspetto viene debitamente evidenziato dal [Consiglio di Stato, n. 4578 del 2017, cit.](#)), Plati, Rizziconi, San Felice a Cancellò, Tropea e sull'azienda ospedaliera S. Anna e S. Sebastiano.

²⁹ La relazione del Ministro su Arzano sottolinea che l'Amministrazione ha esercitato "il diritto di recesso dai due strumenti di legalità - il protocollo di legalità e la stazione unica appaltante - che erano stati utilizzati dalla commissione straordinaria istituita dopo lo scioglimento del comune nel 2008, interrompendo così il processo di risanamento avviato". La relazione su Montelepre evidenzia la mancata sottoscrizione da parte del comune del protocollo di legalità "Carlo Alberto Dalla Chiesa" del 2005, volto a prevenire i tentativi di condizionamento mafioso negli appalti. La giurisprudenza in materia evidenzia il potere delle Amministrazioni locali di richiedere alla prefettura il rilascio della certificazione antimafia non solo per gli appalti di importo elevato ma anche in tutti i casi in cui tale strumento può servire a contrastare la presenza delle organizzazioni criminali nel tessuto sociale ed economico.

³⁰ Le relazioni prefettizie sui comuni di Cellino S. Marco e Nicotera pongono particolare risalto all'assenza in moltissimi casi di qualsiasi indagine di mercato preliminare alla scelta dell'azienda e di un'adeguata motivazione per il ricorso all'affidamento diretto; la relazione sul comune di Crucoli evidenzia il frequente ricorso agli affidamenti "sotto soglia" al fine di favorire ditte strettamente collegate ai clan locali; anche l'Autorità anticorruzione aveva sottolineato tale aspetto nel corso di una sua ispezione presso il comune di Caivano. Vedi anche i casi di Africo, Altavilla Milicia, Badolato, Bagnara Calabra, Battipaglia, Bovalino, Casabona, Corleone, Crispano, Cropani, Delianuova, Isola di Capo Rizzuto, (aspetto evidenziato anche nella [sentenza del Tar Lazio n. 1433 del 2019, cit.](#)), Marano di Napoli, Mazzarà S. Andrea, Monte S. Angelo, Ostia (su cui si sofferma anche l'ex assessore alla legalità del comune di Roma nel corso dell'[audizione del 19 novembre 2015 presso la Commissione Antimafia](#)), Ricadi, Rizziconi, San Biagio Platani, Scicli, Sorbo san Basile, Surbo, Trecastagni, Tropea, Vittoria e dell'azienda ospedaliera S. Anna e S. Sebastiano (a proposito della quale rilievi sul "perdurante stato di inadempimento nell'adozione di reali misure anticorruzione e di tutela della trasparenza" sono stati avanzati anche dall'Autorità anticorruzione a seguito di un accesso ispettivo).

appalti³¹ e nelle procedure di selezione delle ditte: a proposito di Cropani la relazione descrive un “sistema delle cooperative” volto ad escludere altre ditte dagli appalti per il servizio idrico e di pulizia e manutenzione ordinaria di edifici comunali; mentre la relazione del prefetto su Bovalino ipotizza “la costituzione di una sorta di cartello di imprese che si è aggiudicato alcuni degli appalti più importanti esperiti negli ultimi anni dall’Amministrazione”; il rapporto di “esclusiva” con una ditta legata alle cosche locali per la fornitura di materiale al comune è evidenziato nella relazione prefettizia su Altavilla Milicia e nella successiva sentenza del Consiglio di Stato (che parla di “gestione monopolistica degli appalti del Comune di Altavilla Milicia da parte di un soggetto affiliato alla mafia”³²). Nel comparto sanitario, la Commissione Antimafia sottolinea che “molti degli accordi a danno della sanità pubblica messi in atto dalle organizzazioni criminali, con la collaborazione diretta o implicita della politica e dell’amministrazione sanitaria, hanno riguardato i servizi esternalizzati: raccolta e smaltimenti rifiuti, preparazione e distribuzione pasti, pulizia, vigilanza, lavanolo, centri unificati di prenotazione, elaborazione stipendi, morgue, eccetera”³³.

Al di là degli appalti, la ricerca di connivenze all’interno delle Amministrazioni locali può essere funzionale ad ottenere concessioni demaniali³⁴, ad accedere a contributi e sussidi sociali³⁵, all’adozione di varianti urbanistiche³⁶ ovvero al rilascio di concessioni edilizie e autorizzazioni in assenza dei requisiti richiesti dalla legge³⁷, all’assegnazione di immobili comunali³⁸, alla mancata attivazione delle procedure per il riutilizzo sociale dei beni confiscati assegnati all’Amministrazione³⁹, all’impiego di personale legato alle cosche criminali⁴⁰ o, ancora, ad ottenere altre forme di

³¹ Le relazioni del prefetto riguardanti Bovalino e Casabona evidenziano il ricorso allo strumento delle varianti in corso d’opera per assicurare alla ditta interessata il pieno recupero del forte ribasso offerto.

³² Vedi [sentenza sez. III, 20 gennaio 2016, n. 197](#).

³³ Relazione conclusiva della Commissione Antimafia, [doc. XXIII, n. 38, cit.](#), pag. 197.

³⁴ Esempari, per questo aspetto, le modalità con le quali il municipio di Ostia ha amministrato a lungo il litorale romano, sede di attività economiche estremamente lucrative per soggetti legati alla criminalità organizzata, e dei provvedimenti successivamente assunti dalla commissione straordinaria, dettagliatamente descritte nella relazione prefettizia e nelle audizioni presso la Commissione Antimafia del [19 novembre 2015](#) e [1° febbraio 2017](#); sulla legittimità dei provvedimenti di annullamento in autotutela della procedura di gara riguardante l’affidamento dei servizi connessi alla balneazione sulle spiagge libere del litorale di Roma Capitale si è espresso il [Tar Lazio, sez. II, 13 febbraio 2018, n. 1695](#) e [Tar Lazio, sez. II, 25 marzo 2019, n. 3942](#). Cfr. anche le relazioni relative ai comuni di Bova marina, Bovalino, Brancaleone, Briatico, Canolo, Casabona, Cirò marina, Crucoli, Laureana di Borrello, Lavagna, Mattinata, Parabita, Rizziconi, Scalea (sull’attività della Commissione straordinaria di revoca delle concessioni vedi l’[audizione in Commissione Antimafia del 13 luglio 2016](#)), Scilla, Strongoli, Tropea.

³⁵ Come nei casi di Africo, Bagnara Calabria, Bovalino, Cellino S. Marco, Corleone, Giardinello, Mazzerà S. Andrea, Monte S. Angelo, Nardodipace, Palazzo Adriano, Ricadi, Scicli, Sogliano Cavour, Tropea, Trentola Ducenta.

³⁶ Vedi, tra le altre, le relazioni su Battipaglia, Brescello, Castelvetro, Giardinello, Palazzo Adriano.

³⁷ Cfr. le relazioni riguardanti Africo, Arzano, Badolato, Bovalino, Cellino S. Marco, Monteplepre, Palazzo Adriano, Ricadi (vedi anche l’[audizione del neosindaco in Commissione Antimafia del 5 luglio 2016](#)), Sogliano Cavour, Trentola Ducenta.

³⁸ La relazione prefettizia su Battipaglia mette in risalto il fenomeno delle occupazioni abusive degli alloggi comunali, godendo anche dell’appoggio del sindaco. Vedi anche i casi di Africo, Brescello, Casavatore (aspetto evidenziato anche nella sentenza del [Tar del Lazio, sez. I, 10 gennaio 2019, n. 338](#)), Corleone, Palazzo Adriano, Sogliano Cavour, Surbo.

³⁹ Vedi le relazioni riguardanti Bagnara Calabria, Bovalino, Canolo, Plati, Rizziconi, Siderno, S. Gregorio D’Ippona, Trecastagni, Vittoria.

⁴⁰ Vedi, ad esempio, la relazione prefettizia su Battipaglia, che evidenzia come la maggior parte dei dipendenti della cooperativa cui è affidata la raccolta rifiuti urbani abbia gravi precedenti penali. Alcune relazioni (ad esempio quelle per Africo, Altavilla Milicia, Briatico, Camastra, Castelvetro, S. Felice a Cancelli) sottolineano l’opacità dell’attribuzione di incarichi a soggetti esterni all’Amministrazione, che appaiono funzionali a trattamenti di favore per le imprese legate ai clan mafiosi. Nel caso dell’azienda Sant’Anna e San Sebastiano, la Commissione Antimafia parla di dipendenti e dirigenti dell’azienda ospedaliera “organici e contigui alla criminalità”, utili a consolidare l’influenza sulla gestione amministrativa ([leg. XVII, doc. XXIII, n. 38, cit.](#), pag. 198).

trattamento privilegiato (ottenendo provvedimenti a cui sono interessate ovvero evitando di far adottare quelli ad esse contrari ⁴¹).

1.5 Una valutazione d'insieme.

Nel quinquennio 2014-2018, come evidenziato dal [grafico 2](#) allegato alla presente ricerca, i decreti di scioglimento hanno riguardato Amministrazioni di quattro regioni meridionali (Sicilia, Campania, Puglia e soprattutto Calabria: in quest'ultima regione sono situati quasi il 50 per cento dei comuni sciolti ⁴²), con l'eccezione di Ostia (Municipio di Roma capitale), Lavagna (in provincia di Genova) e Brescello (Reggio Emilia) ⁴³. Le province più colpite sono quelle di Reggio Calabria, Napoli, Caserta, Palermo, Vibo Valentia ⁴⁴. Le gestioni commissariali hanno coinvolto comuni che, complessivamente, amministrano una popolazione di oltre 1.150.000 abitanti (cfr. [grafico 3](#)) ⁴⁵.

L'analisi della documentazione sugli enti locali sciolti evidenzia il grave disordine amministrativo che caratterizza molte delle Amministrazioni coinvolte (mancata approvazione di regolamenti nei settori strategici, inosservanza delle normative in materia di trasparenza ed anticorruzione ⁴⁶, assenza o mancato aggiornamento dell'albo dei fornitori ⁴⁷, ricorso ad affidamenti diretti o a con procedure

⁴¹ La relazione prefettizia su Arzano mette in rilievo l'assenza di controlli su imprese prive di autorizzazione commerciale e il mancato versamento da parte delle stesse aziende dell'imposta sulla pubblica affissione. Analoga mancanza di interventi per occupazione abusiva di suolo pubblico è segnalata dalle relazioni su Altavilla Milicia e Scalea. Interventi illegittimi a favore di pregiudicati sono riportati nella relazione prefettizia su Cellino S. Marco. Il mancato recupero degli oneri concessori non versati da parte di soggetti legati a clan mafiosi è sottolineato anche dalla sentenza del Consiglio di Stato su Ricadi ([sez. III, 2 maggio 2016, n. 1662, cit.](#)). Vedi anche la sentenza del [Tar Lazio n. 11976 del 2018, cit.](#), sulla concessione in affitto, da parte del comune di Cassano allo Ionio, di un fondo agricolo abusivamente occupato da una famiglia ritenuta vicina alla criminalità organizzata.

⁴² La forte esposizione dei comuni e aziende sanitarie calabresi (in particolare nei territori di Reggio Calabria e di Vibo Valentia) veniva sottolineata anche nella relazione conclusiva della Commissione antimafia della XVI legislatura ([doc. XXIII, n. 16, tomo I, cit.](#), pag. 457 ss.), che attribuisce alla 'ndrangheta, soprattutto, una forte capacità di condizionare la vita politica locale anche nei comuni del Nord coinvolti nelle procedure di verifica delle infiltrazioni della criminalità organizzata.

⁴³ Peraltro, anche la Commissione Antimafia sottolinea la necessità di porre la massima attenzione al fenomeno della presenza dei vecchi e nuovi gruppi criminali in territori diversi da quelli di tradizionale insediamento delle cosche ([leg. XVII, doc. XXIII, n. 13, cit.](#) cap. 7). Sulle forme di penetrazione e stabilizzazione da parte di organizzazioni mafiose nel Lazio – in particolare a Roma ed Ostia – e nelle regioni del nord del Paese (con proprie regole, strutture, vertici) vedi le audizioni dei rappresentanti della procura della Repubblica presso il tribunale di Roma ([12 febbraio 2014, 11 dicembre 2014, 1° luglio 2015](#)), del prefetto di Latina ([18 maggio 2016](#)), dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'università degli studi di Milano ([6 maggio 2014](#)) e del prefetto di Roma ([5 agosto 2015](#)). Nel [grafico 2 bis](#) è rappresentata la situazione per regione nell'intero periodo 1991-2018 (i relativi dati, anno per anno, sono riportati nella [tabella 3](#)).

⁴⁴ Nella [tabella n. 4](#), allegata al presente studio, sono riportati i dati su scioglimenti e archiviazioni riguardanti le province maggiormente coinvolte nelle procedure di accesso dal 1991 ad oggi.

⁴⁵ In particolare, in Campania la popolazione coinvolta ammonta complessivamente a 326.000 abitanti, seguita dalla Calabria (272.000), il Lazio (il Municipio di Ostia conta da solo 231.000 abitanti), la Sicilia (177.000) e la Puglia (103.000). Se si prende in considerazione l'intero periodo 1991-2018, la popolazione interessata è superiore a 4,5 milioni di abitanti.

⁴⁶ Con riguardo al Comune di Nicotera la relazione del Prefetto sottolinea che “molta della documentazione prodotta negli ultimi anni dall'Amministrazione comunale non è stata pubblicata e/o conservata. Documenti importanti... sono rimasti nelle “segrete stanze” del Comune, sottratti alla conoscibilità dei cittadini Nicoteresi e al loro “diritto/dovere di “controllo sociale” dell'operato della P.A.”. Analoghe considerazioni sono state fatte dall'ex commissario straordinario del comune di Platì nel corso dell'[audizione presso la Commissione Antimafia del 22 giugno 2016](#), che ha parlato della necessità di “ricostruire quella che era una gestione amministrativa abbandonata”.

⁴⁷ Vedi, tra gli altri, i casi di Arzano, Giardinello, San Biagio Platani, Sorbo San Basile (anche dai giudici del Tar Lazio sottolineano la mancanza di “una «white list» delle ditte o un albo dei fornitori che fornissero garanzie di estraneità ad

anomale ed a soggetti privi dei necessari requisiti, commistione di ruoli tra organo politico e apparato burocratico, inadeguatezza del sistema dei controlli etc.), che facilita indubbiamente il verificarsi di casi di cattiva gestione amministrativa. Ma, come abbiamo visto, le ragioni dello scioglimento di tantissimi enti locali non si basano su singoli episodi di corruzione o di impiego distorto delle risorse pubbliche o di dissennata gestione del territorio⁴⁸ o, ancora, su situazioni di forte squilibrio finanziario⁴⁹ causate in molti casi da significative anomalie e irregolarità nella riscossione dei tributi locali⁵⁰; ma vanno invece ricercate nella capacità delle organizzazioni criminali di esercitare una forte influenza sulla macchina amministrativa al fine di favorirne gli interessi. Il governo del territorio da parte dei gruppi criminali e la presenza nei diversi comparti dell'economia legale⁵¹ si estrinseca infatti anche nel condizionamento dell'Ente locale, attraverso procedure solo apparentemente lecite (il metodo corruttivo è quello più utilizzato per assicurarsi il controllo dell'azione amministrativa): la fitta serie di relazioni con politici e dipendenti, la scarsa trasparenza delle procedure, l'inadeguatezza e l'inefficienza complessiva dell'apparato burocratico, i debiti fuori bilancio, rappresentano fattori che rendono l'attività amministrativa vulnerabile alla penetrazione malavitosa⁵².

I casi oggetto di scioglimento evidenziano naturalmente situazioni molto diverse tra loro. Ci sono Amministrazioni per i quali viene delineato un quadro di degrado assoluto. Prendiamo la relazione prefettizia su Surbo, che descrive un contesto di "stagnazione democratica, aggravata da ripetuti e costanti collegamenti con gruppi d'affari illeciti legati alla criminalità organizzata egemoni, nel tempo, nel territorio in questione... (con un) coinvolgimento sostanzialmente dell'intera Assise attuale, in virtù della presenza anche dal lato della opposizione consiliare ... di soggetti vicini alla criminalità". La relazione del Ministro su San Felice a Canello sottolinea i "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

infiltrazioni mafiose nell'anno e mezzo in cui ha gestito il Comune o di avere garantito la turnazione delle ditte": [sentenza n. 6239 del 2018](#), *cit.*), Vittoria.

⁴⁸ Sulla mancata repressione dei fenomeni di abusivismo edilizio vedi, tra le altre, le relazioni riguardanti i comuni di Africo, Arzano, Battipaglia (sulle misure adottate in merito dalla commissione straordinaria vedi l'[audizione in Commissione Antimafia del 27 luglio 2016](#)), Bovalino, Caivano, Canolo, Casavatore, Cassano all'Ionio (aspetto sottolineato anche dal [Tar Lazio, sentenza n. 11976 del 2018](#), *cit.*), Crispano, Isola di Capo Rizzuto, Marano di Napoli, Montelepre, Ricadi (sulle iniziative assunte dalla commissione straordinaria al riguardo vedi le audizioni in Commissione Antimafia del [28 giugno 2016](#) e del [5 luglio 2016](#)), S. Gregorio D'Ippona, Scafati, Valenzano, Vittoria.

⁴⁹ L'ultima relazione governativa del marzo 2018 sottolinea che "nel 2017 ... il 9,5% dei comuni sciolti per condizionamento/infiltrazione di tipo mafioso versa in condizioni di deficit finanziario e, quindi, ha dichiarato il dissesto o si è avvalso della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale": una percentuale molto più alta di quella che si registra nei restanti comuni italiani (0,9%)" ([leg. XVIII, doc. LXXXVIII, n. 1](#), *cit.* pag. 6, che contiene anche una ricostruzione delle principali misure di risanamento finanziario adottate dalle commissioni straordinarie sono contenute anche nelle relazioni della XVII legislatura (pag. 43 ss.). Vedi al riguardo anche le relazioni presentate nella XVII legislatura ([doc. LXXXVIII, n. 1](#), *cit.*, pag. 68 ss. e [doc. LXXXVIII, n. 2](#), *cit.*, pag. 8, 62 ss. e 141 ss.).

⁵⁰ Esempio è la vicenda della esternalizzazione dei servizi di gestione e riscossione dei tributi deliberata dal comune di Corleone, descritta analiticamente nella relazione prefettizia, ed oggetto di rilievi critici anche da parte dell'Autorità nazionale anticorruzione. Da segnalare anche la dissennata gestione dei tributi comunali e dei canoni di locazione, analizzata nella relazione prefettizia su Nardodipace. Sulla grave situazione finanziaria di Scalea e sulle iniziative assunte dalla commissione straordinaria per il recupero dei tributi locali, a partire dalla ricostruzione della banca dati dei contribuenti del comune, vedi l'[audizione del prefetto Caccamo e del sindaco Licursi in Commissione Antimafia del 13 luglio 2016](#).

⁵¹ Sulle modalità attraverso le quali si realizza la penetrazione delle organizzazioni criminali nell'economia formalmente legale vedi le considerazioni espresse nel corso dell'[audizione del 24 febbraio 2015](#) presso la Commissione Antimafia dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'università degli studi di Milano.

⁵² Considerazioni analoghe sono effettuate dalla Commissione Antimafia con riferimento specifico alle infiltrazioni della criminalità organizzata nelle aziende sanitarie locali ([doc. XXIII, n. 38](#), *cit.*, paragrafo 4.2.2).

burocratico dell'ente in un contesto inquietante di commistione con gli interessi delle consorterie localmente egemoni..... Non è il clan malavitoso a cercare 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". Per Camastra la relazione del prefetto sottolinea 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 a Camastra". La relazione su Trentola Ducenta fornisce questo quadro dell'Amministrazione comunale: "un consistente numero di consiglieri, assessori nonché componenti dell'apparato burocratico è trasversalmente collegato ed intrattiene rapporti con esponenti della criminalità organizzata e con imprenditori locali, a loro volta legati alle suddette organizzazioni... determinando uno sviamento dai principi di legalità e buon andamento". Con riferimento a Scalea il prefetto afferma che i gravi reati contro la pubblica amministrazione si collocano, secondo l'ipotesi accusatoria, in sinergia con gli interessi delle organizzazioni malavitose "e sono posti in atto da soggetti non semplicemente collusi, ma addirittura - nel caso dell'ex Sindaco e degli ex assessori- organici alle stesse organizzazioni". La relazione del Ministro su San Ferdinando attribuisce al sindaco il "ruolo di «equilibrista» tra le due ndrine localmente egemoni e di «ago della bilancia» tra le due figure politiche referenti delle medesime, vale a dire il vicesindaco e l'ex consigliere comunale, consentendo di fatto la permeabilità dell'ente a pregiudizievoli condizionamenti". La sentenza del Consiglio di Stato su Altavilla Milicia afferma: "Ciò che appare al di là di ogni dubbio chiaro e certo è l'assoluta permeabilità dell'amministrazione comunale al condizionamento della mafia"⁵³; mentre lo stesso Consiglio di Stato, con riguardo a Badolato, così si esprime: "Si è verificata, nella fattispecie esaminata dal Collegio, la vicenda emblematica di un Comune "governato" dalla criminalità mafiosa attraverso amministratori e funzionari ad essa contigui e collegati, e ciò radicalmente in contrasto con l'interesse pubblico, anzitutto dei cittadini onesti della città, alla trasparenza e buon andamento nell'esercizio del governo locale"⁵⁴. Con riferimento ad Ostia, il Ministro precisa che "le risultanze dell'accesso hanno posto in rilievo il sostanziale asservimento della struttura politica ed amministrativa del Municipio X agli interessi della criminalità organizzata in un quadro ambientale connotato dall'invasiva presenza di associazioni di stampo mafioso, spesso in conflitto tra loro, di cui è stata rilevata una marcata vocazione al controllo del territorio"⁵⁵.

Come abbiamo visto dall'esame di relazioni e sentenze, in moltissimi casi è direttamente il vertice politico dell'Ente locale ad essere investito da pesanti contestazioni: e ciò determina molto frequentemente la fine anticipata della consiliatura: nel quinquennio analizzato, in più di un terzo dei casi (26 su 72) la nomina della commissione straordinaria è intervenuta infatti, come consentito dalla legge⁵⁶, dopo che il consiglio comunale era stato già sciolto ai sensi dell'art. 141 del testo unico⁵⁷.

⁵³ Vedi [sentenza sez. III, 20.1.2016, n. 197](#), cit.

⁵⁴ Cfr. [sentenza sez. III, 28 giugno 2017, n. 3164](#), cit. Sullo stato dell'apparato amministrativo del comune di Badolato vedi l'[audizione del prefetto Campini in Commissione Antimafia del 6 luglio 2016](#).

⁵⁵ Per un'analitica ricostruzione della situazione di Ostia e dei primi provvedimenti assunti dai commissari straordinari vedi le considerazioni contenute nella relazione della Commissione Antimafia sull'intera vicenda di Mafia capitale ([leg. XVII, doc. XXIII, n. 16](#), cit., pag. 92 ss.); vedi anche la relazione del Governo alle Camere ([leg. XVII, doc. LXXXVIII, n. 2](#), cit., pag. 129 ss.).

⁵⁶ L'ipotesi di scioglimento applicata anche alle Amministrazioni già commissariate per altra causa è espressamente prevista dall'art. 143, comma 13: "Si fa luogo comunque allo scioglimento degli organi, a norma del presente articolo, quando sussistono le condizioni indicate nel comma 1, ancorché ricorrano le situazioni previste dall'art. 141".

⁵⁷ Vedi le relazioni su Arzano, Battipaglia, Borgetto, Caivano, Laureana di Borrello, Lavagna, Manduria, Plati, San Felice a Cancellò, San Gennaro Vesuviano, Scalea, Strongoli, Trentola Ducenta (sciolti per dimissioni dei consiglieri; il comune

Ci sono poi molte altre situazioni in cui gli elementi raccolti sulla responsabilità complessiva degli Amministratori locali appaiono comunque di particolare gravità. Riferendosi a Ricadi, la Commissione Antimafia afferma che l'Amministrazione "si è dimostrata incapace di attuare una solida azione di contrasto agli interessi dei sodalizi criminali, avendo al contrario interagito con gli stessi, eludendo ogni iniziativa finalizzata a far prevalere l'interesse pubblico. Nei fatti l'azione amministrativa si è caratterizzata per comportamenti omissivi sul piano dei controlli e per aver abdicato a ogni funzione diretta a ripristinare il pieno rispetto della legalità"⁵⁸. A proposito di San Gennaro Vesuviano il prefetto descrive un'"amministrazione comunale strutturata per assecondare gli interessi della criminalità organizzata con la quale condivide relazioni parentali e di affari"; analogamente, per Marano di Napoli la relazione del Ministro disegna una "macchina amministrativa assolutamente inadeguata che ha costituito il veicolo per coltivare gli interessi camorristici".

Anche l'assunzione di iniziative a favore della legalità e di contrasto alla criminalità organizzata, come a Scicli⁵⁹, non possono sminuire la significatività degli altri elementi raccolti dalla commissione di accesso, indicativi del condizionamento esercitato dai gruppi criminali sull'Amministrazione: a tale proposito il Consiglio di Stato, analizzando la situazione del comune di Crispano, conclude che "eventuali provvedimenti utilmente adottati dall'amministrazione comunale non dimostrano 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"^{60 61}.

di Arzano è stato nuovamente sciolto ad inizio del 2019, sempre per dimissioni dei consiglieri, a meno di 2 anni dalle ultime elezioni), Gioia Tauro (sciolto dopo sfiducia al sindaco), Bova Marina, San Biagio Platani, Scafati (sciolti per dimissioni del sindaco e dei consiglieri, susseguenti ai provvedimenti adottati dalla magistratura), Marano di Napoli (sciolto per dimissioni del sindaco, dopo che anche la precedente amministrazione era stata colpita da un decreto di scioglimento), Brescello, Nicotera (anche in questo caso in seguito alle dimissioni del sindaco), nonché Calvizzano (sciolto per decesso del sindaco). Nel caso di Mazzarà S. Andrea (dopo le dimissioni della maggioranza dei consiglieri), Montelepre (dopo le dimissioni del sindaco e dei consiglieri) e Scicli (in seguito alle dimissioni del sindaco) lo scioglimento è stato disposto dalla Regione siciliana, mentre per Ostia dal Sindaco di Roma capitale (dopo le dimissioni del presidente del Municipio). Anche il comune di S. Ferdinando era già stato commissariato, ai sensi dell'art. 19 del RD n. 383 del 1934, prima dello scioglimento del 2014.

⁵⁸ [Leg. XVII, doc. XXIII, n. 16](#), *cit.*, pag. 50.

⁵⁹ L'adesione al protocollo di legalità "Carlo Alberto Dalla Chiesa" è stata poi contraddetta dai comportamenti concreti dell'Amministrazione come, ad esempio, con la sistematica disapplicazione della normativa antimafia negli affidamenti dei lavori.

⁶⁰ Cfr. [sentenza sez. III, 31 luglio 2018, n. 4727](#), *cit.*

⁶¹ Vedi, tra le altre, [Tar Lazio, sez. I, 16 ottobre 2017, n. 10361](#), riguardante Trentola Ducenta e [Tar Lazio, sez. I, 10 gennaio 2019, n. 338](#), *cit.*, relativa a Casavatore.

Quando le risultanze delle commissioni di accesso riguardano soprattutto l'apparato burocratico comunale⁶², in connessione anche con l'evoluzione della forma organizzativa degli enti locali⁶³, è necessario comunque valutare l'esistenza di responsabilità a carico dell'organo politico che non si sia stato in grado di opporsi efficacemente in presenza di sintomatiche disfunzioni dell'agire dell'ente di cui si sia giovata la criminalità organizzata⁶⁴: la funzione dei provvedimenti di scioglimento "non è una sanzione rivolta alle persone dei consiglieri comunali, ma è una misura organizzativa che riguarda l'ente locale nel suo insieme"⁶⁵ e prescinde da eventuali responsabilità penali⁶⁶ o dall'applicazione di misure individuali di prevenzione, in quanto volta ad evitare il perdurare dell'infiltrazione "mafiosa", oggettivamente considerata, e a salvaguardare così la funzionalità dell'amministrazione pubblica⁶⁷. Per esempio, la relazione su Gioia Tauro attribuisce un ruolo centrale ad alcuni dipendenti dell'Amministrazione (in particolare al responsabile dei lavori pubblici) nella gestione illecita delle risorse del comune a favore delle consorterie criminali: si contesta però all'organo politico l'assenza di un'efficace attività di vigilanza e di verifica e di provvedimenti per contrastare le ingerenze esterne.

⁶² Tra i casi relativi all'ultimo quinquennio, particolarmente grave è apparsa la situazione di Caivano, a proposito del quale la relazione del prefetto parla 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 e di assenza di un minimo di coordinamento... tutto questo in una cornice di una struttura burocratica fortemente inadeguata e palesemente conflittuale e forse coinvolta nei processi politici-economici del territorio". La relazione riguardante Marano di Napoli evidenzia che il 15% dei dipendenti del comune vanta vincoli familiari con esponenti della consorte ed alcuni risultano coinvolti in inchieste per violazioni finalizzate ad agevolare le attività imprenditoriali dei clan locali. Rilevanti irregolarità sono segnalate anche dalle relazioni prefettizie con riferimento all'apparato burocratico dei comuni di Nardodipace e Vittoria (diversi dipendenti sono stati coinvolti in inchieste della magistratura).

⁶³ Nel quale il consiglio comunale si caratterizza soprattutto come organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo, mentre sono valorizzate le competenze dei dirigenti con riguardo alla gestione amministrativa, finanziaria e contabile, da esercitarsi in autonomia rispetto agli organi elettivi.

⁶⁴ "Proprio la mancanza di un efficace controllo o vigilanza costituisce un elemento di forte rilevanza al fine di individuare una riconducibilità all'organo politico dei vantaggi acquisiti a causa di tali omissioni da parte di soggetti 'vicini' o direttamente appartenenti alla malavita organizzata, dato che ... la funzione dei provvedimenti impugnati non è 'sanzionatoria' verso i singoli ma rivolta ad evitare il perdurare dell'infiltrazione 'mafiosa', oggettivamente considerata" ([Tar Lazio, sez. I, 3 aprile 2018, n. 3675](#), riguardante il comune di Crispano). Anche la Corte di appello di Catanzaro (sez. I, 7 giugno 2017, n. 1068) afferma che "debba farsi carico all'organo politico di responsabilità solo in presenza di specifiche condizioni, correlate alle attribuzioni proprie di tale organo e, cioè, quando sussistano violazioni dipendenti da carenze di ordine strutturale riconducibili all'esercizio dei poteri di indirizzo e di programmazione o quando l'organo politico sia stato specificamente sollecitato ad intervenire ovvero sia stato a conoscenza della situazione antigiuridica derivante dalle inadempienze dell'apparato competente e abbia omesso di attivarsi, con i suoi poteri autonomi, per porvi rimedio".

⁶⁵ [Consiglio di Stato, sez. III, 8 giugno 2016, n. 2054](#). La fattispecie dell'art. 143 del Tuel si differenzia anche sotto aspetto da quella di cui all'art. 142, che invece riguarda la rimozione/sospensione dei singoli amministratori locali per "atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge o per gravi motivi di ordine pubblico" (che può peraltro determinare, come nel caso della rimozione del sindaco, l'inevitabile scioglimento del consiglio comunale, ai sensi dell'art. 141, comma 1, lett. b) n. 1).

⁶⁶ Conseguentemente il Tar del Lazio ha respinto la richiesta di rinvio della trattazione del merito del ricorso avverso il decreto di scioglimento del comune di Scicli, proposta dai difensori dei ricorrenti, fino alla definizione del giudizio penale pendente nei confronti dell'ex sindaco ([sentenza sez. I, 21 marzo 2016, n. 3419](#)). Analogamente, l'assoluzione in sede penale dell'ex sindaco per i reati contestati non è stata ritenuta sufficiente per affermare l'illegittimità del decreto di scioglimento, in presenza di altri elementi atti a dimostrare la "soggezione degli amministratori dell'ente alla consorte locale" ([Tar Lazio, sez. I, 5 ottobre 2016, n. 10049](#), riguardante il comune di Badolato, sentenza poi confermata dal [Consiglio di Stato, sez. III, 28 giugno 2017, n. 3164, cit.](#)).

⁶⁷ Come sottolineato in più occasioni dai giudici amministrativi, ai fini dell'applicazione dell'art. 143 del testo unico può assumere rilievo la mancata presa di distanza dal pericolo mafioso e l'incapacità degli "amministratori comunali, rispetto al contesto ambientale, di non voler o saper segnare il distacco dalle cosche locali (cfr., tra le altre, [Consiglio di Stato, sez. VI, 5 ottobre 2006, n. 5948](#)).

Nello stesso senso, la relazione del Ministro su Trecastagni deplora “l'inerzia della compagine di Governo dell'ente che ha omesso di adottare le dovute misure per sopperire alle descritte 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”. Con riferimento a Brescello, la relazione prefettizia sottolinea che “la consorceria 'ndranghetista presente sul territorio ha trovato nel Comune non solo una continuità di indirizzo politico favorevole ma anche una struttura disponibile e non impermeabile al suo volere... Non va peraltro sottaciuta, al riguardo, la circostanza che la componente calabrese ha rappresentato e rappresenta tuttora una parte consistente della popolazione, con un peso non indifferente sul piano elettorale”⁶⁸. E la relazione del Ministro su S. Anna e S. Sebastiano parla di un “sistema di controllo capillare degli appalti da parte del clan camorrista egemone che, infiltrandosi all'interno dell'Azienda ospedaliera, ha tratto vantaggio da una rete di connivenze e collusioni tra la politica, l'imprenditoria e l'amministrazione”.

PARTE SECONDA: NORMATIVA VIGENTE E PROSPETTIVE DI RIFORMA

2.1 L'evoluzione della disciplina sullo scioglimento degli enti locali.

L'istituto dello scioglimento per infiltrazioni della criminalità organizzata (con conseguente costituzione di una commissione straordinaria per la gestione dell'ente), introdotto nel nostro ordinamento nel 1991⁶⁹ e poi trasfuso nel testo unico sugli enti locali⁷⁰, ha subito alcune modifiche nel corso del tempo⁷¹.

In particolare, nel 2009⁷², sono stati meglio precisati i presupposti per lo scioglimento, al fine di limitare la discrezionalità degli organi preposti, anche a tutela dell'autonomia degli Enti locali: per giustificare il provvedimento di scioglimento la norma ora prescrive l'esistenza di “elementi concreti, univoci e rilevanti”⁷³ su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile” con gli amministratori “tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi” con conseguente compromissione del buon

⁶⁸ La relazione sottolinea altresì il coinvolgimento di esponenti dell'opposizione. Sempre con riguardo a Brescello il Consiglio di Stato evidenzia “quantomeno la mancanza di adeguati meccanismi di difesa da atti di ingerenza e/o comunque dagli interessi manifestati da parte di soggetti controindicati, situazione che, nella migliore delle ipotesi, va vista e considerata come inconsapevolezza della problematica correlata o tolleranza e/o leggerezza nel rapportarsi adeguatamente con il fenomeno in questione” ([Consiglio di Stato, sez. III, 7 dicembre 2017, n. 5782](#)).

⁶⁹ Cfr. [decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164](#), convertito nella [legge 22 luglio 1991, n. 221](#). In precedenza, con la [legge 8 giugno 1990, n. 142](#) era stata introdotta la possibilità di sciogliere, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, i consigli comunali e provinciali per atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, ovvero per gravi motivi di ordine pubblico (art. 39).

⁷⁰ [Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267](#), artt. 143 ss.

⁷¹ La necessità di una revisione della disciplina sullo scioglimento era stata sottolineata anche nelle relazioni conclusive della Commissione Antimafia della XIV legislatura ([doc. XXIII, n. 16, tomo II, cit.](#), pag. 485 ss.) e XV legislatura ([doc. XXIII, n. 7, cit.](#), pag. 30 ss.).

⁷² [Legge n. 94 del 15 luglio 2009](#), art. 2, comma 30.

⁷³ “Il riferimento ad elementi ‘concreti’ esprime la volontà del legislatore di limitare la rilevanza indiziaria ad elementi fattuali, da intendersi come vicende ed accadimenti storicamente verificatisi ed accertati, senza attribuire eccessiva rilevanza a mere congetture o ragionamento di tipo deduttivo. La caratteristica di ‘univocità’ fa invece riferimento ad una significatività tendenzialmente oggettiva dell'elemento indiziario, a cui deve accompagnarsi una coerenza d'insieme di tutti gli indizi raccolti, tra cui deve sussistere un rapporto di non contraddizione, armonia ed assenza di possibili interferenze interpretative. Infine, la ‘rilevanza’ attiene, più propriamente, al giudizio valutativo in sé ed impone al titolare del potere una particolare attenzione nel motivare la ragione dell'assunzione di un determinato elemento di fatto ad indizio di condizionamento o collegamento con la criminalità organizzata” ([Tar Campania, sez. I, 9 giugno 2010, n. 13720](#)).

andamento e dell'imparzialità della Pubblica Amministrazione e del regolare funzionamento dei servizi pubblici, ovvero grave pregiudizio alla sicurezza pubblica⁷⁴. E' stata ulteriormente definita, anche dal punto di vista temporale⁷⁵, la complessa procedura attraverso cui arrivare alla decisione di merito, nella quale è valorizzata sia la componente tecnica che quella politica: le conclusioni del prefetto, sulla base delle risultanze della commissione di accesso (nominata dal prefetto su delega del Ministro) sono sottoposte al parere del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica (cui prende parte il Procuratore della repubblica e, di norma, anche un rappresentante della Direzione distrettuale antimafia)⁷⁶ e poi trasmesse al Ministero dell'Interno per le valutazioni di competenza e, infine, del Consiglio dei ministri. Il decreto di scioglimento, firmato dal Presidente della Repubblica^{77 78}, determina la cessazione di tutte le cariche politiche⁷⁹. Con il medesimo provvedimento di legge del 2009 sono state estese le misure di prevenzione anche ai componenti dell'apparato burocratico dei Comuni disciolti⁸⁰.

Importanti correttivi sono contenuti all'interno del c.d. "decreto sicurezza", recentemente approvato dalle Camere⁸¹: quattro sono gli aspetti ivi disciplinati che recepiscono, almeno in parte, alcune proposte elaborate dalla Commissione Antimafia nella scorsa legislatura.

In primo luogo, nel caso in cui, pur non sussistendo gli estremi per uno scioglimento, dalla relazione della Commissione di accesso emergano situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, si attribuisce al prefetto il compito di indicare i prioritari interventi di risanamento e i conseguenti atti da assumere; in caso di reiterato inadempimento, è nominato un commissario ad acta⁸². Si supera cioè la dicotomia scioglimento/archiviazione, garantendo comunque una forma di intervento e monitoraggio anche per quelle situazioni nelle quali siano emersi elementi, sia in sede di indagine giudiziaria che dall'attività di accesso, in ordine alla forte presenza di gruppi criminali nel territorio e a significative disfunzioni dell'apparato amministrativo: si tratta di una misura di carattere "terapeutico" che non determina l'interruzione dell'attività degli organi ordinari, ma il loro

⁷⁴ La disposizione originaria faceva riferimento più genericamente a "elementi" espressione di "collegamenti diretti o indiretti" degli amministratori alla criminalità organizzata ovvero di forme di condizionamento degli stessi tali da compromettere il regolare funzionamento dell'ente o da "arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica".

⁷⁵ La norma prevede dei termini perentori per la verifica della commissione di accesso, per la relazione del prefetto e per la decisione finale del Consiglio dei ministri.

⁷⁶ Il parere espresso dai diversi componenti del Comitato è riportato nella relazione prefettizia.

⁷⁷ Sulla natura di provvedimento solo formalmente presidenziale vedi [Consiglio di Stato, sez. III, 20 gennaio 2016, n. 197](#), *cit.*, e [Tar Lazio, sez. I, 22 febbraio 2019, n. 2388](#), *cit.*

⁷⁸ In caso di archiviazione il decreto è firmato dal solo Ministro dell'Interno. Per le fattispecie di cui all'art. 141 del testo unico non è invece previsto il coinvolgimento del Consiglio dei ministri, in quanto i decreti del Presidente della repubblica sono emanati su proposta del Ministro dell'Interno.

⁷⁹ Lo scioglimento determina anche la cessazione degli incarichi di dirigenza esterni, di revisore dei conti e di consulenza e collaborazione, salvo espressa conferma da parte della commissione straordinaria.

⁸⁰ Con decreto del Ministro dell'Interno, su proposta del Prefetto, può essere adottato ogni provvedimento utile nei confronti del personale (segretari comunali e provinciali, direttori generali, dirigenti e dipendenti): sospensione dall'impiego, destinazione ad altro ufficio o mansione, avvio del procedimento disciplinare etc.

⁸¹ Artt. 28 e 29 del [decreto-legge n. 113 del 4 ottobre 2018](#), convertito nella [legge n. 132 del 1° dicembre 2018](#).

⁸² La relazione prefettizia sul municipio di Ostia sottolinea la necessità, indipendentemente dalla decisione in ordine alla gestione straordinaria dell'Ente, di adottare i provvedimenti disciplinari, previsti in via cautelare dall'art. 143, comma 5, del testo unico sugli enti locali, nei confronti dei dipendenti che si sono resi responsabili di gravi irregolarità nella gestione amministrativa; la medesima relazione indica anche alcuni interventi necessari per il ripristino della legalità nella gestione del demanio marittimo, su cui si sono concentrati gli interessi dei clan locali. Vedi al riguardo anche la relazione su Altavilla Milicia.

affiancamento tramite una più avanzata “forma di controllo collaborativo”⁸³. Al riguardo si registra peraltro una disarmonia con quanto previsto a proposito del decreto di scioglimento, che è firmato dal Presidente della Repubblica previa deliberazione del Consiglio dei ministri⁸⁴. Sembrerebbe più corretto, anche a tutela dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti locali, adottare in tali evenienze una procedura analoga, con una precisa assunzione di responsabilità politica da parte governativa, assicurando al contempo un'adeguata pubblicità alle conclusioni della commissione di accesso, con l'evidenziazione dei settori nei quali sono emerse criticità e degli interventi necessari⁸⁵, al fine di fornire importanti strumenti di conoscenza in ordine al comportamento degli amministratori in carica nell'azione di ripristino della legalità; e sarebbe preferibile affidare ad una “commissione di affiancamento”⁸⁶ (anziché al prefetto) il compito di supportare l'ente nel suo percorso di risanamento e di attuazione delle misure correttive, senza interferire nella definizione degli obiettivi dell'azione politica, mettendo in atto un sistematico controllo di legalità.

La legge prevede inoltre un raddoppio (da 5 a 10 milioni annui) delle risorse a disposizione per le esigenze delle gestioni straordinarie degli enti locali sciolti per infiltrazioni della criminalità organizzata: tale disposizione è volta ad assicurare personale amministrativo e tecnico aggiuntivo, proveniente da altre Amministrazioni, alle commissioni straordinarie, in grado di sostituire temporaneamente quei dipendenti coinvolti a vario titolo nelle inchieste e che non offrano le indispensabili garanzie di indipendenza e di rispetto dei principi dell'etica pubblica⁸⁷. Si tratta di un'esigenza più volte rimarcata anche nel corso delle audizioni presso la Commissione Antimafia⁸⁸. Sarebbe in ogni caso opportuno che tali risorse fossero rese disponibili anche al termine della gestione straordinaria, in modo che se ne possano giovare i futuri amministratori che entreranno in carica⁸⁹; come emerge da questo studio, risulta infatti spesso necessario eliminare le connivenze con i gruppi criminali all'interno dell'apparato burocratico: soprattutto nei comuni di ridotte dimensioni, è estremamente difficile reperire le professionalità necessarie attraverso l'applicazione del solo criterio della rotazione⁹⁰.

Viene poi dettata una disciplina più rigorosa in materia di incandidabilità degli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento: essa ora si applica non solo nei casi di elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, ma anche alle elezioni per Camera, Senato e Parlamento europeo, facendo riferimento ai due turni elettorali successivi (e non più alla sola tornata elettorale successiva allo scioglimento). Senza entrare nel merito della natura di tale

⁸³ Sulla necessità di individuare una “terza via” tra scioglimento e archiviazione vedi le considerazioni contenute nelle relazioni della Commissione Antimafia (leg. XVII, [doc. XXIII, n. 16](#) e [doc. XXIII, n. 38](#), *cit.*) e le audizioni presso la medesima Commissione del Ministro dell'Interno Alfano ([15 marzo 2016](#)) e Minniti ([13 giugno 2017](#)).

⁸⁴ Vedi al riguardo anche il [dossier dei Servizi Studi di Camera e Senato n. 66/2 del 2018](#).

⁸⁵ La stessa Commissione Antimafia aveva sollevato il problema della mancanza di una adeguata pubblicità delle conclusioni della commissione di accesso in caso di archiviazione, richiamando a proposito le indicazioni contenute al riguardo nel [disegno di legge AS 1687](#), presentato dal Governo nel corso della scorsa legislatura.

⁸⁶ Così la relazione conclusiva della Commissione Antimafia della XVII legislatura ([doc. XXIII, n. 38](#), *cit.*, pag. 265).

⁸⁷ In precedenza, il [decreto-legge n. 78 del 2015](#) (convertito nella [legge n. 125 del 2015](#)) si era limitato a prevedere la possibilità di assunzione di alcune unità di personale a tempo determinato (uffici alle dirette dipendenze degli organi di direzione politica, direttori generali, dirigenti), anche nel caso in cui l'ente fosse in grave ritardo nei pagamenti.

⁸⁸ Vedi le audizioni in Commissione Antimafia del [22 giugno 2016](#), [28 giugno 2016](#), [6 luglio 2016](#), [27 luglio 2016](#) e [26 luglio 2017](#).

⁸⁹ Vedi al riguardo le audizioni in Commissione Antimafia dei sindaci dei comuni di Ricadi ([5 luglio 2016](#)), Badolato ([26 luglio 2016](#)), Arzano ([26 luglio 2017](#)); vedi anche la risposta del Governo all'interrogazione [Camera 4-00753](#) riguardante Lamezia Terme. Una previsione in tal senso era contenuta nel disegno di legge del Governo presentato nella scorsa legislatura ([AS 1687](#), *cit.*, art. 28, comma 9).

⁹⁰ Vedi le considerazioni della neo sindaca di Arzano in Commissione Antimafia ([seduta del 26 luglio 2017](#)).

misura interdittiva e della sua legittimità costituzionale (estranea all'oggetto di questa ricerca)⁹¹, è opportuno soltanto segnalare che la nuova disposizione, se estende il novero delle competizioni elettorali per cui vige l'incandidabilità e il suo l'ambito temporale, non incide sull'autonomia del giudizio di applicazione di tale misura preventiva: l'incandidabilità non deriva automaticamente dall'appartenenza all'organo consiliare sciolto per infiltrazioni mafiose, ma è compito del tribunale competente per territorio⁹² effettuare un accurato accertamento della responsabilità di ciascun amministratore per le condotte ad esso specificamente addebitate nella cattiva gestione della cosa pubblica e nella sua sottoposizione alle pressioni delle organizzazioni criminali operanti sul territorio⁹³.

Con la legge di conversione del decreto-legge, infine, è istituito presso il Ministero dell'Interno un apposito nucleo, composto da personale della carriera prefettizia, nell'ambito del quale andranno individuati i componenti della commissione straordinaria per la gestione degli enti sciolti per fenomeni di infiltrazione mafiosa o simile. Con questa disposizione si viene incontro all'esigenza di rendere disponibile personale altamente qualificato per la gestione di situazioni di particolare complessità, come suggerito dalla Commissione Antimafia, la quale aveva anche segnalato la necessità che tali funzioni fossero esercitate in via esclusiva, evitando cumuli con incombenze derivanti da altri compiti d'ufficio⁹⁴.

In materia di comuni sciolti per infiltrazioni della criminalità organizzata vanno ricordate, per completezza d'esposizione, le disposizioni previste dal codice antimafia, che obbliga tali enti, nei cinque anni successivi allo scioglimento, ad acquisire l'informazione antimafia in occasione di qualsiasi contratto, concessione o erogazione di cui all'art. 67 indipendentemente dal valore economico degli stessi⁹⁵.

2.2 Attualità dell'istituto dello scioglimento.

Nel corso degli anni si sono levate voci critiche sulla normativa in materia di scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni della criminalità organizzata, e sono stati avanzati anche dubbi di legittimità costituzionale. Al riguardo si sono espresse sia la Corte costituzionale che il Consiglio di Stato⁹⁶, chiarendo che tale misura dissolutiva, giustificata dall'urgenza del contrasto ai fenomeni

⁹¹ Secondo la giurisprudenza della Cassazione la dichiarazione di incandidabilità, con la conseguente limitazione del diritto di elettorato passivo, si configura come un "rimedio di *extrema ratio*, volto ad evitare il ricrearsi delle situazioni cui il provvedimento di scioglimento ha inteso ovviare... e a salvaguardare la credibilità presso il pubblico dell'Amministrazione, e cioè nel rapporto di fiducia dei cittadini verso l'istituzione". Tale misura non è riconducibile nell'ambito strettamente penalistico, essendo sufficiente che egli sia stato in colpa nella cattiva gestione della cosa pubblica, aperta alle ingerenze ed alle pressioni delle associazioni criminali operanti sul territorio (vedi, tra le altre, [Cassazione, sezioni unite, 31 gennaio 2015, n. 1747](#)).

⁹² L'incandidabilità al turno elettorale successivo è dichiarata dal tribunale civile con procedimento in camera di consiglio (artt. 737 ss. c.p.c.).

⁹³ Cfr. ad esempio [Cassazione, civ., sez. I, 3 agosto 2017, sentenza n. 19407](#).

⁹⁴ La Commissione Antimafia ritiene altresì preferibile che i componenti della commissione di accesso siano individuati al di fuori dell'ambito territoriale del comune coinvolto; nello stesso senso anche la [proposta di legge As 911/XVIII leg.](#) Appare altresì importante assicurare la necessaria continuità tra la commissione di accesso e la commissione straordinaria.

⁹⁵ Cfr. art. 100 del [decreto legislativo n. 159 del 2011](#). Sulla portata di tale disposizione vedi le considerazioni di cui alla [sentenza del Consiglio di stato, sez. III, 4 marzo 2019, n. 1500](#).

⁹⁶ Cfr. la sentenza della [Corte costituzionale 19 marzo 1993, n. 103](#) e l'[audizione del 14 novembre 2017 presso la Commissione Antimafia del Presidente del Consiglio di Stato, Alessandro Pajno](#). Per una ricostruzione della giurisprudenza dei giudici costituzionali e amministrativi consulta Massimiliano Nocelli, [I più recenti orientamenti della giurisprudenza sulla legislazione antimafia](#), 2018. Una rassegna delle più rilevanti decisioni dei giudici ordinari e amministrativi in materia di scioglimento, di incandidabilità e di misure nei confronti dei dipendenti è riportata nelle relazioni alle Camere del Governo ([doc. LXXXVIII, cit.](#)).

eversivi di tipo mafioso, va applicata solo in presenza di situazioni straordinarie, quando cioè si verifici una collusione, anche indiretta, tra gruppi criminali e amministratori, tale da rendere pregiudizievole per la collettività il loro permanere in carica⁹⁷. Si tratta di un fondamentale “strumento di tutela avanzata, in particolari situazioni ambientali, nei confronti del controllo e dell’ingerenza delle organizzazioni criminali sull’azione amministrativa degli enti locali, in presenza anche di situazioni estranee all’area propria dell’intervento penalistico o preventivo”^{98 99}: il provvedimento riguarda l’organo elettivo nel suo complesso, a prescindere dalle responsabilità individuali dei singoli amministratori, in ragione della sua inidoneità ad amministrare l’ente locale. In quest’ottica trova giustificazione anche il “congelamento” del diritto di elettorato attivo, peraltro già compromesso in molti, casi, come abbiamo visto, dall’“autodissoluzione” del consiglio per dimissioni del sindaco ovvero della maggioranza dei consiglieri, proprio in conseguenza della gravità degli addebiti emersi in seguito alle inchieste della magistratura.

La procedura prevista dall’art. 143 del testo unico, con il coinvolgimento dei massimi organi dello Stato, appare nel complesso idonea a garantire un’accurata ed equilibrata valutazione in ordine all’esistenza dei presupposti giustificativi dello scioglimento¹⁰⁰, anche se talune scelte possono essere indubbiamente influenzate da motivazioni più strettamente politiche¹⁰¹; e sui decreti di scioglimento è sempre possibile proporre ricorso ai giudici amministrativi, cui spetta il compito di valutare la congruità degli elementi di prova raccolti, in contraddittorio con le parti: la verifica del Tribunale amministrativo regionale¹⁰² e del Consiglio di Stato sulla legittimità del provvedimento rappresenta un’ulteriore garanzia per tutti i soggetti coinvolti¹⁰³.

⁹⁷ “lo straordinario potere di scioglimento (è possibile) solo in presenza di situazioni di fatto evidenti e quindi necessariamente suffragate da obiettive risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusioni anche indirette degli organi elettivi con la criminalità organizzata, sì da rendere pregiudizievole per i legittimi interessi delle comunità locali il permanere di quegli organi alla guida degli enti esponenziali di esse (sentenza della [Corte costituzionale 19 marzo 1993, n. 103](#), cit.).

⁹⁸ [Consiglio di Stato, sez. III, 23 aprile 2014, n. 2038](#). La giurisprudenza amministrativa sottolinea soprattutto la natura preventiva-cautelare dell’istituto dello scioglimento, volto a ripristinare le condizioni indispensabili per una corretta convivenza sociale.

⁹⁹ La relazione conclusiva della Commissione Antimafia così definisce l’istituto dello scioglimento: “un insostituibile e preziosissimo strumento – uno dei numerosi aspetti che rendono la legislazione antimafia italiana un modello anche internazionale e sovranazionale – di contrasto alle mafie e alle loro capacità di infiltrarsi nella vita politica delle comunità territoriali e di corrompere la vita amministrativa degli enti deputati a rappresentarle” ([leg. XVII, doc. XXIII, n. 38](#), cit., pag. 265). Di “strumento fondamentale per spezzare le capacità di condizionamento delle mafie sul territorio” parla anche il [Ministro dell’Interno nell’audizione presso la Commissione Antimafia del 13 giugno 2017](#) “un’*extrema ratio* da gestire con grande attenzione”.

¹⁰⁰ Pronunciandosi sul [decreto-legge n. 164 del 1991](#), la Corte costituzionale affermava che “la disposizione impugnata contiene in sé tutti gli elementi idonei a garantire obiettività e coerenza nell’esercizio dello straordinario potere di scioglimento degli organi elettivi conferito all’autorità amministrativa” ([sentenza 19 marzo 1993, n. 103, n. 103](#), cit.). Nello stesso senso anche il [Presidente del consiglio Gentiloni nel corso dell’audizione presso la Commissione Antimafia del 6 dicembre 2017](#).

¹⁰¹ Ad esempio, la scelta di non applicare l’istituto dello scioglimento a Roma capitale è stata oggetto di un forte dibattito politico. In passato, notevoli discussioni accompagnarono la decisione del Consiglio dei ministri di non sciogliere per infiltrazioni mafiose il consiglio comunale di Fondi.

¹⁰² Dal 2010, l’esame dei ricorsi avverso i procedimenti di scioglimento è devoluto in via esclusiva al Tribunale Amministrativo per il Lazio, sezione di Roma. La Corte costituzionale ha giudicato infondata la questione di legittimità riguardante l’art. 135, comma 1, lettera q), del [decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104](#) ([sentenza 11 giugno 2014, n. 182](#)).

¹⁰³ Nel corso del procedimento i giudici possono acquisire in forma integrale l’intera documentazione giustificativa dei decreti di scioglimento (relazioni della Commissione di accesso e del prefetto, verbali delle riunioni tecniche di coordinamento dei vertici delle Forze di Polizia e del Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica, etc.), messe così a disposizione delle parti, nel rispetto delle disposizioni volte ad impedire la diffusione di informazioni

In assenza di Linee guida ministeriali¹⁰⁴, un importantissimo contributo sugli elementi indispensabili per configurare l'ipotesi di scioglimento¹⁰⁵ è stato fornito proprio dai giudici amministrativi, favorendo così il progressivo affinamento delle tecniche di redazione delle relazioni prefettizie, che non fanno riferimento a semplici "sospetti" ma indicano in modo puntuale i fatti, attribuibili direttamente ai soggetti operanti nell'ente locale, a supporto della proposta di scioglimento, con riferimento sia ai "collegamenti" che ai "condizionamenti"¹⁰⁶. Singoli episodi di irregolarità amministrativa, la reiterata adozione di atti illegittimi ovvero l'omissione di attività di controllo doveroso, ancorché gravi e tali da dar origine ad un'azione di responsabilità penale o per danno erariale, non costituiscono infatti di per sé elementi tali da testimoniare la sussistenza dell'infiltrazione mafiosa nelle istituzioni locali, ma devono essere collocati, in modo univoco, in una situazione di connivenza o di condizionamento, attraverso la puntuale individuazione degli atti amministrativi che sono stati adottati per favorire i gruppi criminali operanti nel territorio^{107 108}.

Si tratta comunque di una valutazione estremamente complessa, come dimostrato non solo dai casi in cui l'orientamento espresso dalla commissione di accesso non è stato recepito dal Ministro dell'Interno¹⁰⁹, ma anche dalle sentenze che hanno ritenuto illegittimi i decreti di scioglimento, che

considerate "riservate". Su tale profilo vedi le considerazioni contenute nella sentenza del [Consiglio di stato, sez. III, 19 febbraio 2019, n. 1165](#).

¹⁰⁴ Pur preannunciate dal [Ministro dell'Interno nell'audizione del 15 marzo 2016 presso la Commissione Antimafia](#) al fine di individuare una metodologia di lavoro comune a tutte le commissioni di accesso.

¹⁰⁵ La legge riconosce all'Amministrazione un'ampia discrezionalità in merito alla valutazione degli elementi che possono costituire indice sintomatico di collegamenti diretti o indiretti fra i vertici dell'Ente e la criminalità organizzata ovvero possono rendere plausibili forme di condizionamento degli amministratori: e ciò in ragione dell'estrema varietà dei modi attraverso cui si realizza l'infiltrazione mafiosa nelle istituzioni locali. Ma, come osserva la Corte costituzionale nella [sentenza n. 103 del 1993](#), *cit.*, lo scioglimento ex art. 143 del Tuel rientra in quel tipo di atti per il quali "si debba adeguatamente dar conto della sussistenza dei presupposti di fatto, del nesso logico fra questi e le determinazioni che, muovendo da essi, vengono adottate, della congruità dei sacrifici operati in relazione alle finalità da perseguire". La natura di atti di alta amministrazione, e non di atti politici in senso stretto, comporta il loro assoggettamento alla valutazione di legittimità da parte del giudice amministrativo.

¹⁰⁶ Ciò emerge chiaramente ponendo a confronto le relazioni allegate ai decreti di scioglimento dell'ultimo quinquennio, estremamente circostanziate e puntuali nell'analisi del contesto ambientale e nella individuazione delle modalità attraverso le quali si estrinseca il controllo dei gruppi criminali sull'Ente locale, con quelle redatte nei primi anni di attuazione della normativa. Significativo al riguardo è il numero limitato dei ricorsi accolti dai giudici amministrativi rispetto al passato (negli anni 2001-2010 oltre il 15 per cento dei decreti di scioglimento erano stati dichiarati illegittimi).

¹⁰⁷ Così Consiglio di stato n. 876 del 2016, *cit.* Ciò vale anche in territori caratterizzati dal forte radicamento di potenti organizzazioni criminali: "nessuna realtà locale debba scontare in linea di principio ovvero pregiudizialmente la mera appartenenza a un più vasto territorio, ritenuto, sotto il profilo giuridico, ma anche sotto quello storico, pervasivamente interessato dalla presenza di fenomeni criminali radicati e organizzati nel territorio" (Tar Lazio n. 3286 del 2019, *cit.*).

¹⁰⁸ La giurisprudenza amministrativa sottolinea inoltre la necessità di una visione complessiva ed unitaria dei fatti ed episodi sintomatici, "che isolatamente considerati potrebbero anche non essere particolarmente significativi o determinanti, ma che rilevanza acquistano in una considerazione di insieme" (così [Consiglio di Stato, sez. III, 6 marzo 2012, n. 1266](#)).

¹⁰⁹ Nel caso di Finale Emilia il prefetto, su conforme parere del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, si era espresso a favore dello scioglimento, mentre il Ministro ha ritenuto che gli elementi emersi non presentassero la necessaria congruenza rispetto ai requisiti di concretezza, univocità e rilevanza richiesti dalla legge. Nel caso di Roma capitale, la proposta di scioglimento per infiltrazione mafiosa della commissione di accesso non è stata pienamente condivisa dal nuovo prefetto di Roma e, successivamente, dal Ministro dell'interno: la decisione del Governo è stata quella di applicare la misura dello scioglimento al solo municipio di Ostia (per una compiuta ricostruzione della vicenda vedi la relazione della Commissione Antimafia, [leg. XVII, doc. XXIII, n. 16](#), *cit.*, pag. 92 ss; cfr. anche la relazione del Governo alle Camere ([leg. XVII, doc. LXXXVIII, n. 2](#), *cit.*, pag. 42 ss.).

hanno talora evidenziato una diversa valutazione da parte degli stessi giudici amministrativi con riferimento ai singoli casi da essi esaminati ¹¹⁰.

Proprio dalla documentazione sopra esaminata emerge in tutta evidenza la necessità di ricorrere a tale strumento nei casi di profonda degenerazione delle istituzioni locali, quando cioè emerga in modo oggettivo la capacità dei gruppi criminali radicati sul territorio di condizionare fortemente, sin dalla fase elettorale, la vita politico-amministrativa, anche su più comuni limitrofi ¹¹¹, compromettendo la libera determinazione degli organi elettivi nelle scelte concrete quotidiane: una "ramificazione silenziosa" nelle istituzioni, tramite alleanze e accordi all'interno degli apparati pubblici, messa in pratica grazie anche ad una forte capacità di mimetizzazione ¹¹². Affidarsi al semplice rinnovo degli organi elettivi, tramite la competizione elettorale, per il ripristino della piena legalità democratica può trasformarsi in una pura illusione, soprattutto laddove le comunità locali non appaiono in grado di avviare da sole, in forma democratica, il processo di bonifica e rinnovamento ¹¹³.

¹¹⁰ Nelle recentissime pronunce riguardanti Valenzano, Lamezia Terme e Marina di Gioiosa Jonica, il Tar Lazio (sentenze nn. 3286 e 3288 del 2018, cit.) ha contestato la legittimità dei decreti di scioglimento, in quanto gli elementi raccolti in ordine ad irregolarità nella gestione amministrativa non dimostrerebbero in modo univoco l'esistenza di una situazione di connivenza o di condizionamento del consiglio comunale da parte dei gruppi criminali. Come già detto, l'unico caso di annullamento definitivo registratosi negli anni 2014-2018 riguarda il comune di Joppolo per l'assenza di rilevanza e univocità degli elementi, soggettivi ed oggettivi, raccolti nella relazione prefettizia: i giudici amministrativi hanno sottolineato, in particolare, che il nucleo fondante dei collegamenti con la criminalità organizzata (desunti da un'operazione di polizia giudiziaria) non è stato considerato dal giudice penale idoneo a fondare una sentenza di condanna. Con riferimento a Parabita il Tar del Lazio ([sez. I, 22 marzo 2018, n. 3187](#)) aveva giudicato illegittimo il decreto di scioglimento, in quanto il condizionamento da parte dei clan locali avrebbe riguardato essenzialmente e direttamente il solo vicesindaco, peraltro arrestato nel dicembre 2015 e quindi non in grado di condizionare la giunta; mentre il Consiglio di Stato ([sez. III, 18 ottobre 2018, n. 5970](#)) ha accolto il ricorso del Ministero dell'Interno, basandosi anche sulle conclusioni della Cassazione (sentenza sez. II, n. 18103 del 2003) e sottolineando non solo l'esistenza di stretti rapporti tra organizzazioni criminali e vicesindaco, ma anche la sua capacità di condizionare in molteplici casi le scelte dell'Amministrazione. Analoga decisione di riforma della precedente decisione del Tar Lazio è stata assunta dal Consiglio di Stato sul decreto di scioglimento di Tropea ([sentenza sez. III, 10 gennaio 2018, n. 96, cit.](#)), di Altavilla Milicia ([sentenza sez. III, 20 gennaio 2016, n. 197, cit.](#)) e di Giardinello ([sentenza sez. III, 28 settembre 2015, n. 4529, cit.](#)). Anche negli anni precedenti al 2014 si riscontrano casi di valutazioni diverse tra Tar e Consiglio di Stato in ordine ai presupposti giustificativi dei decreti di scioglimento.

¹¹¹ Cfr. ad esempio le relazioni sui comuni di Giardinello e Montelepre, sciolti entrambi nel 2014 (nel 2017 sarà sciolto anche Borgetto), rientranti nei "mandamenti" di San Giuseppe Jato e Partinico, nonché quella su Marano di Napoli e degli altri comuni limitrofi (Casoria, Crispano, Melito di Napoli, Bruscianno, Casalnuovo, Arzano). Vedi anche le considerazioni espresse con riguardo a Ricadi e ai comuni limitrofi (Joppolo, Tropea) nel corso dell'[audizione in Commissione Antimafia del 28 giugno 2016](#).

¹¹² Il [Ministro dell'Interno, nell'audizione presso la Commissione Antimafia del 13 giugno 2017](#), descrive la strategia di "inabissamento" di alcune organizzazioni mafiose. Anche la relazione del dicembre 2018 della Direzione investigativa antimafia, cit., pag. 59, sottolinea in particolare la volontà di Cosa nostra di operare "sottotraccia, senza ricorrere ad azioni apertamente cruente, salvo che non sia assolutamente necessario.... stante il marcato interesse delle consorterie ad acquisire un sempre maggior controllo degli apparati degli Enti amministrativi locali, sia mediante la permeabilità degli uffici pubblici attraverso l'infiltrazione, che con forme meno evidenti di condizionamento".

¹¹³ Nel caso del comune di Nicotera, sciolto nel 2016, nel successivo turno elettorale è mancato il quorum. Si tratta purtroppo di un fenomeno non isolato, se si pensa alla situazione di S. Luca, sciolto nel maggio 2013 e tuttora in attesa del rinnovo degli organi elettivi, in quanto non è stato raggiunto il quorum nelle elezioni del 2015 e nei successivi turni elettorali del 2016, 2017 e 2018 non sono state presentate liste. A Platì nelle elezioni del 2014 è mancato il quorum e nelle elezioni del 2015 non sono state presentate liste. Oggetto d'attenzione anche da parte della Commissione Antimafia (vedi le sedute del [19 gennaio 2016](#) e del [3 febbraio 2016](#)) il caso di Quarto, sciolto per la seconda volta per infiltrazioni della Camorra nel 2013 e poi di nuovo commissariato ad inizio 2018 in seguito alle dimissioni dei consiglieri (nel complesso ben quattro commissariamenti dal 2011 ad oggi). Nel periodo 2011-2018 si registrano a Bova Marina 4 commissariamenti ex art. 141 e 143 del Tuel e 3 commissariamenti a Marano di Napoli.

D'altra parte, è la stessa esperienza maturata in 28 anni di applicazione della normativa a dimostrare che lo scioglimento dell'organo politico non risolve alla radice il problema delle infiltrazioni mafiose, se non vengono contestualmente adottate una serie di incisive misure di prevenzione, verifica e sostegno: il pieno ripristino della legalità può richiedere tempi lunghi, come suggerito anche dal frequente ricorso alla proroga della gestione straordinaria, alla scadenza del periodo iniziale di 18 mesi fino al limite massimo consentito dalla legge (24 mesi), applicato nella stragrande maggioranza dei casi di scioglimento qui esaminati ¹¹⁴; le stesse relazioni del Governo alle Camere pongono l'accento sul fatto che, nel periodo di gestione straordinaria, accanto ai provvedimenti di riorganizzazione dell'apparato burocratico ¹¹⁵ e di risanamento finanziario, una particolare attenzione è rivolta all'adozione o modifica delle disposizioni regolamentari per colmare lacune, porre rimedio a criticità esistenti in settori fondamentali dell'Amministrazione o renderle conformi alle vigenti disposizioni di legge ¹¹⁶: ad esempio in materia di personale (disciplina dell'orario di lavoro, applicazione delle sanzioni disciplinari, mobilità interna ed esterna, valutazione della performance, affidamento incarichi professionali), funzionamento del nucleo interno di valutazione, accesso civico, contabilità, riscossione tributi, urbanistica, edilizia, affidamento lavori, gestione beni confiscati, concessione di sussidi e contributi etc ¹¹⁷.

L'avvio di un complesso processo di ripristino delle regole essenziali per il buon funzionamento dell'Ente è volto a contrastare illecite interferenze da parte dei sodalizi malavitosi radicati nel territorio ed evitare il riprodursi del fenomeno, creando condizioni nuove tali da permettere la ripresa della vita amministrativa al riparo dai collegamenti e dai condizionamenti; ma lo scioglimento nei fatti può produrre risultati inferiori alle aspettative e, in alcuni casi, innescare un circolo vizioso dal quale sarà molto problematico uscire. Le difficoltà sono ovviamente ancora maggiori quando i problemi legati ad un uso distorto dell'Amministrazione risalgono nel tempo, in connessione con la

¹¹⁴ Nel quinquennio 2014- 2018 l'estensione a 24 mesi del periodo di commissariamento non è stata finora deliberata solo per 6 comuni (Cellino S. Marco, Joppolo, Montelepre, Monte S. Angelo, S. Ferdinando, Scicli).

¹¹⁵ Cfr. in particolare leg. XVII, [doc. LXXXVIII, n. 1](#), *cit.* (pag. 76 ss.); [leg. XVII, doc. LXXXVIII, n. 2](#), *cit.* (pag. 72 ss. e 156 ss.); [leg. XVIII, doc. LXXXVIII, n. 1](#), *cit.* (pag. 54 ss.). Sulla revisione delle strutture apicali del comune di Battipaglia e delle difficoltà emerse nel reperire il personale necessario vedi le considerazioni del commissario straordinario nell'[audizione del 27 luglio 2016 presso la Commissione Antimafia](#).

¹¹⁶ Cfr. in particolare leg. XVII, doc. LXXXVIII, n. 1, *cit.* (pag. 65 ss.), [leg. XVII, doc. LXXXVIII, n. 2](#), *cit.* (pag. 58 ss. e 104 ss.) e [leg. XVIII, doc. LXXXVIII, n. 1](#), *cit.* (pag. 40 ss.).

¹¹⁷ Anche nel corso della gestione commissariale di Roma capitale è stata posta una particolare attenzione alla ridefinizione dell'intero sistema dei controlli interni e all'approvazione dei nuovi regolamenti (cfr. l'[audizione in Commissione Antimafia del 1° marzo 2016](#) e la relazione del Governo, [leg. XVII, doc. LXXXVIII, n. 2](#), *cit.*, pag. 48 ss.), così come nel caso dell'azienda ospedaliera Sant'Anna e San Sebastiano (cfr. [leg. XVII, doc. LXXXVIII, n. 2](#), *cit.*, pag. 38 ss.).

continuità che spesso caratterizza la conduzione dell'ente ¹¹⁸: il caso più eclatante è rappresentato dai consigli comunali che hanno subito più di uno scioglimento nel corso degli anni ^{119 120}.

2.3 Come rafforzare questo strumento di contrasto delle infiltrazioni mafiose nelle istituzioni locali.

L'analisi effettuata nella prima parte di questo studio mette in luce una precisa volontà delle organizzazioni criminali di condizionare le Amministrazioni locali, in ragione dell'importanza del loro ruolo in termini di servizi erogati e di volumi di spesa gestita, al fine non solo di utilizzarne le risorse economiche ¹²¹ ma anche di ricavare molteplici "vantaggi" dall'uso distorto delle competenze ad esse assegnate e rafforzare così le loro attività, lecite od illecite, ed il consenso nel territorio ¹²². Si deve purtroppo constatare che l'"emergenza" che portò nel 1991 all'approvazione della prima

¹¹⁸ In molti casi le relazioni prefettizie sottolineano questo aspetto: vedi, tra gli altri, il caso dei comuni di Africo, Altavilla Milicia, Arzano, Badolato, Bovalino, Brescello, Briatico, Cellino S. Marco, Crispano (aspetto sottolineato anche nella sentenza del [Tar Lazio, sez. I, 3 aprile 2018, n. 3675](#), *cit.*), Delianuova, Giardinello, Mazzarà S. Andrea, Montelepre, Monte S. Angelo, Ricadi, Rizziconi, San Gregorio d'Ippona, Trentola Ducenta, Nardodipace (il cui sindaco era stato dichiarato incandidabile a seguito dello scioglimento del 2011 ma, in pendenza del ricorso, si era ricandidato al successivo turno elettorale ed era stato rieletto). Vedi anche le considerazioni del prefetto di Napoli (sedute della Commissione Antimafia del [23 marzo 2016](#) e [31 maggio 2017](#)) sulla "continuità e rigenerazione degli amministratori locali" di enti sciolti per mafia, con frequentazioni assidue con esponenti criminali, che si ritrovano cioè a distanza di tempo eletti in liste civiche o anche di diverso orientamento politico.

¹¹⁹ Nell'intero periodo 1991-2019 risultano sciolti per infiltrazioni mafiose 16 comuni per tre volte e 45 comuni per due volte. Per quanto riguarda gli anni 2014-2018, oggetto del presente Rapporto, sono 23 i comuni sciolti più volte: Africo (2003 e 2014; un ulteriore accesso è stato disposto a gennaio 2019); Arzano (sciolto nel 2008 e 2015); Bova Marina (2012 e 2017); Briatico (2003, 2012, 2018); Careri (2012 e 2019); Crispano (2005 e 2017); Delianuova (1991 e 2018); Gioia Tauro (1993, 2008 e 2017); Isola di Capo Rizzuto (2003 e 2017); Lamezia Terme (1991, 2002 e 2017, quest'ultimo annullato dal Tar); Marano di Napoli (1991, 2004 e 2016); Marina di Gioiosa Ionica (2011 e 2017, il secondo dei quali annullato dal Tar); Nardodipace (2011 e 2015; nel 2010 era stata invece deliberata l'archiviazione); Nicotera (2005, 2010 e 2016); Plati (2006, 2012 e 2018); Rizziconi (2000 e 2016); S. Gennaro Vesuviano (2001, 2006 e 2018); S. Gregorio Ippona (2007 e 2018); S. Ferdinando (1992, 2009, 2014); Scafati (1993 e 2017); Scicli (1992, annullato, e 2015); Siderno (2013 e 2018); Strongoli (2003 e 2018); Surbo (2001 e 2018). Una ricostruzione della situazione di Plati dal 2002 in avanti, caratterizzata da molteplici scioglimenti ex artt. 141 e 143 del testo unico, è contenuta nella relazione della Commissione Antimafia ([doc. XXIII, n. 16 del 2017](#), *cit.*, pag. 40 ss), che ha svolto anche una serie di audizioni il [26 giugno 2016](#) con ex commissari ed il sindaco eletto nel giugno 2016. Sui problemi affrontati dalla nuova Amministrazione di Arzano dopo lo scioglimento del 2015 vedi l'[audizione della neo sindaca in Commissione Antimafia del 26 luglio 2017](#).

¹²⁰ In questo senso anche la Commissione Antimafia, [leg. XVII, doc. XXIII, n. 16](#), *cit.* vedi in particolare le considerazioni contenute nella premessa.

¹²¹ Gli scioglimenti nel quinquennio 2014-2018 riguardano in buona parte comuni di piccole/medie dimensioni (cfr. il [grafico 4](#) allegato al presente studio; peraltro le percentuali variano se si considera l'intero periodo 1991-2018, rappresentato nel [grafico 4 bis](#)) dove i gruppi mafiosi possono trovare condizioni favorevoli per il loro insediamento e meglio mimetizzarsi senza essere sotto la luce dei riflettori (vedi le considerazioni svolte al riguardo dall'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'università degli studi di Milano nell'[audizione presso la Commissione Antimafia del 6 maggio 2014](#), *cit.*). Va anche considerato che in un'economia depressa e con un bilancio comunale con esigue risorse anche un appalto di limitato importo o un "trattamento di favore" ottenuto dall'Amministrazione può servire a rinsaldare il controllo del territorio e riaffermare l'influenza delle organizzazioni criminali nella comunità locale.

¹²² La Commissione Antimafia parla di "un ingresso "legale" della criminalità nella vita dell'ente locale, attraverso la via politica della raccolta del consenso elettorale, libero o indotto, per propri esponenti o fiancheggiatori" ([leg. XVII, doc. XXIII, n. 13](#), *cit.* cap. 7).

normativa in materia ¹²³ è tutt'altro che superata ¹²⁴ ¹²⁵, nonostante gli indubbi successi conseguiti nell'ultimo decennio nella lotta alle cosche mafiose ¹²⁶: anzi, proprio l'evoluzione della loro strategia di infiltrazione nelle istituzioni ¹²⁷, la continua ricerca di collusioni e relazioni con pezzi del potere legale, dovrebbe far riflettere sull'opportunità di un ulteriore adeguamento di tale istituto, come raccomandato anche dalla Commissione Antimafia, al termine della scorsa legislatura, nella sua relazione conclusiva, con riguardo sia alle attività di prevenzione che alle misure di supporto delle commissioni straordinarie e, successivamente, dei nuovi organismi elettivi¹²⁸.

Appare in primo luogo importante garantire un attento monitoraggio di tutte le situazioni critiche a livello locale, a partire dalle aree maggiormente "a rischio", avviando la procedura di accesso non appena emergano elementi in ordine a possibili infiltrazioni o condizionamenti da parte dei clan mafiosi e rendendo immediatamente noti i risultati di tale verifica ¹²⁹. Una più efficace prevenzione amministrativa probabilmente consentirebbe di individuare subito i settori su cui intervenire, senza dover attendere l'esito delle inchieste della magistratura, evitando lo scioglimento del consiglio nei casi meno gravi e laddove la responsabilità sia addebitabile soprattutto all'apparato burocratico ¹³⁰, e ricorrendo invece a forme alternative di "tutoraggio" – da precisare ulteriormente, come indicato nei paragrafi precedenti - che permettano di supportare l'ente nel suo percorso di risanamento e facilitino l'adozione di tutte le misure idonee a interrompere il rapporto incestuoso con la criminalità locale. Si tratterebbe di valorizzare gli strumenti già oggi esistenti, a partire dalla relazione periodica alle

¹²³ La legge del 1991 fu approvata sull'onda del clamore suscitato dalla spietata faida tra le 'ndrine calabresi.

¹²⁴ Un allarme in tal senso è contenuto anche nella relazione della Direzione investigativa antimafia del giugno 2018, che pone in evidenza la crescita del numero dei soggetti denunciati/arrestati per il reato di scambio elettorale politico mafioso di cui all'art. 416 *ter* del codice penale (che punisce, da un lato, chiunque accetti la promessa di procurare voti mediante le modalità proprie dell'associazione mafiosa in cambio dell'erogazione o della promessa di erogazione di denaro o di "altra utilità" ovvero chi promette di procurare voti con le medesime modalità intimidatorie ([leg. XVIII, doc. LXXIV, n. 1](#), *cit.*, pag. 280 ss.).

¹²⁵ Alla data di realizzazione di questo studio risulta tuttora in corso la valutazione della possibile infiltrazione della criminalità organizzata nei comuni di Africo, Misterbianco, San Giorgio Reggino, Scanzano Ionico, Sinopoli.

¹²⁶ Sui più recenti risultati nell'attività di contrasto del crimine organizzato, in termini di arresti di latitanti, misure di prevenzione patrimoniale etc. vedi l'ultima relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle forze dell'ordine, sullo stato dell'ordine e della sicurezza pubblica e sulla criminalità organizzata ([Doc. XXXVIII, n. 1](#), 20 dicembre 2018).

¹²⁷ I rappresentanti della procura della Repubblica del tribunale di Roma parlano di un "sistema estremamente raffinato di penetrazione" negli apparati pubblici, che si estrinseca anche in una forte attività "di lobbying, di pressione per guidare la nomina di soggetti affidabili nelle posizioni decisionali" o per far rimuovere le persone non disponibili a "mediare affari o interessi" (cfr. le audizioni in Commissione Antimafia dell'[11 dicembre 2014](#) e del [1° luglio 2015](#)). Nel comparto sanitario la Commissione Antimafia sottolinea anche l'attenzione delle mafie al sistema di reclutamento del personale sanitario attraverso l'inserimento di personale affiliato o comunque vicino ai clan in grado di fornire informazioni, coperture e accomodamenti ([leg. XVII, doc. XXIII, n. 38](#), *cit.*, pag. 198).

¹²⁸ Anche la Commissione Antimafia della XVIII legislatura ha deliberato di dedicare una particolare attenzione alla tematica delle infiltrazioni mafiose nelle istituzioni locali, istituendo a tale scopo un Comitato sulle procedure di scioglimento dei consigli e dei collegi elettivi, che dovrà in particolare approfondire le motivazioni alla base di un numero così elevato di scioglimenti e valutare gli effetti di lungo periodo delle applicazioni reiterate dell'istituto dissolutorio (cfr. [seduta del 28 febbraio 2019](#)).

¹²⁹ In senso critico sui ritardi con cui sono attivate le procedure di accesso vedi la relazione della Commissione Antimafia [leg. XVII, doc. XXIII, n. 16](#), *cit.*, pag. 111. Sull'utilizzo dell'accesso anche come segnale nei confronti delle stesse Amministrazioni locali di una specifica attenzione rispetto al loro *modus operandi* vedi le considerazioni del [prefetto di Napoli nel corso dell'audizione in Commissione Antimafia del 31 maggio 2017](#).

¹³⁰ E' evidente che la soluzione dell'"affiancamento", fondata sul principio di leale collaborazione tra i poteri dello Stato, appare praticabile quando sia sufficiente individuare puntualmente una serie di provvedimenti utili a correggere le disfunzioni più rilevanti accertate. Quando invece si tratta di incidere più radicalmente sul funzionamento complessivo della macchina amministrativa e, soprattutto, nel caso in cui è il vertice politico ad essere direttamente coinvolto, la soluzione dello scioglimento appare l'unica concretamente attuabile, in ragione della centralità della figura del sindaco nel sistema delle autonomie locali.

Camere (che potrebbe essere presentata con cadenza semestrale anziché annuale) e dalla risposta tempestiva agli atti di sindacato ispettivo ¹³¹. Più in generale, informare il Parlamento (ed in particolare la Commissione Antimafia ¹³²) di tutte le iniziative assunte dal Governo, a partire dall'avvio della procedura di accesso fino alle risultanze dell'attività di monitoraggio svolto dalle prefetture ¹³³, assume particolare rilievo proprio in ragione della delicatezza delle decisioni da assumere, che incidono sull'autonomia degli enti locali, "sospendendo" la normale dialettica democratica e interrompendo il rapporto tra corpo elettorale e consiglio comunale ¹³⁴. Da questo punto di vista risulta importantissima la pubblicazione in forma integrale (salvo le esigenze di tutela delle indagini in corso e di difesa dell'ordine pubblico) di tutti i documenti atti a descrivere i settori individuati a rischio di infiltrazione e le responsabilità accertate ¹³⁵; così come sarebbe opportuno dare adeguato ampio risalto, nelle relazioni periodiche, alle concrete misure di risanamento adottate dalle commissioni straordinarie e dalle Amministrazioni democraticamente elette, all'utilizzo delle risorse finanziarie ad esse destinate, consentendo così di chiarire alle forze politiche e all'opinione pubblica le tappe del processo di pieno ripristino della legalità nei differenti contesti ¹³⁶. Sempre nell'ottica di una maggiore trasparenza, occorre modificare le modalità di applicazione della disciplina sulla protezione dei dati personali adottate per le sentenze di Tar e Consiglio di Stato, che attualmente non consentono l'identificazione delle responsabilità degli amministratori locali e degli esponenti dei gruppi criminali coinvolti ¹³⁷.

¹³¹ Si sono verificati in passato numerosi casi in cui ad un "allarme" segnalato in un'interrogazione parlamentare di possibili condizionamenti mafiosi in un'Amministrazione locale non è stata data alcuna risposta ovvero è stato dato avvio alla procedura di accesso solo a lunga distanza di tempo (vedi ad esempio gli atti di sindacato ispettivo riguardanti Limbadi e Castelvetro).

¹³² Anche l'ultimo provvedimento istitutivo della Commissione Antimafia ([legge 7 agosto 2018, n. 99](#), art. 1, comma 1, lett. u) attribuisce espressamente alla Commissione il compito di monitorare i tentativi di condizionamento e infiltrazione mafiosa negli enti locali e di proporre misure idonee a prevenire e a contrastare tali fenomeni, oltre che di verificare l'efficacia delle disposizioni vigenti in materia, specialmente in ordine allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e alla rimozione degli amministratori locali.

¹³³ Nel caso del comune di Sacrofano, all'attività di accesso e monitoraggio (annunciata dal Ministro dell'Interno nel corso della [seduta della Commissione Antimafia del 15 marzo 2016](#)) non ha fatto peraltro seguito nessun provvedimento di scioglimento o archiviazione.

¹³⁴ Secondo la proposta elaborata dalla Commissione Antimafia, la sede della Commissione potrebbe essere utilizzata anche per ascoltare, se ritenuto opportuno, i soggetti coinvolti nella vicenda, a partire dagli esponenti della politica locale. In base ad una consolidata giurisprudenza (vedi, tra le altre [Tar Lazio n. 10361 del 2017](#), *cit.*) nel procedimento ex art. 143 del Tuel non trovano infatti applicazione tutte le garanzie procedurali previste dalla [legge n. 241 del 1990](#), con particolare riferimento al principio del contraddittorio, in ragione delle esigenze di celerità ed efficacia proprie dell'istituto dello scioglimento. Si segnala che la [proposta di legge As 911/XVIII leg.](#) prevede invece che sia obbligatoriamente sentito dal prefetto, per un breve contraddittorio, anche il rappresentante legale dell'ente interessato.

¹³⁵ L'esigenza della massima trasparenza della procedura di scioglimento di un ente locale ha trovato riscontro anche in una recente sentenza del [Tar Sicilia \(sez. I, 19 ottobre 2018, n. 2122](#) - confermata dal [Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, 24 gennaio 2019, n. 56](#)) che ha riconosciuto il diritto dell'ex sindaco di Camastra alla integrale ostensione dei documenti riguardanti lo scioglimento dell'Amministrazione comunale (relazione del Ministro dell'Interno, verbale della seduta del Consiglio dei Ministri, relazione della Commissione d'accesso; rapporto del Prefetto di Agrigento etc) in assenza di un'adeguata motivazione del provvedimento di diniego in ordine alle ragioni di sicurezza e difesa nazionale che potrebbero giustificare la prevalenza dell'esigenza di riservatezza sulle esigenze difensive correlate al diritto di accesso. Sul tema vedi anche [Consiglio di stato, sez. III, 30.5.2011, n. 3248](#).

¹³⁶ Sarebbe altresì molto utile introdurre l'obbligo di una relazione finale, al termine della gestione straordinaria, per dar conto analiticamente degli interventi assunti e sulle problematiche ancora da affrontare: vedi al riguardo le considerazioni della neo sindaca di Arzano in Commissione Antimafia ([seduta del 26 luglio 2017](#)).

¹³⁷ Nelle sentenze del Consiglio di Stato rimangono attualmente oscurati anche gli estremi dei provvedimenti assunti dal Governo e delle precedenti sentenze del Tar e la stessa Amministrazione coinvolta nella procedura di scioglimento.

In secondo luogo, occorre diversificare la disciplina del testo unico, non solo con riferimento all'ipotesi di "tutoraggio" dell'Amministrazione per i casi meno gravi, al fine di adattarla alle diverse situazioni territoriali; l'art. 143 è stato infatti ideato soprattutto con riferimento a comuni di piccole dimensioni, senza considerare le molteplici situazioni esistenti (numero degli abitanti, caratteristiche dell'apparato amministrativo, maggiore presenza delle organizzazioni mafiose etc) come è stato il caso, ad esempio, di Reggio Calabria o Ostia¹³⁸: per tali enti andrebbero previsti termini più ampi per la commissione di accesso, al fine di consentirle di completare l'istruttoria con tutti gli accertamenti necessari¹³⁹, e individuata una struttura più articolata (per numero dei componenti e per competenze tecniche¹⁴⁰) per la fase di gestione straordinaria dotandola di strumenti giuridici ed economici più incisivi¹⁴¹. Nell'ambito della riscrittura dell'art. 143, appare opportuna un'ulteriore estensione del campo di applicazione dell'istituto dell'accesso a fini di verifica di possibili infiltrazioni mafiose, al fine di ricomprendervi le società partecipate e i consorzi pubblici, anche a partecipazione privata^{142 143}.

2.4 Conclusioni.

La disciplina ex art. 143 del Testo unico sugli enti locali consente di intervenire con la massima tempestività per impedire che l'Amministrazione locali continui ad essere soggetta all'influenza della criminalità organizzata; ma lo scioglimento è comunque solo la prima tappa di un lungo percorso, che deve vedere uno sforzo congiunto, a tutti i livelli istituzionali¹⁴⁴, per eliminare alla radice i fattori che favoriscono la penetrazione delle mafie e tenere alta la soglia dell'attenzione¹⁴⁵: a tal fine vanno applicati in modo puntuale gli strumenti di prevenzione ordinaria previsti dalla normativa di contrasto

¹³⁸ Cfr. l'intervento del Presidente del consiglio Gentiloni nel corso dell'audizione presso la Commissione Antimafia del [6 dicembre 2017](#). Sulla complessità delle problematiche affrontate dalla commissione straordinaria di Reggio Calabria vedi la relazione del Governo alle Camere ([leg. XVII, doc. LXXXVIII, n. 1, cit.](#), pag. 41 ss.).

¹³⁹ Nel caso di Roma capitale la commissione di accesso ha dovuto concentrare sui settori nei quali l'inchiesta giudiziaria aveva fatto emergere gli elementi più gravi ([leg. XVII, doc. LXXXVIII, n. 2, cit.](#), pag. 43).

¹⁴⁰ Sull'organismo di supporto giuridico, tecnico e organizzativo alla gestione commissariale di Roma capitale vedi l'audizione del prefetto Francesco Paolo Tronca in Commissione Antimafia del [1° marzo 2016](#). L'esigenza di affidare la gestione straordinaria delle aziende sanitarie, sciolte per infiltrazioni mafiose, a figure professionali dotate di una collaudata *expertise* è stata sottolineata in particolare dal Ministro dell'Interno Cancellieri in occasione dell'[audizione del 27 marzo 2012](#) della Commissione Antimafia.

¹⁴¹ La Commissione Antimafia segnala anche l'opportunità di prevedere forme maggiori di tutela per i commissari straordinari in caso di richieste di risarcimento danni avanzate, in modo strumentale, da soggetti colpiti dai provvedimenti adottati in sede di autotutela.

¹⁴² Ai sensi degli artt. 143 e 146 del testo unico sugli enti locali, i controlli sulle infiltrazioni mafiose sono circoscritti a comuni e province, ai loro consorzi ed aziende speciali, ai consigli circoscrizionali (cui sono assimilabili i Municipi di Roma capitale) e alle aziende sanitarie ed ospedaliere: a quest'ultimo riguardo vedi la sentenza del [Consiglio di Stato, sez. VI, 11 luglio 2006, n. 4765](#), che ha respinto le eccezioni avanzate dalla Regione Campania in ordine alla presunta violazione delle competenze regionali in materia di organizzazione del servizio sanitario.

¹⁴³ Così il [disegno di legge del Governo AS 1687 della scorsa legislatura, cit.](#) (art. 29). La medesima indicazione si ritrova d'altronde anche nella relazione conclusiva della Commissione Antimafia della XV legislatura ([doc. XXIII, n. 7, cit.](#), pag. 31), che fa propria anche un'indicazione emersa in sede di commissione per l'elaborazione di proposte in tema di lotta anche patrimoniale alla criminalità, istituita nel 2013 (vedi [audizione del 22 gennaio 2014](#)) in merito all'estensione della procedura di accesso anche agli enti regionali.

¹⁴⁴ Il ruolo centrale delle autonomie locali nel nostro ordinamento è ben evidenziato dalla relazione conclusiva della Commissione Antimafia della XVI legislatura ([doc. XXIII, n. 16, cit.](#), pag. 466): "Il comune agli occhi della popolazione riflette visivamente il patto consociativo che è a fondamento dell'ordinamento, incarna esso stesso lo Stato ed è attraverso il comune che il cittadino si accosta alle Istituzioni. Se viene inquinato il rapporto di base, risulta compromesso l'intero quadro delle relazioni che il cittadino intrattiene con le varie espressioni dello Stato".

¹⁴⁵ Un ruolo essenziale deve essere svolto dai mezzi di comunicazione, mantenendo i riflettori accessi su tutte le iniziative assunte durante l'intero processo di ripristino della legalità.

della corruzione¹⁴⁶ e antimafia¹⁴⁷ e, in attesa di una riforma complessiva del sistema dei controlli di legittimità sugli atti delle amministrazioni locali¹⁴⁸, vanno individuare nuove forme di vigilanza, eventualmente attivabili a richiesta dei soggetti interessati, senza limitarsi alla sola fase dell'appalto ma verificando l'assenza di infiltrazioni mafiose anche nella fase di esecuzione del contratto^{149 150}. Anche le innovazioni sopra delineate non potranno mai garantire il raggiungimento degli obiettivi di risanamento, aldilà dell'impegno profuso dai commissari straordinari e dai futuri amministratori, se lo Stato non riesce a dimostrare, nei fatti, che lo scioglimento può essere l'occasione per una ripartenza dell'intera comunità locale, per un salto di qualità dell'azione dell'Amministrazione e per un miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini¹⁵¹ e non essere vissuto come un evento negativo, un'"onta" difficile da cancellare e da cui è difficile riprendersi¹⁵². E' perciò assolutamente necessario, in ragione della situazione di grave difficoltà economica che spesso caratterizza i comuni sciolti per infiltrazione mafiosa, destinare risorse umane e finanziarie aggiuntive per realizzare tangibili progetti di riqualificazione del territorio, in particolare nel campo dell'edilizia e in quello ambientale, e innalzare il livello dei servizi¹⁵³; in tale ambito dovrebbero essere individuati anche i fondi necessari per garantire l'effettivo riutilizzo dei beni confiscati alle organizzazioni criminali, su cui si è spesso concentrata l'attenzione delle commissioni straordinarie¹⁵⁴. E nell'indispensabile rinnovamento della vita politica locale un ruolo fondamentale deve essere svolto dalle forze politiche,

¹⁴⁶ Sulla collaborazione garantita dall'Autorità anticorruzione nel corso della gestione commissariale di Roma capitale e, successivamente, alla nuova Giunta, vedi le audizioni in Commissione Antimafia del [1° marzo 2016](#), del [18 ottobre 2016](#) e [26 ottobre 2016](#).

¹⁴⁷ E' importante potenziare il prezioso lavoro di analisi delle infiltrazioni mafiose nell'economia svolto dalle prefetture, sul quale vedi in particolare l'ultima relazione della Direzione investigativa antimafia ([leg. XVIII, doc. LXXIV, n. 1, cit.](#), pag. 249 ss.).

¹⁴⁸ La relazione conclusiva della Commissione Antimafia invita anche ad una riflessione sul ruolo dei segretari comunali ([leg. XVII, doc. XXIII, n. 38, cit.](#), pag. 267).

¹⁴⁹ Va sicuramente nella direzione opposta la recentissima disposizione che prevede la deroga per tutto il 2019 alle procedure di affidamento dei contratti pubblici, elevando la soglia prevista per l'affidamento di lavori con procedura diretta fino a 150.000 euro, e applicando la procedura negoziata, previa consultazione, ove esistenti, di almeno dieci operatori economici, per lavori da 150.000 fino a 350.000 euro ([legge 30 dicembre 2018, n. 145](#), art. 1, comma 912). Sull'importanza dei controlli sui cantieri vedi le considerazioni espresse nel corso dell'audizione del [24 febbraio 2015](#) presso la Commissione Antimafia dell'Osservatorio sulla criminalità organizzata dell'università degli studi di Milano.

¹⁵⁰ Molto importante, naturalmente, è la copertura dei posti in organico vacanti ed il potenziamento dei programmi di formazione e riqualificazione del personale per ovviare a quella "gracilità" che caratterizza spesso le amministrazioni interessate nella procedura di verifica delle infiltrazioni mafiose; anche l'azione delle commissioni straordinarie pone particolare attenzione al coinvolgimento attivo del personale nei programmi di risanamento dell'ente.

¹⁵¹ Vedi al riguardo le considerazioni dell'ex procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, [Franco Roberti, nel corso dell'audizione della Commissione Antimafia del 16 settembre 2015](#), con particolare riferimento alla situazione della Campania.

¹⁵² La stessa previsione legislativa, di per sé assolutamente corretta, che prevede la possibilità di ricorrere alla stazione unica appaltante per lo svolgimento delle procedure di evidenza pubblica di competenza dell'ente locale (art. 101 del [decreto legislativo n. 159 del 2011](#)), in assenza di una forte collaborazione tra i diversi livelli istituzionali, rischia di penalizzare ulteriormente il comune interessato, ritardando i tempi di realizzazione degli interventi programmati (il disegno di legge del Governo presentato nella scorsa legislatura prevedeva l'obbligo di ricorso alla stazione unica appaltante per i 5 anni successivi allo scioglimento; cfr. [AS 1687, cit.](#), art. 25).

¹⁵³ Va in questa direzione lo stanziamento di 5 milioni di euro annui per la realizzazione e manutenzione di opere pubbliche negli enti locali sciolti per infiltrazioni mafiose di cui alla [legge 27 dicembre 2017, n. 205](#) (art. 1, commi 277 e 278), del cui concreto impiego le relazioni periodiche al Governo ([leg. XVIII, doc. LXXXVIII, doc. 1, cit.](#) pag. 57 ss.; [leg. XVII, doc. LXXXVII n. 1, cit.](#), pag. 84 ss. e [doc. LXXXVIII, n. 2, cit.](#), pag. 82 ss. e 167 ss.) dovrebbero continuare a fornire tutti gli elementi giustificativi. Su questo tema vedi anche l'[ordine del giorno Viscomi 9/1346/56](#), presentato nel corso della discussione sul decreto-legge n. 113 del 2018, [cit.](#), accolto dal Governo.

¹⁵⁴ Cfr. [leg. XVIII, doc. LXXXVIII, doc. 1, cit.](#) (pag. 74 ss.); [leg. XVII, doc. LXXXVIII n. 1, cit.](#), (pag. 97 ss.) e [doc. LXXXVIII, n. 2, cit.](#), (pag. 103 ss.)

cui è richiesto un particolare sforzo nella selezione dei candidati alle cariche elettive: a quest'ultimo riguardo vanno adottate le misure organizzative utili a consentire la prosecuzione del lavoro di verifica sulle liste elettorali rispetto al Codice di autoregolamentazione, condotto dalla Commissione Antimafia anche nel corso della scorsa legislatura - a partire dai comuni coinvolti nelle procedure di accesso - in modo di evitare, quanto meno, la presenza nelle liste di soggetti gravati da precedenti penali o sottoposti a processo per gravi reati¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Cfr. al riguardo Leg. XVII, [doc. XXIII, n. 13](#) e [doc XXIII, n. 16](#), *cit.* Numerosi casi di incandidabilità sono emersi ad esempio con riferimento alle liste elettorali presentate nel giugno 2016 a Battipaglia.

ALLEGATI: GRAFICI E TABELLE

Tabella 2. Elenco Enti locali sciolti anni 2014-2018

Grafico 1. Evoluzione scioglimenti e archiviazioni dal 1991 ad oggi

Grafico 2. Ripartizione scioglimenti per regione anni 2014-2018

Grafico 2 bis. Ripartizione scioglimenti per regione anni 1991-2018

Tabella 3. Riepilogo per regione scioglimenti e archiviazioni

Tabella 4. Province maggiormente coinvolte nelle procedure di accesso

Grafico 3. Fascia di popolazione coinvolta nei comuni sciolti anni 2014-2018

Grafico 4. Ripartizione comuni sciolti per numero di abitanti anni 2014-2018

Grafico 4 bis. Ripartizione comuni sciolti per numero di abitanti anni 1991-2018

Tabella n. 2 AMMINISTRAZIONI SCIOLTE PER INFILTRAZIONI MAFIOSE (2014-2018)

ENTE	PROV.	1° DECRETO	PROROGA	ANNULL.	SENTENZE	ELEZIONI
Joppolo	VV	07/02/2014	No	Si	Tar n. 7786/2015 Cds n. 876/2016	giugno 2016
Ricadi	VV	11/02/2014	Si	No	Tar n. 9865/2015 Cds n. 1662/2016	giugno 2015
Altavilla Milicia	PA	11/02/2014	Si	No	Tar n. 9683/2015 Cds n. 197/2016	novembre 2016
Scalea	CS	25/02/2014	Si			giugno 2016
Montelepre	PA	13/03/2014	No			novembre 2015
Battipaglia	SA	07/04/2014	Si	No	Tar n. 9873/2015	giugno 2016
Cellino S. Marco	BR	19/04/2014	No	No	Tar decreto n.5948/2014	novembre 2015
Badolato	CZ	23/05/2014	Si	No	Tar n. 10049/2016 Cds n. 3164/2017	giugno 2016
Africo	RC	01/08/2014	Si			novembre 2016
Giardinello	PA	11/08/2014	Si	No	Tar n. 4060/2015 Cds n. 4529/2015	giugno 2017
San Ferdinando	RC	31/10/2014	No			novembre 2016
Bovalino	RC	02/04/2015	Si	No	Tar n. 9544/2018	giugno 2017
Bagnara Calabria	RC	14/04/2015	Si	No	Tar n. 6520/2016 Cds n. 3170/2017	giugno 2017
S. Anna e S. Sebastiano	CE	23/04/2015	Si			
Arzano	NA	29/04/2015	No			giugno 2017
Scicli	RG	29/04/2015	No	No	Tar n. 3419/2016 Cds n.4285/2017	novembre 2016
Monte S. Angelo	FG	20/07/2015	Si	No	Tar n. 10557/2016 Cds n. 4578/2017	giugno 2017
Ostia (X Municipio Roma)	RM	27/09/2015	Si	No	Tar n. 12424/2017	novembre 2017
Mazzarrà Sant'Andrea	ME	13/10/2015	Si			novembre 2017
Nardodipace	VV	07/12/2015	Si	No	Tar n. 2485/2017	novembre 2017
Brescello	RE	20/04/2016	Si	No	Tar n. 3749/2017 Cds n. 5782/2017	giugno 2018
Trentola-Ducenta	CE	10/05/2016	Si	No	Tar n. 10361/2017	giugno 2018
Corleone	PA	12/08/2016	Si			ottobre 2018
Tropea	VV	12/08/2016	Si	No	Tar n. 6680/2017 Cds n. 96/2018	ottobre 2018
Rizziconi	RC	28/10/2016	Si			ottobre 2018
Palazzo Adriano	PA	28/10/2016	Si			ottobre 2018
Nicotera	VV	23/11/2016	Si			ottobre 2018 *
Marano di NA	NA	30/12/2016	Si	No	Tar n. 2327/2018	ottobre 2018

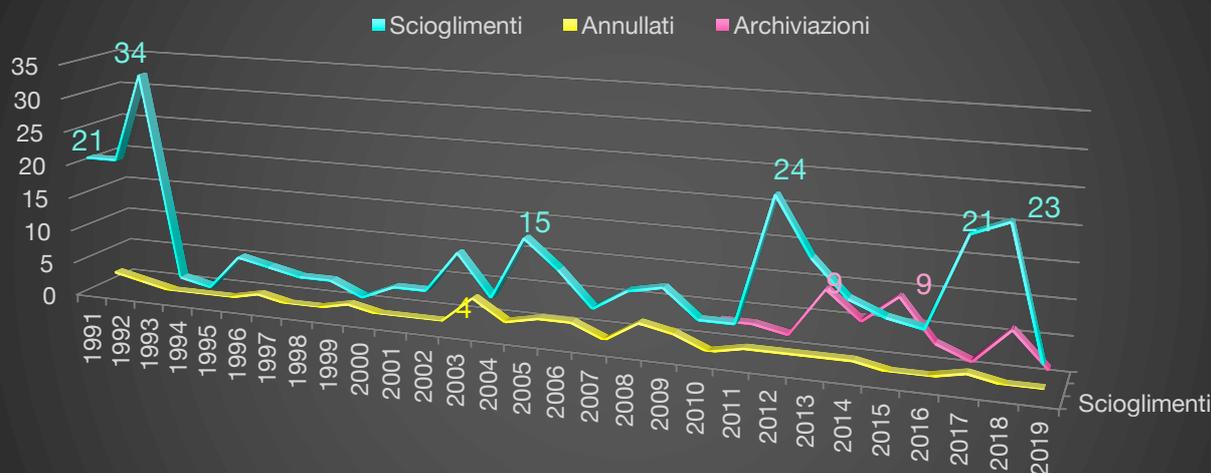
*Quorum mancato – Nuove elezioni maggio 2019

Tabella n. 2 AMMINISTRAZIONI SCIOLTE PER INFILTRAZIONI MAFIOSE (2014-2018)						
ENTE	PROV.	1° DECRETO	PROROGA	ANNULL.	SENTENZE	ELEZIONI
Casavatore	NA	24/01/2017	Si		Tar n. 388/2019	maggio 2019
Crispano	NA	24/01/2017	Si	No	Tar n. 3675/2018 Cds n. 4727/2018	maggio 2019
Scafati	SA	27/01/2017	Si	No	Tar n. 3542/2018	maggio 2019
Parabita	LE	15/03/2017	Si	No	Tar n. 3187/2018 Cds n. 5970/2018	maggio 2019
Lavagna	GE	27/03/2017	Si			maggio 2019
Borgetto	PA	03/05/2017	Si	No	Tar n. 6231/2018	maggio 2019
Canolo	RC	05/05/2017	Si	No	Tar n. 8488/2018	maggio 2019
Gioia Tauro	RC	15/05/2017	Si			maggio 2019
Bova Marina	RC	15/05/2017	Si			maggio 2019
Laureana di Borrello	RC	15/05/2017	Si			maggio 2019
San Felice a Cancelli	CE	15/05/2017	Si			maggio 2019
Castelvetro	TP	07/06/2017	Si	No	Tar n. 4836/2018 Cds ord. cautelare n. 3541/2018	maggio 2019
Sorbo di San Basile	CZ	13/06/2017	Si	No	Tar n. 6239/2018 Cds n. 1165/2019	maggio 2019
Cropani	CZ	31/07/2017	Si			
Brancaleone	RC	31/07/2017	Si			
Valenzano	BA	25/09/2017	Si	Si	Tar n. 3101/2019	maggio 2019
Marina di Gioiosa Jonica	RC	24/11/2017		Si (sosp)	Tar n. 2388/2019 Cds n. 1577/2019	
Lamezia terme	CZ	24/11/2017		Si (sosp)	Tar n. 2386/2018 Cds n. 1579/2019	
Petronà	CZ	24/11/2017				
Cassano all'Ionio	CS	24/11/2017		No	Tar n. 11976/2018	
Isola di Capo Rizzuto	KR	24/11/2017		No	Tar n. 1433/2019	
Cirò Marina	KR	19/01/2018				
San Gennaro Vesuviano	NA	12/02/2018			Ricorso al Tar (ord. n. 3366/2018)	
Mattinata	FG	19/03/2018			Ricorso al Tar (ord. n. 4049/2018)	
Camastra	AG	13/04/2018			Ricorso al Tar (ord. n. 9418/2018)	
Scilla	RC	22/03/2018			Ricorso al Tar (ord. n. 8333/2018)	
Calvizzano	NA	20/04/2018				
Strongoli	KR	20/04/2018				
Bompensiere	CL	27/04/2018				
Caivano	NA	27/04/2018				
Limbadi	VV	27/04/2018			Ricorso al Tar (ord. n. 8338/2018)	
Manduria	TA	27/04/2018				
Plati	RC	27/04/2018				

Tabella n. 2 AMMINISTRAZIONI SCIOLTE PER INFILTRAZIONI MAFIOSE (2014-2018)

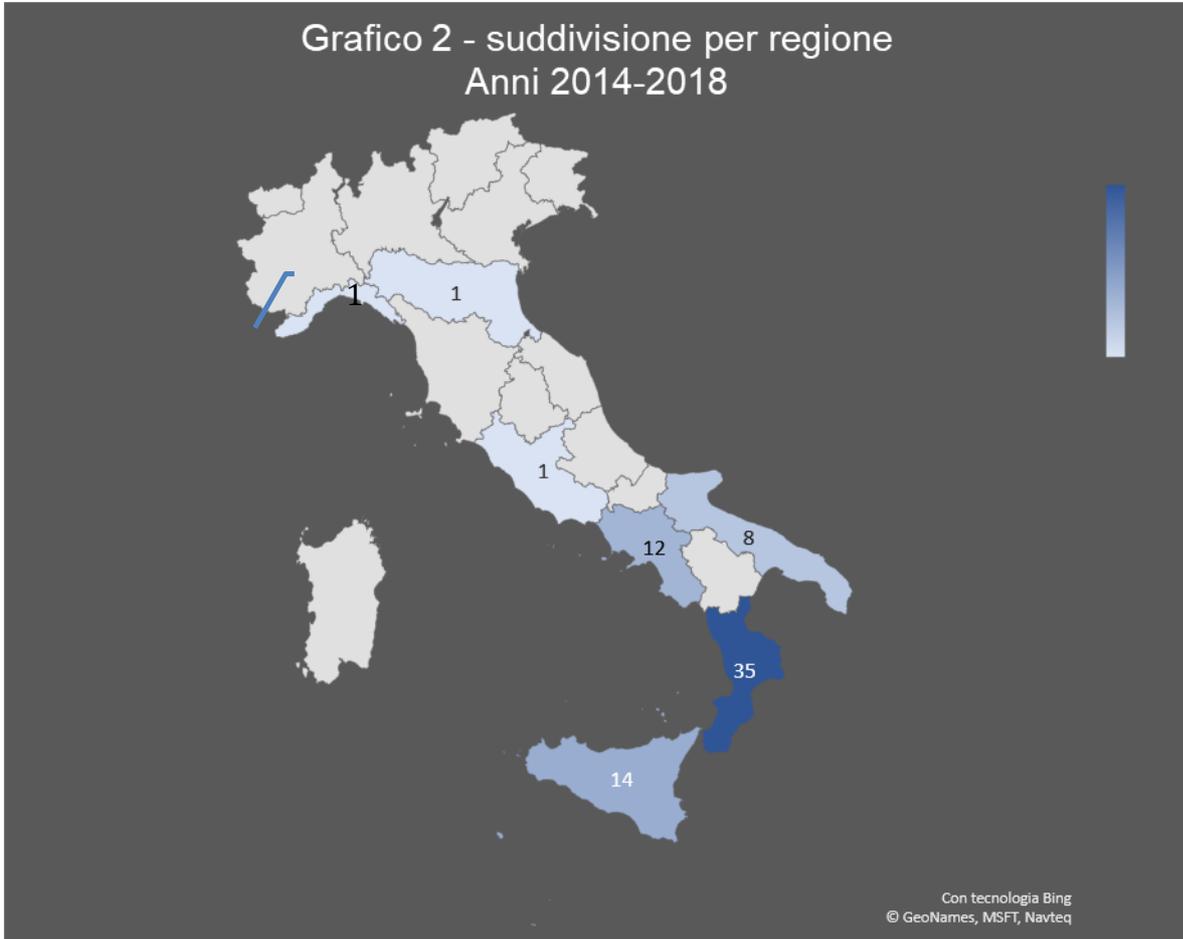
ENTE	PROV.	1° DECRETO	PROROGA	ANNULL.	SENTENZE	ELEZIONI
Trecazzani	CT	11/05/2018			Ricorso al Tar (ord. n. 6751/2018)	
Surbo	LE	11/05/2018			Ricorso al Tar (ord. n. 4694/2018)	
San Gregorio d'Ippona	VV	11/05/2018				
Briatico	VV	11/05/2018			Ricorso al Tar (ord. n. 8337/2018)	
Sogliano Cavour	LE	29/06/2018				
Vittoria	RG	02/08/2018				
San Biagio Platani	AG	06/08/2018				
Siderno	RC	09/08/2018			Ricorso al Tar (ord. n. 11864/2018)	
Crucoli	KR	28/10/2018			Ricorso al Tar	
Casabona	KR	28/10/2018			Ricorso al Tar	
Delianuova	RC	21/11/2018				

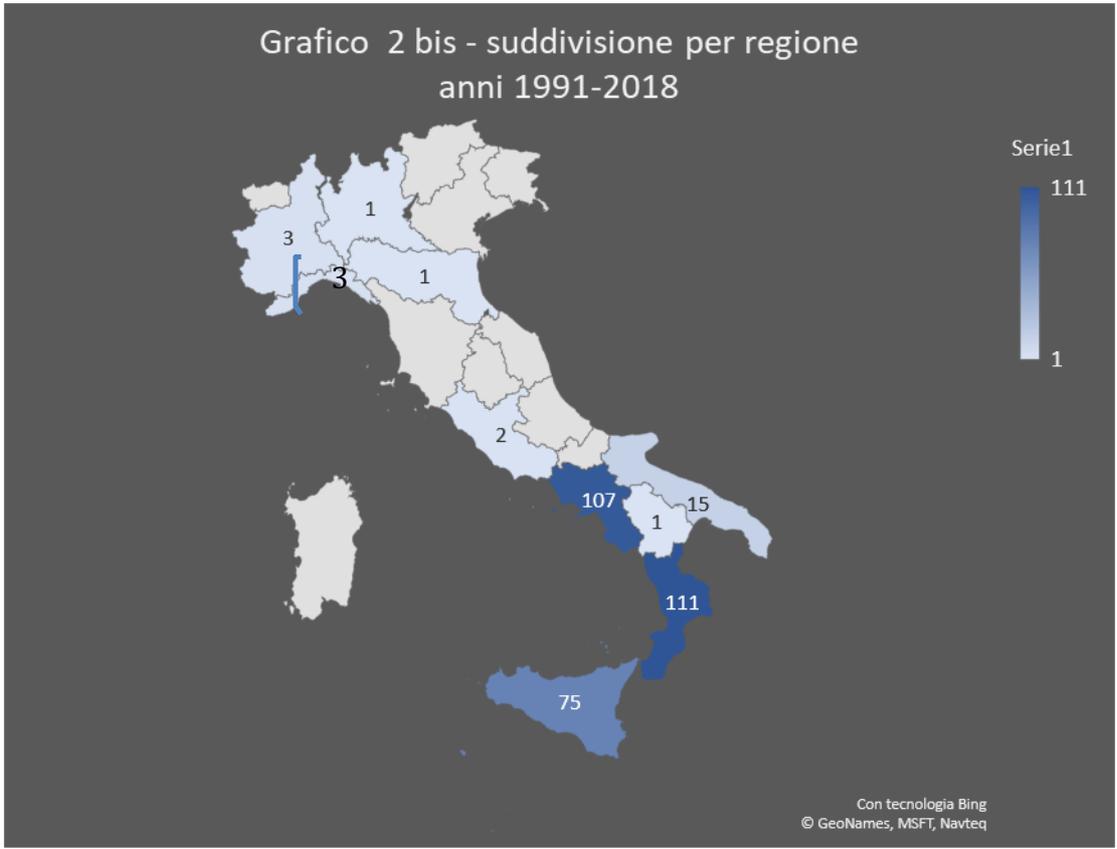
Grafico 1: decreti emanati 1991- marzo 2019



Nota bene: i dati sulle archiviazioni sono disponibili dal 2010

Grafico 2 - suddivisione per regione
Anni 2014-2018





ANNO	CALABRIA	CAMPANIA	SICILIA	PUGLIA	LIGURIA	LOMBARDIA	PIEMONTE	EMILIA ROMAGNA	LAZIO	BASILICATA	TOTALI ANNUI
2002	1	5									6
2003	8 (4 annullati)	1	3								12 (4 annullati)
2004	1	2 (1 annullato)	3								6 (1 annullato)
2005	1	9 (2 annullati)	4						1		15 (2 annullati)
2006	2	4 (2 annullati)	5								11 (2 annullati)
2007	4	2									6
2008	4 (1 annullato)	4 (2 annullati)	1								9 (3 annullati)
2009	4	4 (1 annullato)	2 (1 annullato)								10 (2 annullati)
2010	5 2 archiviati	1 1 archiviato									6 3 archiviati
2011	4 2 archiviati		1		(1 annullato)	1 archiviato					6 (1 annullato) 3 archiviati
2012	10	6	5				2				24 (1 annullato)

	<i>1 archiviato</i>				<i>(1 annullato)</i>		<i>1 archiviato</i>				<i>2 archiviati</i>
--	---------------------	--	--	--	----------------------	--	---------------------	--	--	--	---------------------

ANNO	CALABRIA	CAMPANIA	SICILIA	PUGLIA	LIGURIA	LOMBARDIA	PIEMONTE	EMILIA ROMAGNA	LAZIO	BASILICATA	TOTALI ANNUI
2013	9 <i>(1 annullato)</i> <i>5 archiviati</i>	3 <i>2 archiviati</i>	3 <i>1 archiviato</i>	<i>1 archiviato</i>		1					16 <i>(1 annullato)</i> <i>9 archiviati</i>
2014	6 <i>(1 annullato)</i> <i>2 archiviati</i>	1 <i>1 archiviato</i>	3 <i>2 archiviati</i>	1							11 <i>(1 annullato)</i> <i>5 archiviati</i>
2015	3 <i>1 archiviato</i>	2 <i>1 archiviato</i>	2 <i>1 archiviato</i>	1 <i>2 archiviati</i>	<i>1 archiviato</i>				1 <i>3 archiviati</i>		9 <i>9 archiviati</i>
2016	3	2 <i>2 archiviati</i>	2					1 <i>1 archiviato</i>			8 <i>3 archiviati</i>
2017	12 <i>(2 annullati)</i> <i>1 archiviato</i>	4	2	2 <i>(1 annullato)</i>	1						21 <i>(3 annullati)</i> <i>1 archiviato</i>
2018	11 <i>3 archiviati</i>	3 <i>1 archiviato</i>	5 <i>1 archiviato</i>	4		<i>1 archiviato</i>					23 <i>6 archiviati</i>
2019	2 <i>1 archiviato</i>		3								5 <i>1 archiviato</i>
Totali	113 <i>(8 annullati)</i> <i>18 archiviati</i>	107 <i>(10 annullati)</i> <i>8 archiviati</i>	78 <i>(3 annullati)</i> <i>5 archiviati</i>	15 <i>(1 annullato)</i> <i>3 archiviati</i>	3 <i>(2 annullati)</i> <i>5 archiviati</i>	1 <i>1 archiviato</i>	3 <i>1 archiviato</i>	1 <i>1 archiviato</i>	2 <i>3 archiviati</i>	1	324 <i>(24 annullati)</i> <i>42 archiviati</i>

(Dati aggiornati al 26 marzo 2019)

Tabella n. 4. Province maggiormente coinvolte nelle procedure di accesso

Provincia	Anni 2014-2019	Intero periodo 1991-2019
REGGIO CALABRIA	17 scioglimenti 3 archiviazioni	65 scioglimenti (di cui 2 annullati) 7 archiviazioni
NAPOLI	7 scioglimenti	58 scioglimenti (di cui 7 annullati) 3 archiviazioni
CASERTA	3 scioglimenti 4 archiviazioni	36 scioglimenti (di cui 3 annullati) 4 archiviazioni
PALERMO	6 scioglimenti (di cui 1 annullato) 4 archiviazioni	32 scioglimenti (di cui 2 annullati) 1 archiviazione
VIBO VALENTIA	8 scioglimenti (di cui 1 annullato) 2 archiviazioni	22 scioglimenti (di cui 1 annullato) 4 archiviazioni
CATANZARO	5 scioglimenti (di cui 1 annullato) 1 archiviazione	13 scioglimenti (di cui 3 annullati) 1 archiviazione
CATANIA	1 scioglimento	11 scioglimenti
CROTONE	5 scioglimenti	9 scioglimenti (di cui 2 annullati) 1 archiviazione
AGRIGENTO	2 scioglimenti	9 scioglimenti
SALERNO	2 scioglimenti	8 scioglimenti
TRAPANI	1 scioglimento 1 archiviazione	8 scioglimenti 2 archiviazioni
CALTANISSETTA	2 scioglimenti 1 archiviazione	8 scioglimenti (di cui 1 annullato) 1 archiviazione
LECCE	3 scioglimenti 1 archiviazione	5 scioglimenti 1 archiviazione
BARI	1 scioglimento (annullato)	5 scioglimenti (di cui 1 annullato)
MESSINA	2 scioglimenti	5 scioglimenti
TOTALI	65 su 77 scioglimenti 16 su 25 archiviazioni	303 su 324 scioglimenti 25 su 42 archiviazioni
<i>Dati aggiornati al 26 marzo 2019</i>		

Grafico 3. Fascia di popolazione coinvolta nei comuni sciolti anni 2014-2018

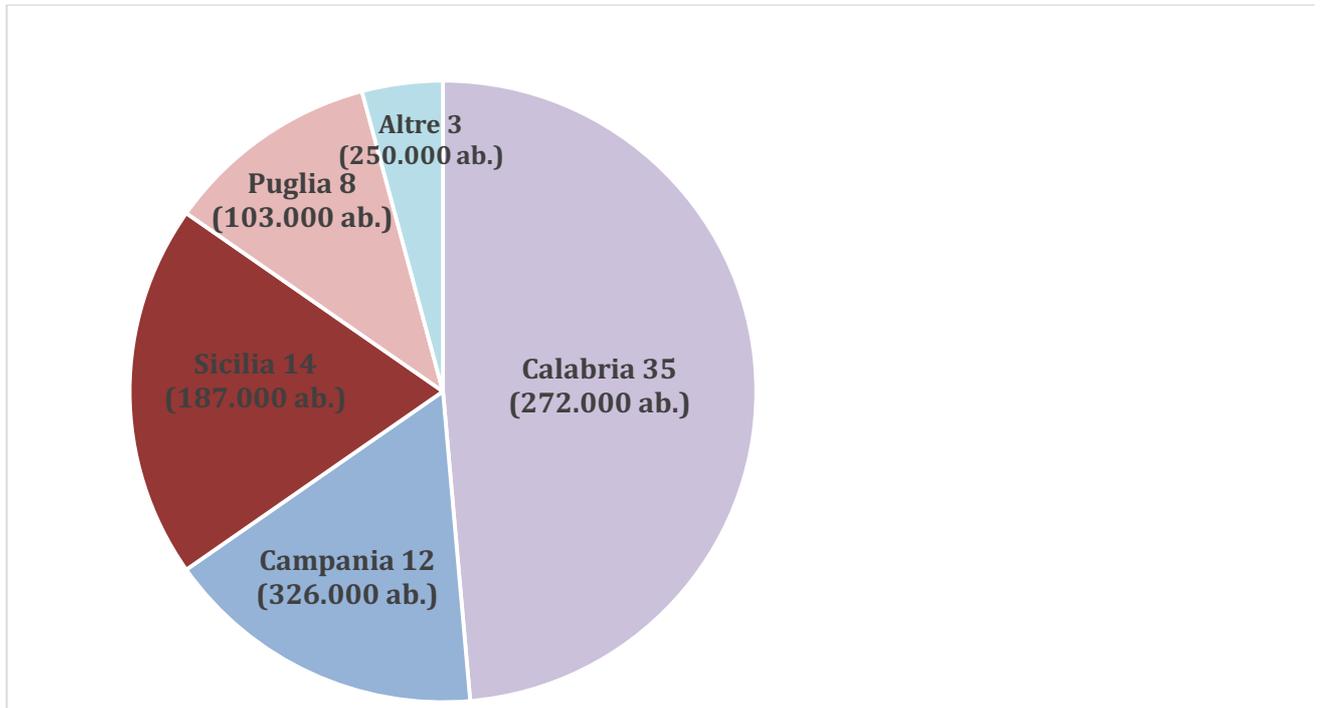


Grafico 4



Grafico 4 bis

