

I comuni e gli altri enti commissariati per infiltrazioni criminali

Analisi e proposte di riforma della normativa in vigore

Osservatorio comuni commissariati di openpolis

Fondazione openpolis è un osservatorio civico che utilizza i dati per analizzare e indagare fenomeni politici e sociali. Da alcuni anni, ci occupiamo del **monitoraggio dei casi di scioglimento anticipato degli enti locali**, attraverso la raccolta, la classificazione e l'analisi dei provvedimenti adottati dal governo e dalle regioni a statuto speciale, in base alle disposizioni del testo unico sugli enti locali e delle specifiche normative regionali, e delle pronunce dei giudici amministrativi.

Attraverso la collaborazione con Giulio Marotta, esperto del tema, abbiamo realizzato una **nuova banca dati, costantemente aggiornata, che raccoglie le informazioni tratte dalle diverse fonti istituzionali**: la gazzetta ufficiale della repubblica italiana, le relazioni del governo e della direzione nazionale antimafia, gli atti parlamentari, le pubblicazioni del ministero dell'interno sulle elezioni locali, il sito della giustizia amministrativa con le sentenze di Tar e Consiglio di stato, i bollettini regionali.

L'esame delle modalità con cui la disciplina vigente è stata concretamente attuata, nel corso degli anni, dai diversi soggetti coinvolti ci consente ora di **formulare alcune proposte in ordine alla possibile riforma della disciplina sui commissariamenti per infiltrazioni criminali**, attualmente oggetto di esame da parte della Commissione Affari costituzionali della Camera (proposte di legge nn 474 Nesci, 1512 Bruno Bossio e 1630 Santelli).

Alcuni dati sul fenomeno, dal 1991 ad oggi

Dal 1991 al 30 giugno 2020 sono state concluse **480 procedure di accesso, ovvero lo strumento previsto dalla legge** (art. 143 del Tuel) **per accertare l'esistenza dei requisiti per il commissariamento per infiltrazioni criminali**:

- **in 346 casi (72% del totale), la procedura di accesso ha portato ad un successivo decreto di scioglimento** per infiltrazioni della criminalità organizzata (23 dei quali in seguito annullati dai giudici amministrativi);
- **in 134 casi, la procedura si è conclusa con un'archiviazione** per insussistenza dei presupposti per deliberare lo scioglimento.

Il Tuel stabilisce che il commissariamento per infiltrazioni criminali di un'amministrazione (comune, ente locale, azienda sanitaria ecc.) possa essere prorogato. Oltre ai 346 decreti di scioglimento per infiltrazioni, si contano anche **210 decreti di proroga**.

Ad oggi, **68 tra comuni e altri enti sono stati interessati da più di un decreto di scioglimento** (in particolare, 18 sono quelli sciolti per tre volte e 50 per due volte). Sommando decreti di commissariamento e archiviazioni, si ricava che **le amministrazioni complessivamente coinvolte nella procedura di verifica per infiltrazioni della criminalità organizzata sono state finora 338** e di esse **260 sono state successivamente commissariate per mafia**. Tra queste ultime, 2 capoluoghi di provincia – Reggio Calabria e Trani – e 6 aziende sanitarie.

1 su 3 i casi in cui il comune commissariato per mafia era già stato sciolto per altri motivi.

Va sottolineato che **in un numero consistente di casi (circa un terzo negli ultimi sette anni) il decreto di commissariamento fa seguito ad un provvedimento di scioglimento del consiglio comunale**, adottato ai sensi dell'art. 141 del Tuel, ad esempio per le dimissioni del sindaco oppure della maggioranza dei consiglieri.

Il grafico seguente evidenzia che **l'utilizzo dello strumento del commissariamento per infiltrazioni mafiose non è stato però costante nel tempo**.

Dal 1991 ad oggi 480 procedure di accesso per verificare la presenza di infiltrazioni

Andamento delle procedure relative agli enti attenzionati per infiltrazioni criminali (1991 - giugno 2020)



DA SAPERE

Tra il 1991 e il 2009 ci sono state 83 archiviazioni in totale (non è disponibile il dato annuo).

FONTE: openpolis

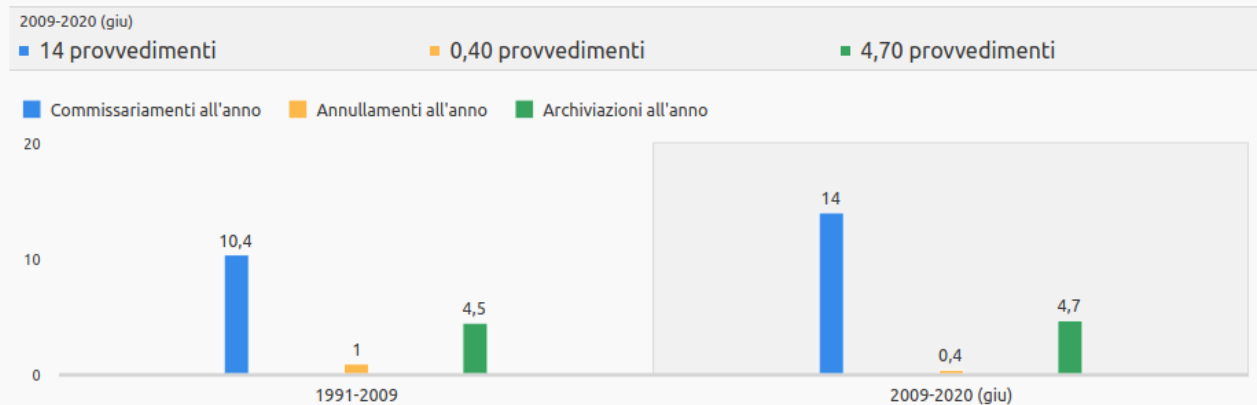
(ultimo aggiornamento: martedì 30 Giugno 2020)

A fronte di una media di circa 12 commissariamenti all'anno, si sono registrati 3 picchi nel ricorso a tale strumento: nella primissima fase di applicazione della normativa (il triennio 1991-1993, con 76 provvedimenti), nel triennio 2012-2014 (51 commissariamenti) e nel triennio 2017-2019 (65 commissariamenti).

Ponendo a confronto (grafico seguente) gli anni dal 1991 al 7 agosto 2009 con il successivo periodo (dall'8 agosto 2009 - data di entrata in vigore della legge n. 94 del 2009, che pure aveva reso più stringenti i requisiti giustificativi di uno scioglimento per infiltrazioni mafiose - ad oggi), si nota una **significativa crescita nel tempo della media annua dei commissariamenti** (nel secondo periodo la media annua è circa 14). Cala la quota di decreti annullati dai giudici amministrativi, mentre sale sensibilmente la media annua delle archiviazioni.

In media 14 commissariamenti per mafia all'anno dal 2009

Provvedimenti medi per anno in due periodi: 1991-2009 e 2009-oggi



FONTE: openpolis
(ultimo aggiornamento: martedì 30 Giugno 2020)

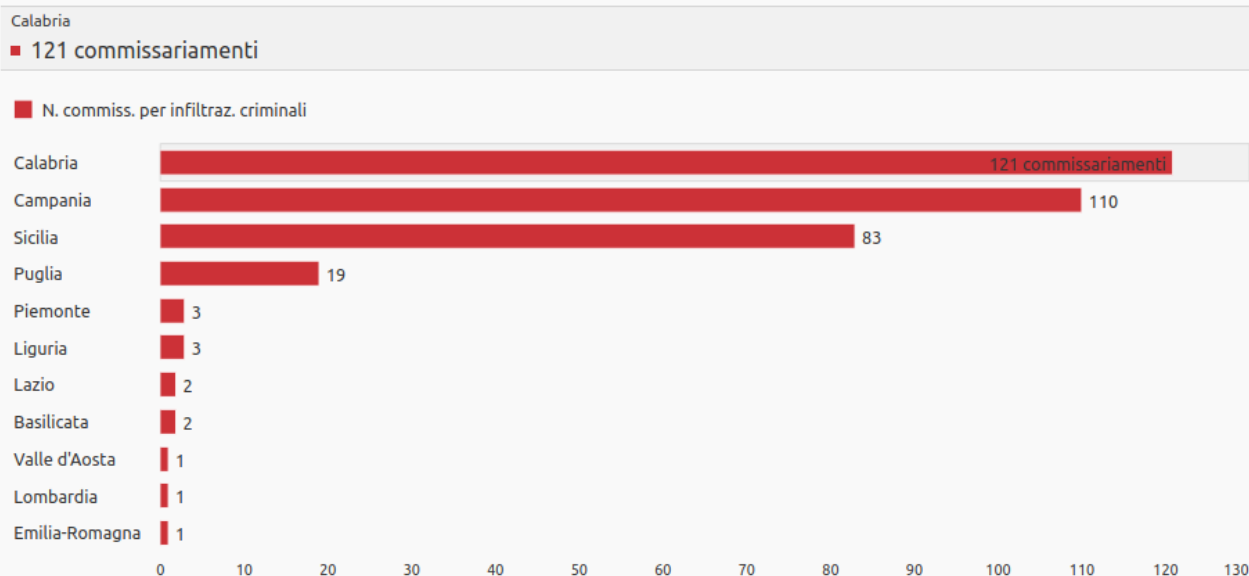
Anche l'applicazione nelle diverse aree del paese risulta estremamente differenziata.

La maggior parte dei commissariamenti si registra nelle tre aree di insediamento tradizionale delle organizzazioni criminali (Calabria, Campania e Sicilia), anche se negli ultimi anni è fortemente cresciuto il numero degli scioglimenti in Puglia e in alcune aree del centro-nord (uno degli ultimi commissariamenti ha riguardato per la prima volta un comune della Valle D'Aosta).

Particolarmente grave la situazione della Calabria, la regione con il maggior numero di scioglimenti per infiltrazioni: 121 i commissariamenti per mafia dal 1991 ad oggi (di cui ben 62 tra il 2012 e il 2019).

Quali regioni hanno avuto più enti commissariati per mafia

Numero di commissariamenti per infiltrazioni criminali dal 1991



DA SAPERE

Sono stati considerati tutti i commissariamenti per infiltrazioni criminali per tutti gli enti dal 1991. Non sono considerate le proroghe.

FONTE: openpolis

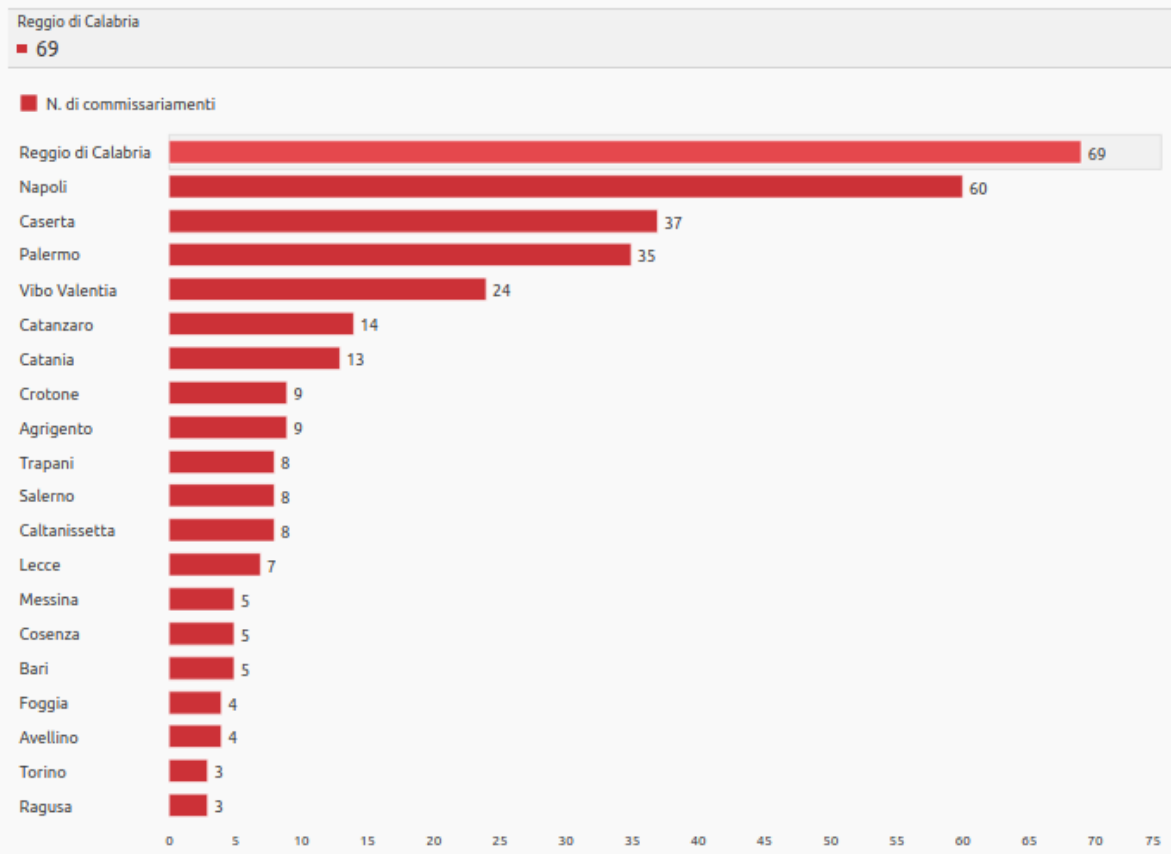
(ultimo aggiornamento: martedì 30 Giugno 2020)

A livello provinciale si nota la **forte ricorrenza di due città metropolitane**: Reggio Calabria (69 commissariamenti per mafia dal 1991 a oggi) e Napoli (60).

Questi due territori presi insieme totalizzano il 37% dei commissariamenti per mafia dal 1991 a oggi.

Le 20 province con più commissariamenti per mafia

Commissariamenti per mafia per provincia (1991 - giugno 2020)



DA SAPERE

Il grafico mostra le 20 province dove sono avvenuti più commissariamenti per mafia tra il 1991 e il giugno 2020. Non sono contate le proroghe.

FONTE: openpolis

(ultimo aggiornamento: martedì 30 Giugno 2020)

La capacità di condizionamento delle organizzazioni mafiose

L'esame delle relazioni allegare ai decreti presidenziali e delle sentenze dei giudici amministrativi consente di **evidenziare le strategie messe in atto dai clan mafiosi per condizionare le scelte delle amministrazioni locali**. Va sottolineato che la qualità dell'analisi compiuta dalle commissioni d'accesso è molto migliorata negli ultimi anni, grazie anche al contributo fornito da Tar e

Consiglio di stato nella puntuale identificazione degli “elementi concreti, univoci e rilevanti” richiesti dalla legge a giustificazione di un commissariamento per infiltrazioni mafiose, con riferimento sia ai collegamenti diretti o indiretti con i clan locali sia alle delibere volte a favorire gli interessi della criminalità organizzata nel territorio.

Emerge innanzitutto il **forte interesse per gli appalti gestiti dagli enti locali per la fornitura di lavori, beni e servizi** (ad esempio nel settore del trattamento dei rifiuti, dei lavori di manutenzione, della refezione scolastica, dei servizi cimiteriali). **L'affidamento a imprese legate alla criminalità organizzata è favorito dal mancato rispetto della normativa sugli appalti** (frazionamento degli appalti, affidamenti diretti, ricorso alla procedura di somma urgenza o alla proroga immotivata del contratto ecc.) **e di quella sulla certificazione antimafia** (è frequente il ricorso a ditte già colpite da interdittiva della prefettura), oltre che dall'assenza di un regolamento sugli albi dei fornitori.

La ricerca di connivenze all'interno delle amministrazioni locali può essere funzionale anche ad **ottenere concessioni demaniali**, ad accedere a **contributi e sussidi** sociali, all'adozione di varianti urbanistiche ovvero al **rilascio di concessioni edilizie** e autorizzazioni in assenza dei requisiti richiesti dalla legge, all'**assegnazione di immobili comunali**, alla mancata attivazione delle procedure per il riutilizzo dei beni confiscati ecc. L'attività di **condizionamento dell'ente locale appare cioè funzionale a rafforzare il “controllo del territorio” da parte dei clan mafiosi**.

Alcune proposte per migliorare la disciplina vigente

Il quadro sopra delineato evidenzia l'**estrema rilevanza e attualità del fenomeno delle infiltrazioni criminali nelle amministrazioni locali**, come emerge anche dalle numerose inchieste giudiziarie e dalle relazioni della Direzione investigativa antimafia, che hanno posto in risalto le strategie messe in atto dai clan mafiosi per condizionare le scelte degli enti locali a favore dei propri interessi. Ciò impone una **particolare cautela nella riforma della normativa vigente**, già oggetto di significativi interventi nel corso degli anni, perché **le modifiche non devono ridimensionare uno strumento che rappresenta tuttora una essenziale misura di prevenzione straordinaria per contrastare la presenza della criminalità organizzata nel territorio**.

Se l'impianto della normativa va conservato, a partire dalla complessa e rigorosa procedura di accertamento degli elementi alla base delle proposte di scioglimento (anche il Consiglio di stato ha recentemente giudicato non fondate le questioni di legittimità della disciplina vigente) **è invece possibile intervenire, proprio sulla base dell'esperienza concreta, per migliorare specifici aspetti** della normativa con riferimento in particolare ai seguenti profili:

- **maggiore trasparenza** delle procedure di commissariamento;
- **ampliamento dell'ambito di applicazione** a nuovi enti;
- **differenziazione** dei commissariamenti in base alla tipologia di ciascun ente coinvolto;
- **potenziamento degli strumenti** a disposizioni delle commissioni straordinarie;
- riforma dei meccanismi di **controllo e monitoraggio**.

Maggiore trasparenza delle procedure di commissariamento

È molto importante garantire la **massima trasparenza in tutte le fasi della procedura**, in modo che l'opinione pubblica possa avere **consapevolezza dei**

processi che portano al commissariamento di un comune o di un altro ente, a partire dalla formazione delle commissioni di indagine prefettizie che dovranno accertare l'esistenza di fatti così gravi come sono quelli di condizionamento mafioso sugli enti locali.

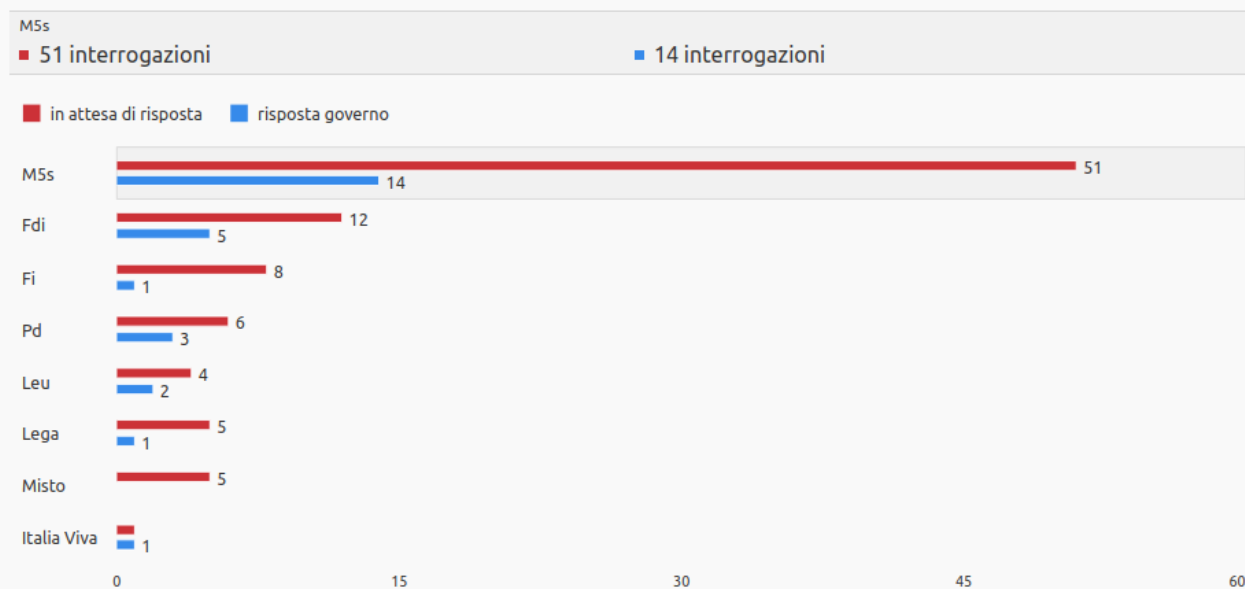
Appare necessario innanzitutto **dare adeguata pubblicità alla istituzione delle commissioni di accesso, dandone comunicazione alle Camere** oppure pubblicando il relativo decreto ministeriale sulla gazzetta ufficiale (oggi solo saltuariamente il governo dà notizia dell'avvio della procedura). Sempre nell'ottica di una maggiore trasparenza, è necessaria la **pubblicazione della relazione del prefetto anche nei casi di archiviazione**, prevista dall' AC474 (Nesci). Così come dovrebbe essere stabilito l'invio alle Camere della relazione della commissione di accesso dopo il vaglio da parte del Consiglio dei ministri.

Allo stesso modo sarebbe **opportuno modificare la periodicità delle relazioni del ministro dell'interno alle Camere** (oggi hanno una cadenza annuale, non sempre rispettata) e **prevedere infine una relazione da parte degli organismi preposti alla gestione straordinaria**, alla scadenza del loro mandato, per illustrare le misure adottate e le problematiche tuttora aperte, in modo da fornire utili indicazioni anche ai nuovi organismi democraticamente eletti.

Sul versante parlamentare, va individuata una **corsia preferenziale**, da attivare ad esempio presso la commissione antimafia o presso le commissioni affari costituzionali di Camera e Senato, **per lo svolgimento degli atti di sindacato ispettivo** in materia di infiltrazioni della criminalità organizzata nelle istituzioni locali, per i quali si registra un forte ritardo nelle risposte da parte del governo (cfr. grafico seguente).

Circa 3/4 delle interrogazioni sui commissariamenti non hanno ancora ricevuto risposta

Numero di atti di sindacato ispettivo, per gruppo del primo firmatario (XVIII leg.)



FONTE: openpolis
(ultimo aggiornamento: martedì 30 Giugno 2020)

Andrebbero infine individuate **specifiche modalità applicative della disciplina sulla protezione dei dati personali** nel processo amministrativo, consentendo così una puntuale conoscenza delle responsabilità accertate.

Ampliamento dell'ambito di applicazione a nuovi enti

Secondo le indicazioni fornite in passato anche dalla c.d. commissione Garofoli del 2014 appare opportuno l'**ampliamento degli enti sottoposti a verifica di impermeabilità ai condizionamenti mafiosi**, estendendo la procedura di cui agli articoli 143 e seguenti del Tuel alle **società partecipate da regioni ed enti locali e ai consorzi pubblici** anche a partecipazione privata. Tra le proposte in esame, un ampliamento in questo senso è previsto nella proposta 474 (Nesci).

Differenziazione dei commissariamenti in base alla tipologia di ciascun ente coinvolto

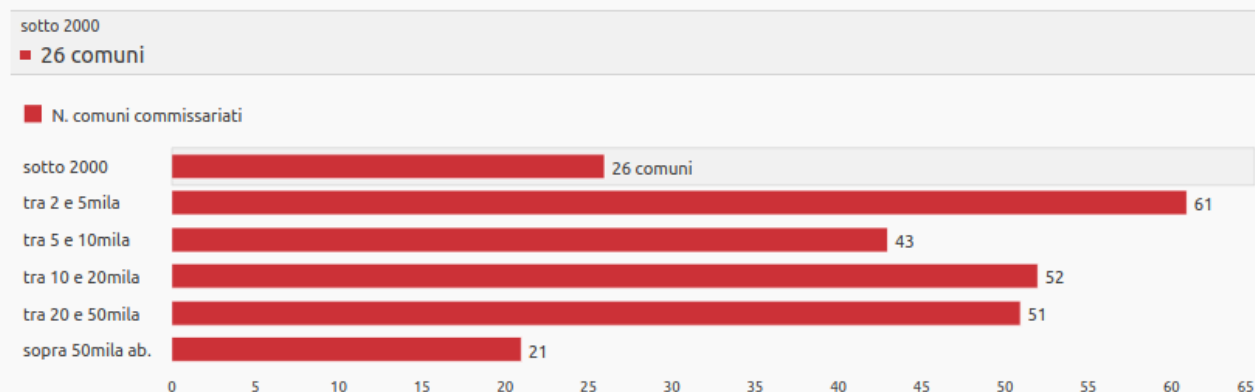
I dati evidenziano che i provvedimenti di scioglimento colpiscono soprattutto comuni di piccola o media dimensione. Dal 1991 ad oggi, oltre la metà (51% circa) dei comuni sciolti per infiltrazioni criminali ha meno di 10mila abitanti.

Allo stesso tempo però **ciò non significa che il fenomeno non riguardi anche i comuni maggiori**. L'8% dei comuni sciolti ha una popolazione di oltre 50.000 abitanti, e un altro 11% è ricompreso tra i 20.000 e 50.000 abitanti.

Il testo unico sugli enti locali detta attualmente una **disciplina identica sia per i comuni di poche centinaia di abitanti che per gli enti di medie/grandi dimensioni**. Su questo aspetto le proposte in discussione alla Camera non sono intervenute.

I comuni commissariati per mafia per fascia di popolazione

Numero di comuni e municipi commissariati per infiltrazioni criminali dal 1991 a oggi



DA SAPERE

Nell'elaborazione, per completezza, sono state incluse anche le ripartizioni amministrative interne ai comuni. Nello specifico, si tratta del solo Municipio X di Roma (230mila abitanti circa).

FONTE: openpolis

(ultimo aggiornamento: martedì 30 Giugno 2020)

Per i comuni maggiori (così come nelle situazioni caratterizzate da una particolare complessità) **dovrebbero essere adeguatamente potenziate sia la**

commissione di gestione straordinaria che quella di accesso. E per alcune tipologie di enti (in particolare le aziende sanitarie, anch'esse talora di notevoli dimensioni), dovrebbero essere reperite specifiche professionalità.

Potenziamento degli strumenti a disposizione delle commissioni straordinarie

Le relazioni allegate ai decreti di scioglimento e le relazioni periodiche del Governo mettono in risalto, nella gran parte dei casi, uno stato di **profonda crisi, organizzativa e finanziaria, delle amministrazioni commissariate per infiltrazioni mafiose**. Ciò determina tempi lunghi per l'opera di pieno ripristino della legalità, in particolare in quei territori in cui il radicamento delle organizzazioni criminali è maggiore.

Tra le proposte in esame, quella a prima firma Nesci interviene sul tema introducendo **ulteriori risorse economiche per consentire la piena operatività delle commissioni straordinarie** e, successivamente, dei nuovi organismi democraticamente eletti. Se da un lato si tratta di una misura condivisibile per aiutare il ritorno anche sul piano economico-sociale verso una corretta amministrazione, dall'altro - visto l'elevato tasso di recidività dei commissariamenti - è **necessario che qualsiasi incentivo economico sia legato a obiettivi misurabili relativi al ripristino della legalità nell'ente**.

26% dei comuni commissariati per mafia dal 1991 è stato sciolto più di una volta per questo motivo.

Inoltre andrebbero ulteriormente **perfezionate le misure attinenti al personale**, per facilitare la tempestiva sostituzione dei dipendenti che risultassero compromessi con i clan locali.

Riforma dei meccanismi di controllo e monitoraggio

Il quadro di profonda degenerazione amministrativa che emerge da molte relazioni delle commissioni di accesso suggerisce una **riflessione sulla inadeguatezza degli attuali meccanismi di controllo**. In particolare, nel caso di insussistenza delle condizioni per giungere al commissariamento, la **verifica della commissione di accesso dovrebbe comunque evidenziare gli interventi correttivi necessari in specifici settori**. Occorrerebbe, in questi casi, individuare forme innovative di supporto (la relazione della Commissione antimafia ipotizzava una "commissione di affiancamento") che accompagnino l'amministrazione in una prima fase.

L'individuazione degli interventi di risanamento dovrebbe essere effettuata a livello governativo e non dal prefetto, per non incorrere nei rilievi formulati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 195 del 2019, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 28 e 29 del decreto-legge n. 113 del 4 ottobre 2018, convertito nella legge n. 132 del 1° dicembre 2018.