

Matricola 0000623149

**ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA
SCUOLA DI GIURISPRUDENZA
CORSO DI LAUREA IN GIURISPRUDENZA**

Il commissariamento degli enti locali

Tesi di laurea in Diritto amministrativo

Relatore

Prof. Marco Dugato

Presentata da

Rebecca Righi

Sessione prima

Anno accademico 2015/2016

Indice

Introduzione	5
1. Profili concettuali ed evoluzione storica dell'istituto	11
1.1. Profili concettuali: il controllo sugli enti locali tra centralismo e autonomie	11
1.2. Evoluzione storica	15
1.2.1. I controlli nella normativa dello Stato unitario	15
1.2.2. Origine ed evoluzione normativa dello scioglimento ordinario	17
1.2.3. Origine ed evoluzione normativa dello scioglimento per infiltrazioni	19
1.2.4. Origine ed evoluzione normativa del commissariamento per dissesto finanziario	21
2. Presupposti e procedimenti	25
2.1. Riferimenti normativi nel Testo Unico sugli Enti Locali in materia di commissariamento	25
2.2. Lo scioglimento ordinario	26
2.2.1. Riferimenti normativi	26
2.2.2. Presupposti	26
2.2.3. Procedimento	33
2.3. Lo scioglimento per infiltrazioni mafiose	34
2.3.1. Riferimenti normativi	34
2.3.2. Presupposti	36
2.3.3. Procedimento	40
2.4. Il commissariamento per dissesto finanziario	53
2.4.1. Riferimenti normativi	53
2.4.2. Presupposti	53
2.4.3. Procedimento	56
2.5. Lo scioglimento per mancata approvazione nei termini degli strumenti urbanistici	74
2.5.1. Riferimenti normativi	74
2.5.2. Presupposti	74
2.5.3. Procedimento	75
3. L'organo commissariale: profili ricostruttivi	77

3.1. Profili generali	77
3.2. Il commissario straordinario nello scioglimento ex art. 141 TUEL	85
3.3. La terna commissariale nello scioglimento per infiltrazioni mafiose	87
3.3.1. Riferimenti normativi essenziali	89
3.3.2. La giurisprudenza	94
3.3.3. La prassi	98
3.4. L'organo di liquidazione straordinaria nel commissariamento per dissesto finanziario	102
4. Il commissariamento degli enti locali: questioni aperte e prospettive di riforma	107
4.1. Il commissariamento ex art. 145 TUEL: criticità	107
4.2. Il commissariamento per dissesto: criticità	124
4.3. Confini e intersezioni tra tipologie di commissariamento	134
4.3.1. Intersezione tra commissariamento ordinario e per infiltrazioni	135
4.3.2. Intersezione tra commissariamento per infiltrazioni e per dissesto	136
4.3.3. Intersezione tra scioglimento per infiltrazioni e per mancata approvazione nei termini degli strumenti urbanistici	139
4.3.4. Intersezione tra commissariamento ordinario e per dissesto	140
5. Alcune considerazioni a mo' di conclusione	143
Bibliografia	149

Introduzione

In un quadro nazionale che a partire dalla riforma del Titolo V della Costituzione è sempre più improntato all'autonomia degli enti locali, l'istituto del commissariamento si pone come articolazione necessaria per fronteggiare le derive che possono intaccare l'ordinata gestione dell'ente.

Il progressivo ridimensionamento dei controlli e l'attribuzione di maggiori responsabilità ai livelli inferiori di governo non ha potuto intaccare infatti un nucleo essenziale di controlli esterni, insopprimibile senza abdicare completamente alle funzioni che l'art. 117 Cost. ancora colloca nella competenza esclusiva dello Stato.

Sono state sollevate perplessità in ordine alla persistenza del potere di sciogliere e commissariare i comuni: ma è stato lo stesso Giudice delle Leggi a confermarne la legittimità e la compatibilità con il nuovo corso costituzionale, affermando anzi che si tratta di garanzia di unitarietà dell'ordinamento.

Seppure poco rilevante dal punto di vista statistico e quasi inesistente sulla scena del dibattito sia teorico che pubblico-mediatico, se non in rari casi, questo istituto è in realtà un argine fondamentale nell'eventualità in cui le funzioni dell'ente locale non possano più essere svolte propriamente dagli amministratori democraticamente eletti.

La normativa vigente individua tre fattispecie, che corrispondono ad altrettanti tipi di presupposti diversi, con sensibili differenze nelle procedure. La prima delle tre è la più generale, e contempla i presupposti legati ad atti o fatti gravemente lesivi del patto di convivenza (in particolare, il compimento di atti contrari alla Costituzione, gravi e persistenti violazioni di legge o gravi motivi di ordine pubblico), alla impossibilità materiale di gestione dell'ente locale (nei casi per esempio il cui il sindaco sia deceduto, abbia rassegnato le dimissioni, o le abbiano rassegnate la maggioranza dei consiglieri) o alla mancata approvazione del bilancio nei termini di legge.

Nelle altre due fattispecie, la causa interruttiva della consiliatura in corso non è tanto l'impossibilità a governare degli organi eletti, quanto piuttosto l'inattitudine a farlo: è il caso di condizionamento mafioso o di dissesto finanziario.

L'art. 143 TUEL colpisce infatti i comuni in cui il processo decisionale è inquinato dall'influenza della criminalità organizzata, o nei quali la stessa è in grado di compromettere l'amministrazione dell'ente locale nei suoi principi cardine del buon andamento e dell'imparzialità (o nel caso limite in cui metta in pericolo la sicurezza pubblica). La procedura indicata in queste circostanze diverge da quella ordinaria per la presenza di una Commissione d'indagine che saggia l'opportunità e l'effettiva sussistenza dei presupposti di legge per lo scioglimento.

Il commissariamento per dissesto viene decretato nelle situazioni in cui l'ente sia in una situazione finanziaria tale da non poter garantire le funzioni fondamentali e i servizi indispensabili, ovvero nel caso in cui la massa debitoria sia tale da non poter trovare valida copertura finanziaria. A differenza dalle altre due fattispecie, in questo caso l'organo commissariale non sostituisce *in toto* gli organi eletti, ma si affianca con una competenza settoriale e cronologicamente limitata.

Nella scelta dell'oggetto del mio lavoro, ho considerato i punti di interesse di tipo teorico-giuridico, ma ho tenuto conto anche della rilevanza applicativa dell'istituto, considerato che esso incide pesantemente su ambiti cruciali nell'ossatura politico-istituzionale del nostro sistema-Paese.

Tra gli altri, il commissariamento va a toccare il delicatissimo nesso tra rappresentanti e rappresentati, mai come in questo tempo messo a dura prova dalla sfiducia nei confronti delle istituzioni. In questo senso, l'incisività della misura rende lecito chiedersi se questa sia necessaria: devono essere fatte valutazioni tanto più attente quanto più si ricordi che nell'intera procedura non vi è alcun passaggio presso un'autorità giurisdizionale.

Negli ultimi mesi, inoltre, i casi in cui si è valutata l'opportunità di commissariare un comune – se non numerosissimi – sono stati sintomatici di squilibri preoccupanti, quando non di vere e proprie sacche di illegalità consolidate.

Si consideri innanzitutto il caso di Roma, per la quale non è stato richiesto dal prefetto Gabrielli lo scioglimento dell'intero comune ex art. 143 TUEL, ma che nel luglio scorso è stata oggetto di una severa relazione inviata al Ministro dell'Interno, nella quale si chiedeva lo scioglimento di alcuni municipi, il commissariamento di tre dipartimenti del Campidoglio e la risoluzione dei rapporti con una ventina di dirigenti e funzionari.

Due sono state inoltre nell'ultimo anno le Commissioni di indagine operative sul territorio emiliano: nei comuni di Brescello (RE) e Finale Emilia (MO) gli accessi hanno avuto esiti formalmente negativi, ma le vicende – per come concretamente si sono succeduti i fatti – sono di non poco interesse.

Ultimo in ordine cronologico è il caso di Castelvetro (TP), il cui consiglio è stato sciolto per dimissioni della maggioranza dei consiglieri, provocate dal reintegro di un consigliere comunale che, in una telefonata intercettata, aveva espresso sostegno incondizionato al super-latitante Matteo Messina Denaro.

Nel primo capitolo si ripercorre la costruzione dell'istituto sia dal punto di vista teorico che dal punto di vista storico. Esso si colloca nell'ambito dei controlli sugli enti locali, che fin dalla nascita dello stato unitario sono stati affidati al prefetto; l'ampiezza del controllo, sia sugli organi che sugli atti, è stata – salva una parentesi reazionaria in epoca fascista – via via ridotta.

Si osserveranno poi nel dettaglio le linee di sviluppo delle tre fattispecie ad oggi presenti nel nostro ordinamento, nate in momenti storici e per esigenze storiche diverse, e gradualmente convergenti. Le tre discipline sono ora collocate nello stesso Testo unico (d.lgs. 267/2000), ma lo sono oggi dopo una lunga evoluzione, che si proverà a tracciare nei momenti fondamentali, tra i quali l'approvazione della Carta costituzionale e la legge n. 142/1990 “Ordinamento delle autonomie locali”.

Il secondo capitolo fa una panoramica su presupposti e procedure, per come sono descritti dalle norme e interpretati – laddove il testo legislativo non è di per sé soddisfacente o del tutto univoco – dalla giurisprudenza.

In questa sede si è ritenuto analizzare separatamente anche un caso residuale di scioglimento, recentemente introdotto con una modifica all'art. 141 TUEL: si tratta dello scioglimento per mancata approvazione nei termini degli strumenti urbanistici generali, evidente riconoscimento del ruolo cruciale dell'urbanistica e dell'edilizia nello sviluppo armonioso ed equo del territorio.

Un focus sulla figura dell'organo commissariale, e sulle problematiche che lo riguardano, è contenuto nel terzo capitolo. Su di esso infatti, che sia monocratico o collegiale, si concentrano le proposte di riforma della disciplina: il profilo soggettivo si è rivelato – nell'applicazione pratica – essere uno degli aspetti più fragili dell'intero istituto. Poteri e competenze dell'organo commissariale, specie quando esso assume cumulativamente le attribuzioni di sindaco, giunta e consiglio comunale, pongono il problema dell'opportunità per un organo tecnico di assumere decisioni ad alto profilo politico. Questioni connesse sono quelle riguardanti il controllo e il monitoraggio dell'operato dei commissari, i limiti alla loro azione, la natura e il regime dei loro atti.

Nel quarto capitolo, infine, si sono osservate in prospettiva critica talune delle lacune normative e delle questioni giurisprudenziali e dottrinali aperte. Le criticità discusse sono – almeno in parte – già oggetto di alcune proposte di riforma, di cui si è dato conto. Nelle ultime pagine di questo lavoro si è guardato al tema del commissariamento degli enti locali a partire da un punto di vista suggerito dalla prassi: nonostante i tre tipi di commissariamento siano teoricamente ben distinti e distinguibili, nell'applicazione concreta i presupposti – o i loro prodromi – si manifestano a volte contemporaneamente. In queste situazioni, più frequenti di quanto possa sembrare, l'ente locale viene ovviamente sciolto secondo una sola delle tre procedure (con le conseguenti differenze in termini di poteri e competenze degli organi commissariali), ma la situazione di

fatto e il contesto sociale, economico e politico conserva una complessità che non può essere ignorata.

Per questo si sono osservate le intersezioni tra le diverse fattispecie di commissariamento, al fine di mettere in luce i cortocircuiti, le carenze e – talvolta – il *vacuum* normativo che si manifesta proprio laddove la situazione è più delicata. Nell'auspicio che il legislatore intervenga a tutela dei cittadini, affinché le amministrazioni, in ogni loro livello e con maggiore urgenza al livello locale, recuperino la loro funzione di promozione del “*pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese*” (art. 3 Cost.).

1. Profili concettuali ed evoluzione storica dell'istituto

Sommario. 1.1. Profili concettuali: il controllo sugli enti locali tra centralismo e autonomie. 1.2. Evoluzione storica.

1.1. Profili concettuali: il controllo sugli enti locali tra centralismo e autonomie

La disciplina del commissariamento degli enti locali si inquadra nel più ampio tema dei controlli che lo stato esercita sulle proprie articolazioni territoriali. Tutta la disciplina, pur con le notevoli oscillazioni che ne hanno caratterizzato l'evolversi, ruota intorno all'esigenza di trovare un punto di equilibrio tra centro e periferie, tra amministrazione statale e autonomie.

Senza dubbio, molte materie di competenza esclusiva dello Stato di cui all'art. 117 Cost. rendono necessario un controllo centralizzato sugli enti locali e sulle loro attività¹.

Tuttavia nella storia d'Italia questo controllo ha mutato forma e dimensioni, seguendo una tendenza netta al ridimensionamento. Tale tendenza è stata segnata in modo deciso dalla legge costituzionale n. 3/2001, con la quale è stata riformato il Titolo V, che ci consegna un assetto istituzionale marcatamente meno centralista del precedente, nel quale i diversi livelli di governo hanno pari dignità. Di conseguenza la responsabilità del controllo amministrativo non è più improntata ad un modello autoritario-gerarchico, ma piuttosto ad un modello

1. Tra queste, “e) [...] sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;
f) organi dello Stato [...]”
g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

distributivo, che alloca responsabilità e competenze diverse ai diversi soggetti coinvolti.

La maggiore autonomia concessa agli enti locali, che comporta per questi maggiori responsabilità nella propria gestione, è stata bilanciata dalla stessa l. cost. n. 3/2001 inserendo tra le materie di competenza esclusiva dello Stato le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (art. 117 comma 2 lettera p Cost.); prevedendo la possibilità per lo Stato di esercitare poteri sostitutivi nei confronti di organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni quando questi violino norme nazionali o comunitarie, trattati internazionali, oppure quando sussista un grave pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica, oppure infine quando la sostituzione è richiesta dalla necessità di tutelare l'unità giuridica o economica e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 120 comma 2 Cost.); specificando che l'autonomia finanziaria e tributaria degli enti locali è vincolata ai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, materia di competenza concorrente (artt. 117 e 119 Cost.).

La l. n. 3/2001 ha influenzato perciò il sistema dei controlli, innanzitutto abrogando esplicitamente gli artt. 124², 125 comma 1³, e 130⁴ Cost.

Un vero e proprio coordinamento tra il nuovo assetto delineato dalla riforma e le norme del d.lgs. 267/2000 “Testo unico sugli enti locali” dedicate ai controlli, tuttavia, non è stato ancora operato. Anche per questa ragione sono sorti dubbi

2. Art. 124 [abrogato]. Un commissario del Governo, residente nel capoluogo della Regione, soprintende alle funzioni amministrative esercitate dallo Stato e le coordina con quelle esercitate dalla Regione.
3. Art. 125 [abrogato]. Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del consiglio regionale.
4. Art. 130 [abrogato]. Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione.

sulla compatibilità degli artt. 141 ss. TUEL con il nuovo testo costituzionale, in particolare riguardo al potere di scioglimento dei consigli comunali, in quanto fortemente lesivo dell'autonomia dell'ente locale.

La giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che la riforma abbia lasciato invariato il sistema dei controlli sugli organi istituzionale degli enti locali, di cui agli artt. 141-146 TUEL. Si tratta infatti, come chiarito dalla Consulta con sentenza n. 50/1991, di forme di controllo eccezionali, applicabili solo in ipotesi limite di disfunzionamento degli organi; pertanto non sono lesivi delle autonomie locali, anzi sono *“espressione dell'indefettibile momento di unitarietà dell'ordinamento complessivo”*⁵.

È intervenuto poi nel 2003 lo stesso legislatore a precisare che nell'attuazione della delega di cui ai commi 1 e 2 (che concerne l'individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'art. 117 comma 2, lettera p Cost., essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, e revisione delle disposizioni in materia di enti locali, per adeguarle alla l. cost. n. 3/2001), *“il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi: [...] m) mantenere ferme le disposizioni in vigore relative al controllo sugli organi degli enti locali”*⁶.

Della perdurante validità delle norme del TUEL sul controllo sugli organi dà conferma il consiglio di Stato: *“La più accentuata garanzia, sancita dall'art. 114 Cost., dell'autonomia degli enti locali, in un sistema complessivo di equiordinazione con lo Stato e le Regioni, costituisce una prescrizione di portata generale che non vale ad escludere la sussistenza di un interesse nazionale idoneo a giustificare l'esplicazione di tecniche di intervento statale sanzionatorio”*⁷, anzi la copertura costituzionale dei controlli sugli organi è da individuarsi proprio nel nuovo art. 117 comma 2 lettera p Cost., afferente alla

5. Corte Cost. sent. n. 50/1991.

6. L. n. 131/2003, art. 2, comma 4, lettera m).

7. Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 1264/2007.

“legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”.

Rientrano infatti nella locuzione “organi di governo” la loro costituzione e il loro funzionamento, ma anche il loro malfunzionamento ed i conseguenti interventi che si rendono necessari.

Si dà qui conto di orientamenti diversi, che in dottrina e giurisprudenza rinvencono il fondamento costituzionale dei controlli sugli enti locali nell'art. 120 comma 2 Cost.⁸: il potere di sostituzione del Governo si deve leggere infatti come potere statale di chiusura nei rapporti Stato-Autonomie di tipo straordinario e aggiuntivo, da attivarsi nei casi di emergenza istituzionale indicati nell'art. 120 stesso.

Espressione di questo controllo è la misura dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali, possibile esito di una *“verifica della regolarità dell' articolato svolgimento della funzione di autogoverno degli enti locali, finalizzata a garantire che, nei limiti delineati dal sistema ordinamentale complessivamente fondato sul principio di unità, si compia una corretta gestione dell'autonomia”*⁹, che pertanto non equivale ad indipendenza, originarietà o sovranità. L'autonomia prevista nel nostro ordinamento è infatti un'autonomia derivata e perciò limitata dalla stessa fonte che l'ha parimenti riconosciuta.

Pare opportuno ora ripercorrere per tappe l'evoluzione normativa dei controlli sugli enti locali, ed in particolare quella dei controlli sugli organi collegiali, tra i quali si collocano le tre fattispecie di commissariamento.

8. Art. 120. [2] Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione.

9. Bertolissi M. (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commento al testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, p. 559.

1.2. Evoluzione storica

1.2.1. I controlli nella normativa dello Stato unitario

Il Regno di Sardegna si occupa dei controlli sugli enti locali nella legge Rattazzi (l. n. 3702/1859), che viene riprodotta dal Parlamento dello Stato unitario nella legge Ricasoli (l. n. 2248/1865 all. A), la quale affida al prefetto la vigilanza sulle deliberazioni dei consigli comunali e provinciali e al sotto-prefetto la vigilanza su quelle della giunta municipale. Si tratta dunque di un controllo sui singoli atti esteso a tutte le deliberazioni e fondato sulla legittimità dell'atto; in presenza di vizi di legittimità il prefetto aveva il potere di sospendere l'esecuzione. Questo schema fondamentale rimane immutato, variando talvolta il soggetto deputato ai controlli, fino al periodo fascista.

Il R.D. 383/1934 “Testo unico della legge comunale e provinciale” introduce un controllo positivo del prefetto, il quale non ha più una semplice funzione di garanzia di legittimità dell'atto scrutinato, ma condiziona l'efficacia dell'atto stesso al proprio controllo. Parallelamente, viene esteso anche il potere del prefetto di annullare la deliberazione per vizi di legittimità o di non approvarlo per motivi di merito.

Questa forma estesa di controllo sulle deliberazioni degli enti locali ha vita breve: alla caduta del fascismo la l. n. 530/1947 “Modificazioni al testo unico della legge comunale e provinciale” riporta il sistema dei controlli alla disciplina previgente, e dunque ad un controllo di sola legittimità, al quale consegue il potere di annullamento delle deliberazioni viziate da illegittimità.

Con la Costituzione, la competenza del controllo di legittimità sugli atti passa dallo Stato alle Regioni e il controllo di merito viene incanalato nella forma di una richiesta di esame agli organi deliberanti. Dopo un lungo periodo di transizione durante il quale la competenza è rimasta in capo agli organi che già la detenevano, la l. n. 62/1953 individua nel Comitato regionale di controllo il soggetto ora deputato al controllo di legittimità. La procedura prevedeva un

meccanismo di silenzio-assenso, tale per cui l'annullamento doveva essere pronunciato nel termine di venti giorni dalla ricezione dei documenti. A seguito dell'eventuale richiesta di chiarimenti, che sospendeva il decorso dei venti giorni, in mancanza di espresso annullamento, la deliberazione diventava esecutiva.

Tuttavia il controllo esercitato dallo Stato sulle sue articolazioni territoriali non si limita ad un controllo sugli atti, ma prevede un controllo sugli organi collegiali, che si può spingere fino allo scioglimento dei consigli comunali e al loro commissariamento.

Nella l. n. 142/1990 “Ordinamento delle autonomie locali”, le norme sul controllo degli atti e quelle sul controllo degli organi trovano per la prima volta ai capi XI e XII una sistemazione organica. La l. n. 142/1990 è anche la prima legge in materia costruita ex novo dopo l'entrata in vigore della Costituzione, e dunque la prima a rifondare un sistema di controlli pienamente conforme al dettato costituzionale.

Quanto al controllo sugli atti, viene abrogato il controllo di merito sugli atti; vengono ridotti gli atti sottoposti a controllo di legittimità; è limitato il controllo preventivo di legittimità obbligatorio per le deliberazioni dei consigli comunali; introdotto un controllo facoltativo a cui le giunte potevano sottoporre i propri atti, ed esercitato dal Co.Re.Co.; concesso ad una minoranza qualificata di consiglieri di chiedere un controllo su materie particolarmente delicate quali appalti e contratti, compensi e rimborsi, assunzioni e personale, sempre esercitato dal Co.Re.Co.

La ratio della normativa sul controllo degli atti sembra essere un bilanciamento tra esigenza di legalità da parte dello stato centrale e insofferenza degli enti locali verso un sistema che – oltre che compressivo dell'autonomia – viene considerato motivo di inefficienza e di rallentamento dell'azione amministrativa.

Anche alla luce di quest'ultima considerazione, la l. n. 142/1990 si avvia a sostituire i controlli sugli atti con controlli di gestione e risultato, tendenza che sarà nel corso dei due decenni successivi sempre più evidente.

La l. n. 142/1990, come già detto, detta anche la normativa sui controlli sugli organi collegiali degli enti locali. Conviene ora affrontare separatamente e nel dettaglio l'evoluzione normativa dei tre tipi di commissariamento degli enti locali.

1.2.2. Origine ed evoluzione normativa dello scioglimento ordinario

La prima norma ad occuparsi dei controlli sugli organi è il R.D. 2839/1923, la cui elencazione delle cause che determinano lo scioglimento è trasfusa agli artt. 39 e 40, capo XI, l. n. 142/1990. All'art. 39 sono elencate le cause di scioglimento di consigli comunali e provinciali.

La prima causa è costituita da atti contrari alla Costituzione, gravi e persistenti violazioni di legge o gravi motivi di ordine pubblico.

In secondo luogo, viene sciolto il consiglio comunale quando il normale funzionamento degli organi e delle funzioni non può essere assicurato per causa della mancata elezione del sindaco, del presidente dell'amministrazione provinciale e della giunta entro sessanta giorni dalla proclamazione degli eletti o dalla vacanza comunque verificatasi o, in caso di dimissioni, dalla data di presentazione delle stesse (questa fattispecie era destinata ad essere abrogata con l'elezione diretta del sindaco); oppure, a causa delle dimissioni o della decadenza di almeno la metà dei consiglieri (dunque dimissioni contestuali ovvero rese con atti separati ma contemporaneamente presentate al protocollo dell'ente).

Terza causa di scioglimento è l'eventualità in cui non sia approvato nei termini il bilancio: essendo la mancata approvazione del bilancio una carenza fortemente impeditiva rispetto all'amministrazione dell'ente, per questo caso l'art. 39 prevede una procedura particolare.

L'art. 40 si occupa specularmente delle cause di rimozione e sospensione degli organi monocratici, ovvero di sindaci, presidenti di provincia, di consorzio, di comunità montana e di consiglio circoscrizionale, componenti di consigli e

giunte: in primo luogo, atti contrari alla Costituzione, gravi e persistenti violazioni di legge o gravi motivi di ordine pubblico (presupposto identico a quello individuato dall'articolo precedente per lo scioglimento dei consigli comunali); in seconda battuta, l'imputazione per uno dei reati previsti dalla legge 13 settembre 1982, n. 646, e successive modificazioni e integrazioni; infine, la sottoposizione a misura di prevenzione o di sicurezza.

Il provvedimento di sospensione viene adottato dal prefetto nei casi di urgente necessità con decreto impugnabile in via gerarchica e in via giurisdizionale amministrativa; quello di rimozione invece è disposto con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministero dell'Interno.

Pur rimanendo la l. n. 142/1990 il riferimento normativo principale, almeno fino all'entrata in vigore del nuovo Testo Unico degli Enti locali nel 2000, durante i dieci anni di vigenza della norma intervengono alcune modifiche.

Gli artt. 20 e 21 l. n. 81/1993 “Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale” modificano la l. n. 142/1990, integrando alcuni presupposti dello scioglimento. L'aggiornamento della fattispecie si era infatti reso necessario con l'introduzione dell'elezione diretta del sindaco.

Interviene nel frattempo la l. n. 127/1997 (c.d. Bassanini bis), che conferma la decisa tendenza ad una progressiva rarefazione dei controlli statali, riducendone ulteriormente l'applicazione.

Ancora, la l. n. 120/1999 modifica la l. n. 142/1990, facendo conseguire alle dimissioni del sindaco e del presidente della provincia non più la permanenza in carica del vice sindaco e della giunta, ma lo scioglimento del consiglio e la contestuale nomina di un commissario. La l. n. 142/1990 viene infine abrogata e sostituita dal Testo unico sugli enti locali.

1.2.3. Origine ed evoluzione normativa dello scioglimento per infiltrazioni

Diversa evoluzione ha avuto una fattispecie “speciale” di commissariamento, comunemente indicata come “per infiltrazioni mafiose”. Essa risponde alla stessa esigenza a cui risponde anche lo scioglimento ordinario, ovvero quella di controllo uniforme a livello nazionale sulla gestione degli enti locali e di riconduzione a normale funzionamento, nel caso in cui si siano rinvenuti scostamenti significativi dal regolare andamento dell'amministrazione locale.

Tuttavia la particolarità del presupposto distingue le due fattispecie sia dal punto di vista della genesi che dal punto di vista della disciplina; non a caso lo scioglimento ordinario e quello per infiltrazioni hanno trovato una sistemazione attigua solo con il d.lgs. 267/2000. Perciò, come si è proceduto per lo scioglimento ordinario, si tratteranno qui le diverse fasi della sua evoluzione, rimandando ad una successiva trattazione la disamina completa dell'istituto.

Una prima forma di contrasto alle infiltrazioni mafiose nella pubblica amministrazione si rinviene nella l. n. 55/1990 all'art. 15: la norma riguardava i pubblici ufficiali (dunque non solo gli amministratori) rinviati a giudizio per associazione a delinquere di stampo mafioso o per reati contro la pubblica amministrazione e coloro che erano stati sottoposti a misura di prevenzione per appartenenza mafiosa, e prevedeva per essi la misura della sospensione. In tali casi, il prefetto poteva richiedere atti e accedere, tramite propri ispettori, a dati e documenti. In questo modo si evitava l'*empasse* completa degli organi istituzionali, garantendone la continuità dell'azione malgrado i sospetti di collusione di uno o più componenti. L'art. 15 viene completamente riscritto due anni più tardi (l. n. 16/1992), e stabilisce per gli stessi soggetti restrizioni al diritto di elettorato passivo e alla capacità di assumere cariche nelle Amministrazioni regionali e locali. Questa disciplina verrà poi trasfusa nell'art. 59 TUEL e, da ultimo, nel d.lgs. 235/2012, noto come “Legge Severino”.

La legge sulle autonomie locali (l. n. 142/1990) prevedeva come già detto numerosi casi di scioglimento dei consigli e di rimozione degli amministratori,

senza tuttavia individuare una normativa apposita per i casi in cui si rinvenisse all'interno dell'ente locale una presenza inquinante ricollegabile alla criminalità organizzata di stampo mafioso.

Va in questa direzione, pur collocandosi tra i controlli sugli atti e non sugli organi, il potere attribuito al prefetto dalla l. n. 203/1991 di scrutinare le delibere delle Giunte in materia di contratti, di sottoporre al controllo di un Collegio degli Ispettori da lui nominato la legittimità delle procedure dall'appalto (con annesso potere di acquisizione di ogni notizia utile riguardante i soggetti partecipanti alla gara) ed eventualmente di sospenderle.

La l. n. 221/1991, che fonda la fattispecie dello scioglimento per infiltrazioni mafiose, nasce dalla conversione in legge del d.l. 164/1991, che aveva introdotto l'art. 15bis nella citata l. n. 55/1990. La norma trova la sua origine in un contesto emergenziale: nel maggio 1991 a Taurianova (RC) scoppia una faida tra 'ndrine, che viene condotta con metodi particolarmente efferati e coinvolge anche membri del consiglio comunale. Le successive indagini rivelano un contesto istituzionale e amministrativo saldamente controllato dalla 'ndrangheta: da qui l'esigenza di costruire un fondamento normativo chiaramente individuabile che consenta di arginare situazioni di questo tipo, ben più diffuse che nella sola Taurianova.

L'art. 15bis individuava come cause di scioglimento la presenza di collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata e la presenza di forme di condizionamento degli amministratori, tali da compromettere l'imparzialità degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica. Lo scioglimento aveva durata variabile tra i dodici e i diciotto mesi, prorogabili eccezionalmente fino a ventiquattro mesi, e provocava la cessazione delle cariche di consigliere, sindaco o Presidente della provincia, assessore delle rispettive giunte, e di tutte le cariche a queste connesse.

Tuttavia, come spesso accade per le norme dettate dall'emergenza, l'applicazione dell'istituto rivela carente la disciplina di cui all'art. 15bis. Da qui l'esigenza di alcune modifiche, tra le quali quella disposta dalla l. n. 108/1994, che prevedeva l'attribuzione alla Commissione straordinaria dei poteri del Collegio degli Ispettori; la facoltà di chiamare a collaborare con i Prefetti anche personale proveniente da amministrazioni diverse da quella sciolta; la possibilità di accedere in via privilegiata a finanziamenti regionali e statali per opere pubbliche necessarie ed urgenti, e per interventi-tampone di disfunzioni gravi dei servizi pubblici locali.

Le modalità di organizzazione e funzionamento delle commissioni straordinarie previste erano specificate in un successivo decreto del Ministero dell'Interno (d.m. 523/1995). In tale decreto si stabiliva quali deliberazioni richiedono la presenza dell'intero collegio e quali invece siano valide anche in presenza di due componenti. L'art. 15bis, come modificato, viene trasposto nel TUEL.

1.2.4. Origine ed evoluzione normativa del commissariamento per dissesto finanziario

La genesi della terza fattispecie di commissariamento è molto diversa dalle due precedenti in quanto non nasce, come il commissariamento per infiltrazioni, dalla struttura base dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali poi confluita nell'art. 141 TUEL.

L'esigenza di prevedere una procedura di dissesto, nella quale si affianca (e non si sostituisce, diversamente da come avviene nei casi precedenti) un organo straordinario commissariale, emerge nel 1986 a partire dalla richiesta della Corte dei Conti, rivolta a province e comuni, di certificare la propria massa debitoria. Ne risultò un quadro preoccupante in cui i debiti degli enti superavano i mille miliardi di lire, da ricondursi ad un'applicazione indiscriminata della normativa sui debiti fuori bilancio.

Si rendeva quindi necessaria la previsione di un intervento eccezionale che riconducesse queste situazioni a normalità, sanando le precedenti gestioni e

rimettendo le amministrazioni in condizione di assicurare il funzionamento degli organi e i servizi essenziali ai cittadini.

Con il d.l. 66/1989, convertito con modificazioni dalla l. n. 144/1989, si introduce la prima normativa sul dissesto finanziario. Con essa si consentiva all'ente locale dissestato di accendere un mutuo presso la Cassa Depositi e Prestiti per il finanziamento del debito pregresso; l'onere del mutuo era a carico dello Stato. Da parte dell'ente invece si richiedeva l'adozione di provvedimenti straordinari per finanziare almeno in parte il proprio debito e ristrutturare le cause del dissesto: a questo scopo era obbligatoriamente previsto il vaglio di un piano di risanamento, la messa in mobilità del personale eccedente, l'elevazione delle entrate proprie dell'ente fino ai massimi consentiti per legge, l'alienazione – se necessaria – di parte del patrimonio disponibile non necessario all'esercizio delle funzioni istituzionali.

Tuttavia questa norma ancora non prevedeva né l'istituzione di un organo straordinario (dunque la gestione del dissesto era in toto affidata agli amministratori locali eletti), né scadenze tassative.

La dichiarazione di dissesto, dunque, per quanto obbligatoria, non necessariamente era risolutiva. Anzi, benché ne conseguisse il blocco delle azioni dei creditori, i giudici delle esecuzioni non riconoscevano la prevalenza del blocco sulle ragioni creditorie, e permettevano dunque ai privati di aggredire i fondi degli enti.

Una riforma della normativa era a questo punto urgente. Il d.l. 8/1993, convertito con modificazioni dalla l. n. 68/1993, riformava alcune debolezze della precedente normativa: prevedeva una cronoprogramma degli adempimenti e individuava in un organo straordinario nominato dal Presidente della Repubblica e composto da magistrati, funzionari statali o commercialisti il soggetto deputato alla liquidazione del pagamento del debito accumulato dall'ente dissestato.

La procedura di dissesto veniva poi assimilata ad una procedura fallimentare; il contributo statale al finanziamento dell'indebitamento veniva limitato ad una quota proporzionale alla popolazione.

Tuttavia nuove difficoltà nelle operazioni di liquidazione e pagamento imponevano ulteriori modifiche della disciplina, che si sono susseguite negli anni Novanta fino alla definitiva risistemazione nel TUEL.

Le modifiche si collocano essenzialmente nel d.lgs. 77/1995, che introduce cause di prelazione, riduce la durata del dissesto da dieci a cinque anni, consente di deliberare le riduzioni e le agevolazioni fiscali previste per legge e nel d.lgs. 336/1996; le scadenze per gli adempimenti a carico sia dell'organo liquidatore sia dell'amministrazione in carica vengono velocizzate, viene richiesta all'organo straordinario la predisposizione di un piano di rilevazione dei debiti, da depositarsi presso il Ministero dell'Interno, e si prevede che il piano di estinzione di tutte le passività cumulate negli anni di dissesto venga approvato dallo stesso Ministero. Nel caso in cui la procedura di dissesto fallisca e si ricostituiscano un disavanzo di amministrazione, o emergano nuovi debiti fuori bilancio, una norma di chiusura affida al Ministero competente eventuali misure straordinarie.

I d.lgs. 342/1997 e 410/1998 introducono infine una procedura semplificata e una nuova modalità di definizione della massa passiva, in cui l'onere della prova è addossato al creditore, il quale deve presentare domanda di insinuazione entro un termine dato (e quindi si intravede l'assimilazione progressiva del dissesto alla procedura fallimentare di natura civilistica), e che in caso di rigetto della domanda può rivolgersi al Ministero dell'Interno, il quale provvede ad esaminare i creditori esclusi. Viene previsto inoltre un meccanismo di sostituzione dell'organo straordinario di liquidazione nell'eventualità in cui non vengano osservati termini e prescrizioni obbligatorie nella presentazione del piano di estinzione del debito e negli altri adempimenti.

Norme transitorie hanno regolato la materia per gli enti che avevano già dichiarato il dissesto a mano a mano che questa veniva riformata. Solo con il d.lgs. 267/2000 le tre fattispecie di commissariamento trovano una collocazione unica, benché in titoli diversi del Testo unico.

2. Presupposti e procedimenti

Sommario. 2.1. Riferimenti normativi nel Testo Unico sugli Enti Locali in materia di commissariamento. 2.2. Lo scioglimento ordinario. 2.3. Lo scioglimento per infiltrazioni mafiose. 2.4. Il commissariamento per dissesto finanziario. 2.5. Lo scioglimento per mancata approvazione nei termini degli strumenti urbanistici.

2.1. Riferimenti normativi nel Testo Unico sugli Enti Locali in materia di commissariamento

La trattazione delle prime due fattispecie di commissariamento si inquadra nel più ampio sistema dei controlli, normato dal Titolo VI, che prevede controlli esterni sugli atti (artt. 124-140) , controlli esterni sugli organi (artt. 141-146), distinti in organi collegiali o monocratici, controlli interni (artt. 147-147 quinquies) e i controlli della Corte dei Conti (artt. 148-148 bis).

Gli articoli del TUEL che riguardano lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali sono gli artt. 141-146 e si trovano nella Parte prima, Sezione VI, Capo II, denominato “Controllo sugli organi”: art. 141 (Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali), art. 142 (Rimozione e sospensione di amministratori locali), art. 143 (Scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso), art. 144 (Commissione straordinaria e comitato di sostegno e monitoraggio), art. 145 (Gestione straordinaria), art. 145bis (Gestione finanziaria), art. 146 (Norma finale).

Il dissesto finanziario è normato nella Parte seconda, Titolo VII, Capo II, denominato “Enti locali dissestati: disposizioni generali”: art. 244 (Dissesto finanziario), art. 245 (Soggetti della procedura di risanamento), art. 246 (Deliberazioni di dissesto), art. 247 (Omissione della deliberazione di dissesto), art. 248 (Conseguenze della dichiarazione di dissesto), art. 249 (Limiti alla contrazione di nuovi mutui), art. 250 (Gestione del bilancio durante la procedura di risanamento), art. 251 (Attivazione delle entrate proprie).

Gli articoli del TUEL verranno presi in esame dettagliatamente nelle sezioni dedicate a ciascuna singola fattispecie.

2.2. Lo scioglimento ordinario

2.2.1. Riferimenti normativi

La disciplina dell'art. 141 poco si discosta dal sistema previgente: complessivamente, corrisponde ad un ridimensionamento dei controlli regionali un approfondimento del controllo statale sugli organi. Il comma 8 estende la disciplina del commissariamento “ordinario”, in quanto compatibile, agli altri enti locali di cui all'articolo 2 comma 1 ed ai consorzi tra enti locali.

L'art. 142 rileva ai fini dello scioglimento del consiglio comunale in quanto la rimozione del sindaco ne è un presupposto, e dunque lo comporta automaticamente. È lo stesso Consiglio di Stato a ritenere che i due provvedimenti, collegandosi strettamente anche sul piano procedimentale, debbano essere adottati contestualmente¹⁰.

Ne consegue che, qualora il provvedimento di rimozione del Ministero dell'Interno riguardi il sindaco, debba seguire un successivo atto di scioglimento dell'assemblea adottato con d.P.R.

2.2.2. Presupposti

I presupposti dello scioglimento ordinario dei consigli comunali sono elencati, in una climax ascendente, al comma 1 art. 141 – che riprende nelle sue linee essenziali l'elencazione già presente nella l. n. 142/1990.

Alla lettera a) sono indicati il compimento di atti contrari alla Costituzione, gravi e persistenti violazioni di legge e gravi motivi di ordine pubblico. Alla lettera b) seguono la rimozione, la decadenza, l'impedimento permanente, il

10. Cons. Stato, sent. n. 582/1997.

decesso del sindaco o del presidente della provincia; le dimissioni del sindaco o del presidente della provincia; le dimissioni ultra dimidium dei consiglieri del consesso elettivo; la riduzione dell'organo assembleare alla metà dei componenti. La lettera c), infine, costituisce presupposto di scioglimento la mancata approvazione del bilancio nei termini di legge.

Escludiamo dalla trattazione presente, per rimandarla più avanti, il comma 1bis.

a. Presupposti di cui alla lettera a)

a.a. Compimento di atti contrari alla Costituzione

Si tratta di *“atti che in qualsiasi modo violino la costituzione della repubblica, che limitino la libertà dei cittadini, la circolazione delle persone e delle idee, che possano essere di attentato all'unità dello stato”*¹¹, che manifestano *“la volontà del consiglio di opporsi ai principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, quali ad esempio la democraticità, la rappresentatività o l'uguaglianza”*¹².

Una circolare del Ministero dell'Interno definisce il presupposto quale l'aperta manifestazione dell'ente locale della *“volontà di disattendere talune norme o principi fondamentali che regolano l'ordinamento repubblicano previsti da norme costituzionali”*¹³.

La formulazione ampia del dettato normativo fa pensare che tale volontà sia rilevante non solo quando essa si manifesti tramite atti giuridici in senso proprio, ma ogniqualvolta l'ente assume posizioni obiettivamente contrastanti con la Costituzione.

11. C. Schilardi, *Gli organi elettivi dei comuni e delle province*, p. 52.

12. A. Contarino *et al.*, *Il controllo sugli enti locali. La commissione d'indagine ex art.143, co.2, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*.

13. Circ. Min. Int., Ufficio III, 7 giugno 1990, n. 17102/127/1.

a.b. Gravi e persistenti violazioni di legge

Il presupposto si realizza *“ogni qualvolta venga violata una norma che impone all'ente locale un obbligo assoluto di fare e che tale obbligo, malgrado la diffida, non sia stato adempiuto”*¹⁴. Diversamente dal caso precedente, che è di formulazione generale, qui ci si riferisce ad una precisa discrasia tra una norma e il comportamento discordante dell'ente locale.

Il requisito della persistenza richiama la necessità di una diffida formale proveniente dall'organo addetto alla vigilanza, alla quale non segua nel termine perentorio indicato l'ottemperanza alla norma di legge e la rimozione degli effetti negativi.

Quanto alla gravità, si ritiene che essa vada parametrata non sulla norma violata ma in base all'effettiva ricaduta sull'attività dell'ente (è il caso di violazioni che impattino direttamente sulle posizioni giuridiche soggettive dei cittadini).

a.c. Gravi motivi di ordine pubblico

Conviene fare riferimento al concetto ampio di ordine pubblico esplicitato all'art. 153 del d.lgs. 112/1998, *“inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinamento e la civile convivenza della comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni”*.

Il caso si verifica *“allorquando sia accertata nei consigli e nelle amministrazioni locali presenza di persone – in numero determinante – che facciano ritenere esistente, reale ed attuale il rischio che siano perseguiti fini illeciti”*¹⁵, senza che sia necessario essere giunti alla realizzazione concreta del rischio, ma al solo ricorrere di elementi che ne suggeriscano la probabile verifica.

14. C. Schilardi, *op. cit.*, p. 52.

15. *Ibidem*.

Il dettato dell'art. 141 deve essere interpretato alla luce del significato di “ordine pubblico” che via via la Corte costituzionale ha dato e aggiornato. Si tratta di una fattispecie che anticipa lo scioglimento per infiltrazioni mafiose: si rinvengono qui infatti lo sviamento funzionale interno al consiglio, dovuto alla presenza inquinante di talune persone, e l'anticipazione della tutela alla fase che precede la verifica del rischio.

b. Presupposti di cui alla lettera b)

La lettera b) comprende quattro casi nei quali non è oggettivamente possibile assicurare il regolare svolgimento delle funzioni degli enti locali.

b.a. Rimozione, decadenza, impedimento permanente, decesso del sindaco o del presidente della provincia

In base al principio *aut simul stabunt aut simul cadent*, ogni evento che causa la cessazione della carica del sindaco comporta automaticamente lo scioglimento del consiglio comunale. Sono elencate qui cause di vacanza della carica di sindaco che non dipendono da una conforme volontà del sindaco stesso.

Dimissioni del sindaco o del presidente della provincia. Questo presupposto è conforme nella sua ratio al presupposto precedente, ma – a differenza di quello – contempla l'ipotesi di una volontaria cessazione della carica. L'operatività del commissariamento è in questo caso subordinata al decorso del termine di venti giorni a partire dal momento in cui le dimissioni vengono presentate al consiglio. In questo modo si esclude una qualsiasi residua possibilità di trovare una soluzione tale da consentire al consiglio e alla giunta di operare regolarmente.

A partire dalla l. n. 120/1999 la gestione commissariale in questo caso è affidata non ad un reggente come è per il caso di impedimento permanente, rimozione, decadenza o decesso del sindaco, ma ad un commissario straordinario nominato *ad hoc*.

b.b. Dimissioni *ultra dimidium* dei consiglieri del consesso elettivo

Questo presupposto era già previsto dall'art. 8 comma 4, d.P.R. 570/1960 “Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali”. In seguito alla disposizione della l. n. 415/1993 per la quale le dimissioni dalla carica di consigliere diventavano efficaci una volta che il consiglio aveva disposto la surroga (entro venti giorni dalla presentazione delle dimissioni), il consiglio di Stato aveva affermato che lo scioglimento si determinava solo alla scadenza del termine di venti giorni, in caso di mancata surroga dei consiglieri dimissionari, e a condizione che le dimissioni fossero simultanee, cioè presentate lo stesso giorno¹⁶.

Su questa situazione era intervenuta la legge Bassanini bis chiarendo alcune difficoltà applicative riguardanti l'irrevocabilità e il differimento dell'efficacia delle dimissioni. Il Testo unico del 2000 riscrive interamente il presupposto, che richiede il coordinamento con l'art. 38 comma 8 dello stesso Testo unico¹⁷.

b.c. Riduzione dell'organo assembleare alla metà dei componenti

È il caso della impossibilità di surroga dei consiglieri per esaurimento delle liste dei candidati non eletti. La ratio è la stessa del presupposto precedente, ma qui si prevede una riduzione del numero di consiglieri scaglionata nel tempo, e non invece una riduzione dovuta a dimissioni contestuali.

16. Cons. Stato, parere del 5 giugno 1996.

17. Art. 38 comma 8 dello stesso Testo unico, come modificato dalla l. n. 140/2004 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 29 marzo 2004, n. 80, recante disposizioni urgenti in materia di enti locali”: “8. *Le dimissioni dalla carica di consigliere, indirizzate al rispettivo consiglio, devono essere presentate personalmente ed assunte immediatamente al protocollo dell'ente nell'ordine temporale di presentazione. Le dimissioni non presentate personalmente devono essere autenticate ed inoltrate al protocollo per il tramite di persona delegata con atto autenticato in data non anteriore a cinque giorni. Esse sono irrevocabili, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci. Il consiglio, entro e non oltre dieci giorni, deve procedere alla surroga dei consiglieri dimissionari, con separate deliberazioni, seguendo l'ordine di presentazione delle dimissioni quale risulta dal protocollo. Non si fa luogo alla surroga qualora, ricorrendone i presupposti, si debba procedere allo scioglimento del consiglio a norma dell'articolo 141*”.

c. Presupposti di cui alla lettera c)

La lettera c) qualifica la mancata approvazione del bilancio quale presupposto idoneo a far scattare il commissariamento. Per questo caso, il comma 2 prevede un'apposita procedura, estesa anche all'eventualità in cui il consiglio non abbia approvato nei termini di legge lo schema di bilancio predisposto dalla giunta.

Il comma 2 prevede per il caso di mancata approvazione del bilancio nei termini una fase preliminare allo scioglimento, che può concludersi anche con esito negativo: se entro il termine in cui il bilancio doveva essere approvato, la giunta non ne ha nemmeno predisposto lo schema, allora l'organo regionale di controllo (che prima era il Co.Re.Co. ed ora è il prefetto) nomina un commissario, il quale ha il compito di predisporre lo schema e sottoporlo al consiglio.

Il consiglio ha venti giorni per l'approvazione; in caso di mancata approvazione, il prefetto inizia la procedura per lo scioglimento del consiglio.

La stessa procedura deve essere poi applicata *“in caso di mancata approvazione del rendiconto di gestione entro il termine del 30 aprile dell'anno successivo”*. Lo dispone il d.l. 174/2012, convertito con modificazioni in l. n. 213/2012 che inserisce il comma 2bis all'art. 227 TUEL.

Agli effetti di quest'ultimo presupposto di scioglimento la legge equipara l'inosservanza di principi di gestione e di controllo, e nella specie la mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio a salvaguardia degli equilibri di bilancio (art. 193 comma 4); l'inosservanza dell'obbligo di deliberazione dello stato di dissesto, che si estende al commissario nominato ex art. 141 comma 3 (art. 246 comma 3); l'inosservanza di obblighi relativi all'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato (art. 262 comma 1); la sfiducia del consiglio comunale all'organo monocratico, con mozione ai sensi dell'art. 52 TUEL.

Pur non occupandosi direttamente l'art. 142 dello scioglimento dei consigli, la disciplina che regola rimozione e sospensione di amministratori locali impatta in

via indiretta anche sulle vicende del consiglio. La rimozione del sindaco e del Presidente della provincia è infatti uno dei presupposti per lo scioglimento del consiglio (art. 141 comma 1 lettera b numero 1), poiché non può più essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi.

L'articolo riprende il Testo unico della legge comunale e provinciale del 1915, estendendone la portata non solo ai sindaci, ma anche ai presidenti di provincia, di consorzio e delle comunità montane, e ai componenti di giunte e consigli. La rimozione avviene con decreto del Ministro dell'Interno in casi coincidenti a quelli già elencati dall'art. 141 lettera a): il compimento di atti contrari alla Costituzione, gravi e persistenti violazioni di legge, gravi motivi di ordine pubblico.

A questi casi se ne aggiunge un quarto, introdotto con d.l. 172/2008 e di vigenza limitata ai territori in cui sia stato dichiarato lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti (comma 1bis). In questa particolare circostanza possono essere motivo di rimozione degli amministratori locali la grave inosservanza degli obblighi posti a carico delle province inerenti alla programmazione ed organizzazione del recupero e dello smaltimento dei rifiuti a livello provinciale ed alla individuazione delle zone idonee alla localizzazione degli impianti di recupero e smaltimento dei rifiuti, e la grave inosservanza di specifici obblighi posti a carico dei comuni inerenti alla disciplina delle modalità del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, della raccolta differenziata, della promozione del recupero delle diverse frazioni di rifiuti, della raccolta e trasporto dei rifiuti primari di imballaggio ai sensi del d.lgs. 152/2006, come precisati dalle ordinanze di protezione civile.

In questi casi, il Sottosegretario di Stato delegato alla gestione dell'emergenza assegna un termine per adempiere; nell'eventualità in cui l'inosservanza persista, su proposta motivata dello stesso, avviene con decreto del Ministero dell'Interno la rimozione del sindaco, ma anche quella dei componenti dei consigli e delle giunte.

2.2.3. Procedimento

Al rapporto scritto del prefetto indirizzato al Ministero dell'Interno fa seguito una proposta di scioglimento, formulata dal Ministro stesso e indirizzata al Presidente della Repubblica. È dunque con decreto del Presidente della Repubblica che il consiglio comunale viene sciolto. Contestualmente alla dichiarazione di scioglimento, alla quale è allegata la relazione del prefetto che ne illustra i motivi, viene nominato il commissario, che esercita le attribuzioni conferite con il decreto stesso (art. 141 comma 3). Il provvedimento viene poi immediatamente comunicato al Parlamento e pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

In seguito all'emanazione del decreto, i consiglieri cessati dalla carica per effetto dello scioglimento continuano ad esercitare, fino alla nomina dei successori, gli incarichi esterni loro eventualmente attribuiti.

Questa procedura si applica a tutti i presupposti di cui al comma 1 tranne ai casi di impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del sindaco o del presidente della provincia. In questi casi, per effetto dell'art. 20 l. n. 81/1993, la gestione dell'ente veniva affidata non ad un commissario straordinario ma al vicesindaco, che resta in carica fino a nuove elezioni. Si trattava quindi di una situazione di reggenza in cui è il vicesindaco l'amministratore straordinario dell'ente.

La successiva l. n. 120/1999 all'art. 8 prevedeva, per il caso di dimissioni del sindaco, che si procedesse comunque alla nomina di un commissario (e ragionevolmente si poteva presumere che anche negli altri casi analoghi si procedesse similmente). La prospettiva della reggenza del vicesindaco poteva infatti prestarsi ad utilizzazioni strumentali, per evitare ad esempio lo scioglimento.

Il nuovo TUEL abroga l'art. 20 l. n. 81/1993, così come l'art. 8 l. n. 120/1999, ed esclude i casi di impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del sindaco dall'applicazione della procedura ordinaria. Non detta tuttavia un procedimento formale che conduca l'ente locale dallo scioglimento ad un nuovo turno elettorale.

Il rinnovo del consiglio nelle ipotesi di scioglimento deve coincidere con il primo turno elettorale utile previsto dalla legge. Ne consegue che i consigli sciolti entro il 15 marzo vengono rinnovati nel turno di primavera (tra il 15 aprile e il 15 giugno) e i consigli sciolti entro il 15 settembre nel turno di autunno (tra il 15 novembre e il 15 dicembre).

Nelle more dell'emanazione del decreto, se si concretizzano motivi di grave e urgente necessità, il prefetto ha il potere di sospendere il consiglio e di nominare un commissario per la provvisoria amministrazione dell'ente. Si tratta comunque di un provvedimento cautelare e perciò provvisorio, che deve estinguere la propria efficacia entro 90 giorni. Se allo scadere dei 90 giorni non è stato rimosso l'organo sospeso, il provvedimento del consiglio cessa di produrre i suoi effetti e il consiglio viene reinsediato.

2.3. Lo scioglimento per infiltrazioni mafiose

2.3.1. Riferimenti normativi

Gli artt. 143-146 sul commissariamento per infiltrazione sono il risultato del trasferimento nel nuovo TUEL della disciplina contenuta nell'art. 15bis l. n.55/1990¹⁸. Dal 2000 la fattispecie in oggetto cessa di essere una fattispecie “speciale” rispetto a quella ex art.141 e diviene a tutti gli effetti *“uno strumento ordinario di controllo sugli Organi degli Enti locali con una precipua finalità di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico”*¹⁹.

L'art. 143 TUEL si pone infatti *“in un rapporto di continuità e di sostanziale specificazione, presentando la medesima ratio di tutela: la salvaguardia della «tranquillità e della sicurezza del vivere sociale», componenti fondamentali della nozione di «ordine pubblico materiale»”*²⁰. Il rapporto di specialità che intercorre

18. Relazione illustrativa del d.lgs. 267/2000.

19. Contarini et al., *op. cit.*, p.31.

20. Gagliardi, *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata*, in Foro amm. CdS, fasc. 11, 2005, 3334.

tra i due istituti fa sì che la normativa dello scioglimento per infiltrazioni sia applicabile anche nei confronti di enti per i quali si siano verificati i presupposti dello scioglimento ordinario, o per i quali questo sia già stato dichiarato.

Dunque il commissariamento per infiltrazioni diviene uno strumento ordinario, mantenendo la sua peculiare ratio nella tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, nella sua accezione ampia indicata dal legislatore stesso nel d.lgs. 112/1998, art. 159: “*complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari su cui si regge l'ordinata civile convivenza della comunità nazionale*”. Tale materia è oggetto di competenza esclusiva dello Stato, e pertanto non è stata coinvolta dalla riforma del Titolo V.

Prima del 2009, il testo dell'art. 143 TUEL riproduceva pedissequamente il vecchio art. 15bis l. n. 55/1999. La sostituzione del 2009 si era resa necessaria per superare le criticità applicative che una legge varata in una situazione emergenziale non può non presentare; per questo viene specificata la *nozione di criminalità organizzata di tipo mafioso*; si richiede che gli elementi sul collegamento o condizionamento siano “*concreti, univoci e rilevanti*”, e che la proposta di scioglimento indichi le anomalie gestionali, i provvedimenti necessari e gli amministratori presumibilmente responsabili. La novella ha inoltre esteso l'ambito di applicazione della disciplina dal solo ceto politico a quello burocratico (segretario comunale, direttore generale, dirigenti e dipendenti dell'ente).

Infine è stata procedimentalizzata la fase che precede il decreto, precedentemente affidata alla discrezionalità dei Prefetti ed è stata introdotta l'incandidabilità degli amministratori locali che hanno tenuto condotte causali rispetto allo scioglimento per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, limitatamente al turno successivo allo scioglimento.

2.3.2. Presupposti

L'art. 143, come sostituito dal comma 30 art. 2 l. n. 94/2009 “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”, indica i presupposti del decreto di scioglimento per infiltrazioni mafiose.

Condizione dello scioglimento è la presenza di elementi “*concreti, univoci e rilevanti*”²¹ sintomatici di legami diretti o indiretti tra gli amministratori locali e la criminalità organizzata di stampo mafioso o di forme di condizionamento degli amministratori stessi, tali da “*determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi, compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati o arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica*”.

Rispetto alla dizione precedente, in cui si parlava di “*libera determinazione degli organi elettivi*”, l'art. 143 declina ora le possibili alterazioni del procedimento di formazione della volontà degli amministratori, e cita insieme al principio di buon andamento anche quello di imparzialità della pubblica amministrazione.

Il testo normativo sembra indicare che almeno i primi due presupposti debbano essere cumulativi; la Corte Costituzionale ha però interpretato diversamente la lettera del testo, affermando che tra i presupposti intercorre piuttosto una relazione di alternatività²².

Il decreto è un atto di alta amministrazione, e dunque i soggetti coinvolti nella sua redazione e approvazione godono di ampia discrezionalità. Non sono richieste prove inconfutabili, non è necessaria una pronuncia giurisdizionale su eventuali reati commessi, né sono necessarie misure di prevenzione. “*Ciò in*

21. La circolare del Ministero dell'Interno n. 7102 M/6 del 25 giugno 1991 sancisce che dagli elementi oggetto di valutazione debba emergere “*chiaramente il determinarsi di uno stato di fatto nel quale il procedimento di formazione della volontà degli amministratori subisca alterazioni per effetto dell'interferenza di fattori, esterni al quadro degli interessi locali, riconducibili alla criminalità organizzata*”.

22. Corte Cost., sent. n. 103/1993.

quanto l'intento del legislatore è quello di riferirsi anche a situazioni estranee all'area propria dell'intervento penalistico o preventivo, nell'evidente consapevolezza della scarsa percepibilità, in tempi brevi, delle varie concrete forme di connessione o di contiguità e dunque di condizionamento fra organizzazioni criminali e sfera pubblica, e della necessità di evitare con immediatezza che l'amministrazione dell'Ente locale permanga permeabile all'influenza della criminalità organizzata"²³.

Tuttavia gli indizi devono essere documentati, concordanti e significativi rispetto all'influenza della criminalità organizzata negli organi elettivi: non sono rilevanti semplici sospetti, elementi meramente indiziari, fatti sporadici o congetture.

Non è sufficiente nemmeno la notorietà dell'azione criminale nel territorio di riferimento, la cui presenza e la cui rispondenza alla definizione di cui all'art. 416 bis c. p. deve essere tuttavia accertata, in quanto presupposto logico dell'eventuale collegamento o condizionamento.

La giurisprudenza ha progressivamente elaborato una serie di indici sintomatici dell'inquinamento mafioso nell'amministrazione dell'ente locale: l'esistenza di rapporti di parentela degli amministratori con soggetti sicuramente mafiosi; la costante frequentazione di pregiudicati; l'esistenza di precedenti penali per gravi fatti di corruzione in capo agli amministratori locali; l'inefficienza dei servizi offerti dagli enti locali; la carenza di controlli e trasparenza nell'erogazione di benefici economici; un grave dissesto finanziario; la mancata riscossione dei tributi o gravi irregolarità nel rilascio di autorizzazioni e licenze amministrative; costante e perdurante deviazione degli uffici comunali di edilizia e urbanistica dai compiti d'istituto; irregolarità o mancanza di trasparenza nell'affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani; la mancata costituzione di parte civile del comune in processi penali a carico di

23. Così TAR Lazio, Sez. I, n. 1119/2012.

esponenti della criminalità organizzata locale; la concessione di contributi a soggetti affiliati e/o vicini a sodalizi criminali o mafiosi²⁴.

L'elencazione comprende situazioni di influenza sia su scelte di governo in materia di programmazione e pianificazione (dunque sulle attività politiche), sia su attività meramente gestionali, che sono di grande interesse per i gruppi criminali in quanto destinatarie delle risorse pubbliche.

Per la definizione di amministratore locale, si rimanda all'art. 77 TUEL²⁵, che per espressa disposizione normativa si applica solo al capo IV, e che tuttavia rimane l'unica definizione esplicita del TUEL.

L'art. 143 comma 2 richiede che l'accertamento dei presupposti sia operato anche “*con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti ed ai dipendenti dell'ente locale*”. Non sono tuttavia indifferenti eventuali rilievi da muovere agli organi di indirizzo politico in relazione alle irregolarità imputabili agli uffici tecnici; in questo senso diventano significativi, ad esempio la mancata o inadeguata adozione di atti di indirizzo necessari per conformare legittimamente l'operato dei dirigenti; l'atteggiamento supino assunto dagli amministratori rispetto alle illegittimità commesse dai dirigenti in alcuni delicati settori amministrativi; più in generale, una responsabilità a titolo di culpa in vigilando su modalità dell'agire degli organi di gestione idonei a rivelare una rete consolidata e diffusa di connivenze con esponenti di sodalizi criminali²⁶.

Una sentenza del Consiglio di Stato chiarisce secondo quale ottica debbano essere considerati gli elementi da porre alla base del decreto di scioglimento:

24. *Ex plurimis*: Cons. Stato, sentt. n. 5225/2000, 2590/2003, 1573/2005, 1004/2007, 1490/2010, 227/2011, 1547/2011. Cf. Contarini et al., *op. cit.*

25. Art. 77 comma 2: “*Il presente capo disciplina il regime delle aspettative, dei permessi e delle indennità degli amministratori degli enti locali. Per amministratori si intendono, ai soli fini del presente capo, i sindaci, anche metropolitani, i presidenti delle province, i consiglieri dei comuni anche metropolitani e delle province, i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, i presidenti dei consigli comunali, metropolitani e provinciali, i presidenti, i consiglieri e gli assessori delle comunità montane, i componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, nonché i componenti degli organi di decentramento*”.

26. Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 4946/2006. Elaborazione di Contarini et al., *op. cit.*

“[...] le vicende che costituiscono il presupposto del provvedimento di scioglimento devono essere considerate nel loro insieme, e non atomisticamente, e devono risultare idonee a delineare, con una ragionevole ricostruzione, il quadro complessivo del condizionamento mafioso (in termini: consiglio di Stato, Sezione VI, n. 1547 del 10 marzo 2011). Assumono quindi rilievo situazioni non traducibili in episodici addebiti personali ma tali da rendere, nel loro insieme, plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell’esperienza, l’ipotesi di una soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata (vincoli di parentela o affinità, rapporti di amicizia o di affari, frequentazioni). E ciò pur quando il valore indiziario degli elementi raccolti non sia sufficiente per l’avvio dell’azione penale o per l’adozione di misure individuali di prevenzione (consiglio di Stato, Sezione III, n. 3340 del 2 luglio 2014, cit.)”²⁷.

Deve perciò essere fatta una vera e propria ricostruzione d'ambiente, che non prescinda dai singoli indicatori ma comunque li riconduca ad un quadro unitario, da sottoporre ad una valutazione complessiva. I singoli fatti possono essere – se considerati singolarmente – non particolarmente significativi o determinanti, ma comunque tali da acquistare rilevanza in una considerazione d'insieme.

L'anticipazione della tutela è così avanzata che il consiglio viene sciolto anche se le disfunzioni dell'apparato amministrativo sono imputabili alla precedente amministrazione, *“ben potendosi gli episodi di collegamento e condizionamento con la criminalità organizzata dedurre da un contegno omissivo degli amministratori, i quali nulla abbiano fatto per arginare la situazione di inefficienza ed illegalità presente. Il condizionamento da parte della criminalità organizzata può essere, pertanto, frutto non solo di coartazione violenta o di timore, ma anche di una spontanea adesione culturale al sistema mafioso, ovvero*

27. Cons. Stato, Sez. III, sent. n. 2054/2015.

*di una pura e semplice volontà degli amministratori di quieto convivere con le consorterie malavitose*²⁸.

2.3.3. Procedimento

L'art. 143 prevede che la procedura di commissariamento sia disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero dell'Interno, previa delibera del consiglio dei Ministri entro tre mesi dalla trasmissione della relazione del prefetto. Il provvedimento di scioglimento deliberato dal consiglio dei Ministri è immediatamente trasmesso alle Camere e pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

Contestuale al decreto di scioglimento è la nomina di una Commissione straordinaria, composta di tre persone individuate tra funzionari dello Stato, magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa, i quali cumulano in sé poteri e competenze del consiglio comunale, della giunta e del sindaco.

A monte del decreto di scioglimento firmata dal Capo dello Stato si colloca un procedimento di accertamento condotto dal prefetto competente per territorio, attraverso l'operato di una commissione di indagine appositamente nominata. Le prefetture sono infatti gli organi periferici del Ministero dell'Interno, che mantengono un monitoraggio continuo sugli enti locali.

a. L'attività prodromica alla nomina della Commissione di indagine

Poiché la Commissione si intromette pesantemente nell'autonomia delle amministrazioni, l'esercizio dei poteri di accesso e di accertamento è subordinato alla presenza di elementi di attenzione, che sollecitano il prefetto alla nomina della commissione. Elementi di attenzione possono essere inchieste degli inquirenti nei confronti di amministratori o burocrati, in particolare se hanno ad oggetto reati o rapporti con la criminalità organizzata; verifica di una delle

28. David Romei, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamento mafioso*, Rassegna Avvocatura dello Stato n. 2/2014.

cause di sospensione o decadenza degli amministratori ex art. 59 TUEL; esposti firmati e pervenuti in prefettura, che denunciano irregolarità nella gestione dell'ente, nell'erogazione dei servizi pubblici o nello svolgimento delle consultazioni elettorali, se circostanziate e dettagliate; esposti a firma di amministratori o dipendenti dell'ente locale, che devono essere presi in considerazione tanto più da quando è stato soppresso il vaglio di legittimità preventivo sulle deliberazioni della giunta ad opera del Co.Re.Co. (è il caso delle segnalazioni sull'operato dell'esecutivo, provenienti ad esempio da consiglieri di minoranza, o su presunte anomalie nelle procedure di selezione o nell'attribuzione di incarichi); risultanze delle attività di monitoraggio, controllo e verifica svolte dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e dall'Ispettorato di Finanza pubblica; delibere delle Sezioni regionali della Corte dei Conti ai Consigli regionali, nelle quali è trasposto l'esito dell'attività di controllo sulla gestione finanziaria degli enti; rapporto mensile redatto dal segretario comunale contenente i dati relativi all'abusivismo edilizio ex art. 31 comma 7, d.P.R. n. 380/2001; note informative delle Forze di polizia; determinazioni riguardanti acquisti, contratti e servizi, eventualmente trasmesse alla prefettura ex art. 135 TUEL.

Al ricorrere di questi o analoghi elementi, e comunque considerando la storia amministrativa dell'ente (nella quale possono palesarsi presenza ed attività delle mafie o di esponenti mafiosi sul territorio, o precedenti scioglimenti), il prefetto deve – per potere esercitare i poteri di accesso e di accertamento – fare richiesta di delega al Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali - Direzione Centrale per gli Uffici Territoriali del Governo e per le Autonomie Locali. Nella richiesta di delega il prefetto sintetizzerà la situazione complessiva dell'ente per il quale si intende disporre l'accesso di una Commissione d'indagine, facendo specifico riferimento alle indagini di polizia e agli eventuali provvedimenti giudiziari a carico di amministratori o tecnici, alle più gravi criticità nello svolgimento dell'azione amministrativa e nell'erogazione dei servizi.

A seguito di regolare richiesta, il Ministero dell'Interno conferisce al prefetto con decreto i poteri di accesso e di accertamento.

b. La Commissione di indagine

Il prefetto competente si trova ora nella condizione di disporre gli accertamenti necessari a valutare l'esistenza dei presupposti per lo scioglimento.

Degli accertamenti necessari viene incaricata con decreto prefettizio una commissione d'indagine composta da tre membri, che esercita i poteri di accesso e di accertamento di cui il prefetto è titolare per delega del Ministero dell'Interno. Criterio di scelta dei membri della Commissione è la pluralità di professionalità, che possano garantire un'analisi quanto più ampia possibile della situazione dell'ente locale.

Nel decreto di nomina il prefetto indica quindi i commissari designati, espone le ragioni che l'hanno condotto a disporre l'accesso e fissa il termine, non superiore a tre mesi, prorogabili una sola volta per un periodo massimo di ulteriori tre mesi, entro il quale la Commissione deve presentare una relazione contenente le risultanze dell'indagine svolta.

Il decreto indica inoltre la possibilità che i componenti della commissione si avvalgano della collaborazione del personale amministrativo dell'ente locale o di altro personale a ciò deputato dalle Forze di polizia.

Il primo atto della Commissione consiste nella consegna del decreto prefettizio al segretario dell'ente locale, affinché questo venga notificato in forma urgente al sindaco, ai membri della giunta e del consiglio comunale. Una volta insediatisi, i commissari devono porre le basi per compiere gli accertamenti delegati. A questo scopo, sarà indispensabile la collaborazione del segretario comunale; l'ente deve mettere a disposizione della Commissione un locale idoneo alla consultazione della documentazione, all'audizione di eventuali interessati o persone a conoscenza di fatti rilevanti, allo svolgimento di riunioni (e pertanto bonificato dalle Forze dell'Ordine per evitare che siano stati collocati strumenti di

spionaggio o registrazione). Tale locale dovrà essere sigillato per evitare fughe di notizie o sottrazione di documenti. Qualora l'ente non sia in grado di mettere a disposizione un locale idoneo, la Commissione pone la propria sede presso un comando delle Forze dell'Ordine, o presso la prefettura stessa. Parimenti indispensabile è, per tutta la durata dell'accesso, la collaborazione delle Forze dell'Ordine di stanza sul territorio.

La Commissione conclude il proprio incarico redigendo e trasmettendo al prefetto una relazione contenente le risultanze della propria attività, gli elementi che suggeriscano tentativi di infiltrazione, e la loro rilevanza ai fini dello scioglimento.

All'emergere di elementi di collegamento con la criminalità organizzata, anche qualora essi non configurassero il presupposto dello scioglimento indicato all'art. 143 TUEL, ed entro 45 giorni dal deposito della relazione della Commissione di indagine, il prefetto acquisisce l'avviso del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, al quale deve partecipare il Procuratore della Repubblica competente per territorio. Il prefetto trasmette quindi al Ministero dell'Interno una relazione nella quale indica i settori, gli appalti o i contratti sospettati, dà conto dei provvedimenti da adottare, quali per esempio la sospensione o la sostituzione dei dipendenti coinvolti. La stessa relazione viene inviata anche all'autorità giudiziaria, affinché valuti l'eventuale opportunità di adottare misure di prevenzione.

È in questo momento che il prefetto, quando ricorrano motivi di urgente necessità, può disporre la sospensione temporanea degli organi dalla carica ricoperta e nominare un commissario straordinario che provvede all'amministrazione provvisoria. Questa sospensione d'urgenza ha un termine massimo di sessanta giorni.

c. Il decreto di scioglimento

Il Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero dell'Interno e previa deliberazione favorevole del consiglio dei Ministri, dispone lo scioglimento del

consiglio comunale con proprio decreto. Il decreto viene pubblicato in Gazzetta Ufficiale, unitamente alla proposta del Ministero dell'Interno e al decreto prefettizio. Il decreto è accompagnato da una relazione ministeriale esplicita le situazioni che integrano i presupposti richiesti dall'art. 143 TUEL.

Con il decreto viene nominata la terna commissariale, scelta tra funzionari dello Stato, in servizio o in quiescenza, e tra magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa in quiescenza. Le attribuzioni dei commissari sono fissate nel decreto di nomina.

Le modalità di organizzazione e funzionamento delle commissioni straordinarie e le modalità di pubblicizzazione dei loro atti sono state determinati dai decreti ministeriali 459 e 523 del 28 luglio 1995.

Lo scioglimento ha durata variabile tra i dodici e i diciotto mesi, eventualmente prorogabili fino a due anni. Esso fa cessare tutte le cariche elettive e determina la risoluzione degli incarichi a contratto di dirigenti, revisore dei conti, consulenti e Co.Co.Co. conclusi dagli amministratori sciolti, tranne nel caso in cui i commissari non confermino tali incarichi entro quarantacinque giorni dal loro insediamento.

Ulteriore conseguenza del decreto (art. 143 comma 11) è l'incandidabilità al turno di elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali successivo allo scioglimento. Si tratta di una ipotesi di responsabilità dirigenziale a carico dei membri degli organi elettivi e dei dirigenti che l'autorità giudiziaria abbia riconosciuto responsabili del commissariamento.

Questa misura va distinta dall'incandidabilità prevista nell'abrogato art. 58 TUEL, la cui disciplina è stata trasferita nella l. n. 235/2012 (cd. Legge Severino). In base a questa norma i destinatari di una sentenza di condanna definitiva per associazione a delinquere di stampo mafioso e coloro che subiscono o hanno subito una misura di prevenzione, in quanto indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso, alla camorra o ad altre associazioni che condividono con le prime metodi e finalità, a prescindere dalla

denominazione, non possono essere candidati né possono ricoprire negli enti locali cariche dirigenziali²⁹.

Mentre in questo caso l'incandidabilità è una sanzione accessoria alla sentenza di condanna definitiva per i reati indicati e opera senza limiti di tempo, l'incandidabilità di cui all'art. 143 comma 11 TUEL ha una finalità cautelativa e di prevenzione e ha efficacia temporalmente limitata al primo turno successivo allo scioglimento.

La lettera del testo normativo che limita gli effetti dell'incandidabilità non è interpretabile diversamente, alla luce dei principi generali di libero accesso di tutti i cittadini in condizione di uguaglianza alle cariche elettive (art. 51 Cost.) e dell'orientamento della Corte costituzionale che considera di stretta interpretazione ogni limitazione del diritto di elettorato passivo.

Dal fatto che la condanna giudiziale definitiva ne sia un presupposto necessario, consegue che la sanzione venga comminata con apposito d.P.R. A questo fine, il Ministero dell'Interno invia la proposta di scioglimento al tribunale competente per territorio, il quale fa le proprie valutazioni applicando le disposizioni sul rito camerale del codice di procedura civile.

Il decreto è ricorribile dinanzi al giudice amministrativo, che è chiamato a verificare i presupposti, la veridicità dei fatti a fondamento della decisione e la logicità del percorso motivazionale: *“il sindacato del giudice di legittimità non può estendersi al merito della scelta discrezionale operata dall'amministrazione, ma può concernere la verifica della sussistenza delle circostanze di fatto*

29. Art. 10, l. n. 237/2012 cd. “Legge Severino”: *“Non possono essere candidati alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali e non possono comunque ricoprire le cariche di presidente della provincia, sindaco, assessore e consigliere provinciale e comunale, presidente e componente del consiglio circoscrizionale, presidente e componente del consiglio di amministrazione dei consorzi, presidente e componente dei consigli e delle giunte delle unioni di comuni, consigliere di amministrazione e presidente delle aziende speciali e delle istituzioni di cui all'articolo 114, presidente e componente degli organi delle comunità montane: a) coloro che hanno riportato condanna definitiva per il delitto previsto dall'articolo 416-bis del codice penale [...]; e) coloro nei cui confronti il tribunale ha applicato, con provvedimento definitivo, una misura di prevenzione, in quanto indiziati di appartenere ad una delle associazioni di cui all'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575, come sostituito dall'art. 13 della legge 13 settembre 1982, n. 646”.*

riportate in motivazione, e la valutazione, sotto il profilo della logicità, del significato a queste attribuito, e dell'iter seguito”³⁰.

Il tasso di annullamento dei decreti di scioglimento contro i quali viene fatto ricorso si assesta al dieci per cento; l'annullamento avviene talora perché la proposta ministeriale non fornisce motivazioni valide a supporto della relazione del prefetto (Cons. Stato sentenza n. 126/2013), talora perché gli elementi non sono univoci e non dimostrano sufficientemente il collegamento o condizionamento mafioso (Cons. Stato sentenza n. 3462/2013), talaltra perché la semplice parentela tra amministratori ed esponenti della criminalità organizzata non è di per sé sufficiente a giustificare il commissariamento dell'ente locale (Cons. Stato sentenza n. 6657/2015).

Data la complessità del mandato assegnato alla terna commissariale, il comma 2 art. 144 individua un Comitato di sostegno e monitoraggio, previsto per la prima volta dall'art. 15bis l. n. 55/1990 e istituito presso il Ministero dell'Interno con d.m. 7 marzo 1994, che fornisce ai commissari sul territorio consulenze tecnico-giuridiche e gestionali. Possono beneficiare del supporto del comitato anche gli enti locali ricondotti a gestione ordinaria. Tra le attività del comitato, rientra l'elaborazione di criteri per predisporre la relazione annuale sull'attività svolta dalle gestioni straordinarie.

Le modalità di organizzazione e funzionamento del comitato sono determinate dai già citati decreti ministeriali 523 e 459 del 28 luglio 1995.

Si sottolinea che il comma 2 art. 144 individua una delle peculiarità del commissariamento per infiltrazioni rispetto ad altre fattispecie di commissariamento; a questa si aggiungono quelle previste dall'art. 145 TUEL.

30. TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, n. 106/2002.

d. La gestione straordinaria

La commissione straordinaria, assistita dal comitato centrale di cui all'art. 144, deve attuare gli interventi necessari a sanare l'ambiente inquinato dal condizionamento mafioso, estendendone per quanto possibile gli effetti positivi anche alle successive amministrazioni regolarmente elette. L'art. 145 indica quali possano essere questi interventi; in questo modo vengono potenziati i poteri ordinariamente attribuiti agli amministratori dell'ente.

Tra gli strumenti organizzativi messi a disposizione dei commissari, si colloca la possibilità di avere personale tecnico e amministrativo temporaneamente assegnato all'ente locale sciolto, eventualmente anche in posizione di sovraordinazione. La norma persegue due finalità: innanzitutto, quella di consentire ai commissari di operare anche in comuni in carenza d'organico (elemento ricorrente, dal momento che da una gestione malavitosa conseguono spesso inefficienze amministrative e squilibri finanziari); infine, quella di permettere alla terna commissariale di collaborare con dipendenti di altre amministrazioni dei quali abbia fiducia e che possano apportare le necessarie competenze e professionalità in questa fase delicata della vita dell'ente.

L'assegnazione di personale avviene con gli istituti del distacco o del comando, che il legislatore cita indifferentemente³¹. L'utilità di questo strumento, oltre che la necessità di stabilizzare i benefici della parentesi commissariale, ha indotto il legislatore a prevederne l'estensione alla prima amministrazione successiva allo scioglimento, consentendo ai nuovi organi eletti di ricorrere all'assegnazione di personale ai sensi del comma 1. Gli oneri economici del personale distaccato sono a carico dello Stato, e il trattamento economico è determinato dallo stesso comma 1.

Entro sessanta giorni dall'insediamento, la commissione straordinaria deve adottare un piano di priorità degli interventi. Tale piano deve essere inviato entro

31. Secondo l'interpretazione del parere del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del consiglio dei Ministri, Ufficio Ppa/Tag dell'11 ottobre 1994.

dieci giorni al prefetto che trasmette gli atti all'amministrazione regionale o alla Cassa depositi e prestiti, i quali dichiarano la priorità di accesso ai finanziamenti statali e regionali. Nel procedimento è richiesta l'acquisizione del parere del Comitato provinciale della pubblica amministrazione, integrato dai rappresentanti di uffici tecnici di amministrazioni locali, regionali o statali.

Le condizioni preferenziali di cui godono gli enti sciolti per infiltrazioni mafiose sono giustificate dalla necessità di realizzare opere pubbliche indifferibili o di sanare gravi disfunzioni nei servizi locali, *“che costituiscono una delle principali cause di crescita della criminalità e di aumento delle condizioni di degrado ambientale”*³².

Una speciale previsione è dedicata al caso in cui lo scioglimento sia dovuto a condizionamenti o collegamenti rilevati nell'aggiudicazione di appalti di opere o di lavori pubblici o di pubbliche forniture, o nell'affidamento in concessione di servizi pubblici locali, bersagli preferenziali dell'azione criminale. La commissione procede infatti ad un controllo sistematico di appalti e concessioni; può revocare delibere e contratti conclusi dalla precedente amministrazione, così da restituire trasparenza all'attività contrattuale dell'ente e al comparto dei servizi pubblici.

Il comma 5 art. 145 garantisce la permanenza delle forme di partecipazione popolare previste dagli statuti di cui all'art. 8 comma 3 TUEL. Come nota Sarti, *“essendo tutta l'opera delle commissioni protesa a restituire legalità al complessivo contesto, e particolarmente a restituire alla popolazione tanto la fiducia nelle istituzioni quanto la concreta possibilità di godere dei diritti costituzionali e di vedere attuati i principi fondamentali della convivenza democratica, non potrebbero essere in alcun modo limitate, nonostante la temporaneità dell'esercizio commissariale, le varie forme di consultazione popolare o la presentazione di istanze da parte dei cittadini”*³³. A questo fine la

32. M. Bertolissi, *L'ordinamento degli enti locali. Commento al testo unico*, p. 580.

33. Sarti, in Bertolissi, *op. cit.*, p. 581.

legge ammette, senza prevedere modalità formali, che la commissione si avvalga, allo scopo di acquisire elementi di conoscenza e valutazione delle questioni di interesse generale, del contributo di rappresentanti delle forze politiche locali, dell'Anci, dell'Upi, delle organizzazioni di volontariato e degli altri corpi della società civile organizzata che possano rappresentare ai commissari la situazione locale.

Non è casuale il dato che fra i Comuni oggetto di dichiarazione di dissesto, *“una buona percentuale è stata sciolta per infiltrazioni mafiose: tale dato può essere considerato sintomatico, soprattutto in territori particolarmente esposti a rischi sociali di natura ambientale, dei legami tra cattiva gestione economica e pervasività criminale”*³⁴. Per questo l'art. 145bis detta norme speciali che dovrebbero facilitare il risanamento dell'ente e la sua stabilità finanziaria (allo stesso scopo sono state emanate le disposizioni contenute nella finanziaria 2007 e nella legge di stabilità 2011). In particolare, la norma in questione riguarda i comuni con popolazione inferiore ai 20 000 abitanti, che per le dimensioni ridotte hanno meno capacità fiscale e più difficilmente riescono a raggiungere l'efficienza amministrativa.

La misura consiste nell'anticipazione di un importo calcolato secondo i criteri di cui al comma 2, ed è subordinata all'approvazione ministeriale di un piano di risanamento predisposto dalla Commissione straordinaria con le stesse modalità previste per gli enti in dissesto finanziario.

Sull'attuazione del piano di risanamento vigila l'organo di revisione locale, il quale deve segnalare alla commissione straordinaria o alla successiva amministrazione le difficoltà di attuazione e gli eventuali scostamenti dagli obiettivi.

34. S. Castellani et al., *La gestione amministrativa e finanziaria degli enti locali, eventuali squilibri e le funzioni di impulso affidate al prefetto ed alla Corte dei Conti*, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, XXVII Corso di formazione dirigenziale per l'accesso alla qualifica di Viceprefetto.

L'art. 146 è una norma di chiusura del sistema, che garantisce un controllo uniformemente esteso anche ad altri enti. Questa estende la disciplina del commissariamento per infiltrazioni mafiose, in quanto compatibile, anche ad altri enti locali, ed in particolare quelli indicati all'art.2 TUEL (province, città metropolitane, comunità montane, comunità isolate e unioni di comuni) e quelli elencati al comma 1: consorzi di comuni e province, Asl e aziende ospedaliere, aziende speciali dei comuni e delle province, consigli circoscrizionali.

L'estensione è quanto mai opportuna, dal momento che *“il radicamento della criminalità organizzata sul territorio avviene non solo con l’infiltrazione negli organi elettivi locali, ma anche attraverso il controllo degli altri soggetti che a vario titolo si occupano della gestione amministrativa del territorio”*³⁵. I soggetti ai quali è stata estesa la disciplina del commissariamento per infiltrazioni sono, a detta del TAR Campania, *“filiazioni o comunque proiezioni dei Comuni”, “organismi di derivazione comunale e comunque ai comuni geneticamente riconducibili”*³⁶. Nota tuttavia Barusso³⁷ come nell'elenco non siano compresi organi dei municipi, né delle istituzioni per la gestione dei servizi sociali. Questa norma è parallela a quella contenuta nell'art. 141 comma 8, che però si limita agli enti locali di cui all'art. 2 TUEL e ai consorzi di enti locali, escludendo quindi Asl, aziende speciali e consigli circoscrizionali³⁸.

Il comma 2 prevede una relazione annuale (semestrale, prima della l. n. 116/2003) che il Ministero dell'Interno deve presentare al Parlamento quanto alla gestione commissariale, con specifico riferimento ai singoli comuni.

Successivamente al TUEL, altre disposizioni di legge sono intervenute a normare aspetti specifici del commissariamento per infiltrazioni. Sulla scia

35. Contarini et al., *op.cit.*

36. TAR Campania, Sez. I, n. 2874/2006.

37. L. Vandelli, E. Barusso, *Controlli. Commento*, p. 298.

38. È stato presentato al Senato un disegno di legge, di iniziativa dei senatori Lo Moro e Ricchiuti, che prevede che *“Le norme sullo scioglimento per infiltrazioni mafiose di cui agli articoli 143, 144 e 145 del Testo unico dalle leggi sull’ordinamento dagli enti locali, si applicano anche ai consigli regionali”*. L'esame del disegno di legge non è ancora iniziato <http://parlamento17.openpolis.it/singolo_atto/4344>.

dell'art. 145bis e con lo stesso scopo di facilitare il risanamento dell'ente locale sciolto per infiltrazioni, la l. n. 296/2007 prevede una serie di disposizioni di natura finanziaria ed ordinamentale, delucidati dalla circolare 5/2007 del Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali: “Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007). Disposizioni di interesse per gli enti locali”.

A decorrere dal 2007, lo Stato rimborserà agli enti locali gli oneri delle commissioni straordinarie; le somme rimborsate dovranno essere destinate a finanziarie spese di investimento. Quanto invece agli oneri del personale comandato, verranno finanziati sempre a decorrere dal 2007.

La legge finanziaria prevede poi una proroga di validità degli incarichi dirigenziali a contratto di cui al comma 1 art. 110 TUEL per ulteriori quarantacinque giorni, salvo rinnovo. Per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa di cui al comma 6 art. 110 TUEL e per l'incarico di revisione contabile viene disposta ugualmente la risoluzione di diritto, salvo rinnovo entro quarantacinque giorni. La commissione straordinaria potrà inoltre chiedere l'anticipazione dei trasferimenti erariali in un'unica soluzione.

Il d.l. 159/2011 (“Codice antimafia”) contiene al capo VI “Disposizioni concernenti gli enti locali sciolti ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267”.

L'art. 100 obbliga l'ente locale sciolto, nel quinquennio successivo allo scioglimento, ad acquisire l'informazione antimafia come condizione necessaria per la stipulazione, l'approvazione o l'autorizzazione di qualsiasi contratto o subcontratto, e per il rilascio di qualsiasi concessione o erogazione di cui all'art. 67 dello stesso Codice antimafia, indipendentemente dal valore economico degli stessi.

L'art. 101 dà facoltà l'ente locale sciolto, per la durata del commissariamento ed eventualmente della prima amministrazione eletta dopo il commissariamento, di avvalersi della Stazione unica appaltante per lo svolgimento delle procedure di pubblica evidenza di sua competenza.

La l. n. 68/2014 ha disposto l'introduzione degli artt. 243 quinquies e 243 sexies TUEL nel Titolo VIII, Capo I, destinato agli enti locali deficitari. Tali norme sono destinate agli enti sciolti per infiltrazioni mafiose, che presentino però anche elementi di squilibrio strutturale di bilancio tali da provocare il dissesto. A fini preventivi quindi la commissione straordinaria può chiedere un'anticipazione di cassa da destinare alle finalità di cui al comma 2; si tratta di somme che non possono essere oggetto di esecuzione e di espropriazione forzata e che sono concesse con decreto del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. La restituzione deve avvenire in un periodo di dieci anni che decorre dall'anno successivo a quello in cui l'anticipazione è erogata.

Le risorse provenienti dal Fondo di rotazione istituito con l'art. 243 ter sono destinate esclusivamente al pagamento dei debiti iscritti nel piano di riequilibrio finanziario che gli enti deficitari devono presentare ai sensi dell'art. 243 bis. Queste somme non possono essere sottoposte a sequestro o a pignoramento.

Da ultimo, il d.l. 78/2015 convertito con modificazioni dalla l. n. 125/2015 prevede all'art. 6 un'anticipazione di liquidità per consentire il pagamento dei debiti agli enti locali che alla data di entrata in vigore del decreto siano commissariati ex art. 143 ovvero per i quali il periodo di commissariamento risulti scaduto da non più di diciotto mesi. L'anticipazione è concessa previa tempestiva richiesta; nel caso in cui le richieste superino la disponibilità di risorse, queste verranno proporzionalmente ridotte. La restituzione è prevista entro 30 anni con interessi.

Per fronteggiare le esigenze di riorganizzazione strutturale, necessaria ad assicurare il processo di risanamento amministrativo e di recupero della legalità, le amministrazioni destinatarie del provvedimento possono disporre fino a nuove tre assunzioni a tempo determinato da inquadrarsi tra gli incarichi di supporto agli organi di direzione politica, di direttore generale o a contratto. Ad esse non si applicano per cinque anni i divieti di assunzione per gli enti che hanno superato i tempi medi dei pagamenti.

2.4. Il commissariamento per dissesto finanziario

2.4.1. Riferimenti normativi

Natura e caratteri del commissariamento per dissesto finanziario sono in parte molto diversi dai due istituti presi in analisi finora. La differenza è evidente già a partire dalla sistematica del Testo unico, che colloca in titoli diversi la disciplina del commissariamento ordinario e di quello per infiltrazioni, da un lato, e quella del dissesto finanziario, dall'altro.

Due sono le differenze principali: innanzitutto, la compresenza di organi straordinari ed organi elettivi, i quali rimangono in carica, ma con competenza temporalmente limitata alla gestione ordinaria, mentre negli altri due casi c'è una sostituzione totale degli organi elettivi con una commissione straordinaria.

In secondo luogo, mentre la durata delle altre due tipologie di commissariamento è breve (o almeno dovrebbe esserlo, anche se di fatto spesso gli scioglimenti per infiltrazioni si replicano più volte nello stesso comune), questo prevede un intervento quinquennale dell'organo di liquidazione straordinaria.

Da non trascurare anche una grossa differenza nell'ambito di applicazione delle diverse fattispecie di commissariamento: mentre le prime due si estendono ad una più ampia categoria di enti, le disposizioni sul dissesto finanziario si applicano solo a province e comuni.

2.4.2. Presupposti

I due presupposti della dichiarazione di dissesto finanziario sono enunciati all'art. 244 TUEL: il primo caso contempla l'impossibilità da parte dell'ente locale di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili; il secondo si riferisce invece all'esistenza di crediti liquidi ed esigibili di terzi, cui l'ente non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui agli articoli 193 e 194 dello

stesso Testo unico³⁹. I due presupposti sono di carattere alternativo, tassativo ed obbligatorio: la dichiarazione di dissesto è perciò atto dovuto ed è esclusa ogni discrezionalità.

Nel caso di incapacità funzionale, si rende preliminarmente necessario sciogliere il rinvio al concetto di “funzioni e servizi indispensabili”: il d.lgs. 504/1992 all'art. 37 li definisce come i servizi “*che rappresentano le condizioni minime di organizzazione dei servizi pubblici locali e che sono diffusi sul territorio con caratteristica di uniformità*”.

Più precisamente, all'art. 1 d.P.R. n. 378/1993 si qualifica il mancato assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili a partire “*dall'impossibilità per l'ente, pur riducendo tutte le spese relative a servizi non indispensabili, di assicurare il pareggio economico del bilancio di competenza, a causa di elementi strutturali*”.

Anche il TUEL dà indicazione dei servizi indispensabili all'art.149, dove si distinguono questi, destinatari di finanziamenti statali, dai servizi “necessari allo sviluppo” delle comunità, finanziati dalle entrate proprie.

Per una elencazione nominale delle funzioni fondamentali dei comuni, si veda l'art. 19 d.l. 95/2012 “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini”⁴⁰.

39. Art. 244 d.lgs. 267/2000: “1. Si ha stato di dissesto finanziario se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'articolo 194 per le fattispecie ivi previste”.

40. Al comma 1: “1. All'articolo 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni: a) il comma 27 e' sostituito dal seguente: '27. Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione: a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo; b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale; c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;

Il secondo presupposto richiede invece debiti “*liquidi ed esigibili, che non trovino valida copertura finanziaria, a norma di legge, con mezzi di finanziamento autonomi dell'ente, senza compromettere lo svolgimento delle funzioni e dei servizi indispensabili*” (secondo l'esplicazione dell'art. 1 d.P.R. n. 378/1993). I due strumenti indicati dalla norma come strumenti di ordinario riassetto di una situazione instabile sono il riequilibrio del bilancio (art. 193 TUEL) e il riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio (art. 194 TUEL).

Qualora nemmeno questi istituti fossero sufficienti a garantire il pagamento dei debiti liquidi ed esigibili, e dunque l'ente non fosse in grado di farvi fronte con le proprie entrate e disponibilità, o sarebbe in grado di farlo soltanto intaccando le risorse e le entrate necessarie al finanziamento delle funzioni e dei servizi indispensabili, allora il consiglio comunale sarebbe tenuto a dichiarare il dissesto.

I due presupposti chiariscono la differenza fondamentale tra dissesto e fallimento: mentre il secondo è una situazione assoluta, per la quale è sufficiente un dato oggettivo di insolvenza, il dissesto viene dichiarato relativamente alla impossibilità di garantire i servizi essenziali, o all'eventualità in cui la copertura finanziaria dei debiti esigibili li compromettesse⁴¹.

d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché' la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;

e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;

f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;

g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;

h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;

l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché' in materia di servizi elettorali, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale;

l-bis) i servizi in materia statistica”.

41. C. Pagliarin, *Enti locali e dissesto*, pubblicato in “Il diritto della Regione. Il quotidiano giuridico della Regione del Veneto”, n. 1/2011.

Da questa osservazione si trae anche la ratio della procedura di dissesto, che è essenzialmente la preoccupazione per la qualità della vita socio-economica dei propri cittadini: rimettere un ente locale nelle condizioni di assicurare ai propri cittadini i servizi essenziali significa garantire un livello base nelle condizioni di vita della popolazione.

2.4.3. Procedimento

a. La dichiarazione di dissesto finanziario

La procedura inizia con la dichiarazione di dissesto finanziario, di competenza del consiglio comunale o – nel caso in cui l'ente locale sia stato sciolto ex art. 141 comma 3 – del commissario nominato per la temporanea gestione dell'ente.

Come già detto, la dichiarazione non è un atto discrezionale, anzi un atto dovuto in presenza di uno dei due presupposti indicati all'art. 244 TUEL. Il carattere necessitato e non discrezionale della dichiarazione di dissesto discende dal fatto che la finanza locale ha una funzione strettamente strumentale alla fruizione di diritti ed interessi di rango primario: dunque l'incapacità gestionale dell'ente produce a cascata non solo la lesione dei principi di buon andamento ed efficienza dell'azione amministrativa, ma anche la sua continuità e soprattutto la parità di trattamento dei cittadini nelle diverse aree del Paese.

La “valutazione” di cui si parla all'art. 246 TUEL riguarda soltanto le cause che hanno determinato il deficit, e dunque non coinvolge i presupposti: ad affermarlo è il Consiglio di Stato.

Nella stessa sentenza il Consiglio di Stato precisa che il dissesto è “*una situazione generale ed obiettiva in cui versa l'ente, (indipendentemente dalle cause che l'hanno generata), cosicché non è possibile (né utile ed opportuno, secondo la ratio della norma) distinguere ed isolare poste contabili attive, la cui*

singola gestione peraltro non eliminerebbe o ridurrebbe la grave situazione di deficit, rendendo invece più difficoltosa la fase di risanamento”⁴².

La deliberazione con la quale è dichiarato il dissesto è adottata dal consiglio comunale dell'ente locale. È irrevocabile e deve contenere le motivazioni del dissesto. Ad essa viene allegata una dettagliata relazione dell'organo di revisione economico-finanziaria che contiene l'analisi delle cause di dissesto. La relazione del collegio dei revisori è un presupposto necessario e prodromico alla dichiarazione di dissesto; pertanto in sua mancanza non è possibile procedere a dichiarare il dissesto⁴³.

Deliberazione ed allegato devono essere inoltrati entro cinque giorni dalla data in cui la delibera è esecutiva al Ministero dell'Interno e alla Procura regionale presso la Corte dei conti competente per territorio; come accade anche per gli altri tipi di commissariamento, il provvedimento viene pubblicato in Gazzetta Ufficiale unitamente al decreto con cui il Presidente della Repubblica nomina l'organo straordinario di liquidazione.

La deliberazione che dichiara il dissesto è ricorribile da tutte le persone fisiche residenti nel comune; nei confronti dei provvedimenti sfavorevoli che seguiranno alla dichiarazione di dissesto invece i cittadini non avranno strumenti di difesa⁴⁴.

Tutta la disciplina del dissesto è costruita sulla base di esigenze in parte confliggenti: da un lato, quella di permettere all'ente di proseguire con continuità la propria attività istituzionale; dall'altro, quella di tutelare le ragioni dei creditori e la loro *par condicio*. In questo senso il dissesto è strutturalmente diverso dalle procedure concorsuali. A questo proposito, la Corte costituzionale bene sintetizza il bilanciamento di principi ed esigenze: *“l'ente, ancorché dissestato, non può cessare di esistere in quanto espressione di autonomia locale, che costituisce un*

42. Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 143/2012.

43. Cons. Stato, Sez. V, ordinanza n. 1152/2013.

44. A questo proposito, cf. Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 2837/2006.

valore costituzionalmente tutelato”⁴⁵; per questo le posizioni dei creditori non possono condurlo alla paralisi amministrativa.

b. Gli effetti della dichiarazione di dissesto

La dichiarazione di dissesto produce effetti peculiari innanzitutto sulla gestione ordinaria dell'ente. Gli effetti si verificano nel periodo di tempo che intercorre tra la dichiarazione di dissesto e l'approvazione dell'ipotesi di bilancio finalmente riassetato. In questo lasso di tempo l'ente è limitato nella propria autonomia, e costretto a prendere determinati provvedimenti che dovrebbero sanare le situazioni patologiche causa di dissesto. L'analisi dettagliata è rimandata al paragrafo successivo, dedicato alla gestione del bilancio durante la procedura.

Ulteriori effetti sono poi prodotti sui diritti dei creditori che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione, dunque tutti quelli maturati fino al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato.

I creditori vedono infatti i propri diritti limitati: i crediti non producono più interessi e non si rivalutano; le procedure esecutive pendenti alla data del dissesto, se sono scaduti i termini per l'opposizione giudiziale o questa è stata rigettata dal giudice, vengono estinte e il debito è annesso alla massa passiva; i pignoramenti eventualmente eseguiti dopo la dichiarazione di dissesto diventano inefficaci, e dunque il bene eventualmente pignorato rientra nella disposizione dell'ente; sono precluse ulteriori o diverse azioni esecutive nei confronti dell'ente per debiti di competenza dell'organo liquidatore.

Questi divieti scattano a partire dalla data di dichiarazione del dissesto e permangono fino all'approvazione del rendiconto dell'organo straordinario di liquidazione di cui all'art. 256 TUEL.

45. Corte Cost., sent. n. 155/1994.

Ancora, la dichiarazione di dissesto produce effetti sugli amministratori, solo se e nella misura in cui siano riconosciuti responsabili con dolo o colpa grave dalla Corte dei Conti di danni verificatisi entro i cinque anni precedenti la dichiarazione di dissesto.

Il d.lgs. 342/1997 aveva modificato il d. lgs. 77/1995 “Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali”, introducendo per la prima volta disposizioni sull'impedimento degli amministratori a seguito di dissesto.

Il testo dell'art.81 comma 4bis d.lgs. 77/1995 confluisce nell'art. 248 comma 5 TUEL, che prevede sanzioni per tre categorie: amministratori, sindaci e presidenti di provincia, revisori. Mentre è chiaro quali siano i soggetti coinvolti nelle ultime due categorie, meno facile è l'identificazione dei soggetti riconducibili alla denominazione piuttosto generica di “amministratori”. L'art.77 comma 2 ne dà un'elencazione, valida però solo ai fini del titolo IV TUEL: sindaci, presidenti delle province, consiglieri comunali e provinciali, assessori comunali e provinciali, presidenti, consiglieri e assessori delle comunità montane, componenti degli organi delle Unioni di comuni e dei consorzi tra enti locali, componenti degli organi di decentramento.

La l. n. 42/2009 che attua il nuovo art.119 Cost. e conferisce deleghe al governo in materia di federalismo fiscale dispone sul regime delle incandidabilità (in particolare, art.17 lettera e). La ratio delle modifiche al sistema di sanzioni alla luce della riforma “è quella di definire i meccanismi di responsabilità politica degli amministratori degli enti locali connessi ai maggiori spazi di autonomia concessi ai livelli di governo territoriale, anche ai fini della trasparenza dell'operato dei predetti amministratori e dei bilanci degli enti locali da loro amministrati”⁴⁶.

L'art. 248 comma 5 TUEL viene modificato dal d.lgs. 149/2011 in attuazione della legge delega n. 42/2009 e dal d.l. 174/2012 “Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali”.

46. Castellani et al., *op. cit.*, p.126

La prima modifica, operata nel 2011, estende l'inconferibilità degli incarichi da cinque a dieci anni; estende l'incandidabilità di sindaci e presidenti di provincia a tutte le cariche politiche; prevede che i revisori gravemente responsabili non possano essere nominati nei collegi per 10 anni; l'esito degli accertamenti viene trasmesso agli ordini professionali per eventuali provvedimenti disciplinari.

La seconda modifica, che interviene l'anno seguente, sostituisce il presupposto della responsabilità del nesso di “diretta conseguenza” al semplice contributo dell'amministratore al dissesto; viene meno il limite temporale di valutazione della condotta pregressa; si introduce una sanzione pecuniaria e la sospensione dall'elenco dei revisori.

Oggi la disciplina delle sanzioni previste dall'art. 248 TUEL si configura come illustrato in Tabella 1.

La l. n. 190/2012 (“Legge anticorruzione”) delegava il governo ad adottare “*un decreto legislativo recante un testo unico della normativa in materia di incandidabilità*”, ponendo particolare attenzione al livello comunale e provinciale. La delega viene esercitata con il d.lgs. 235/2012 (c.d. legge Severino, “Testo unico in materia di incandidabilità”): l'art. 16 comma 2 estende la disciplina prevista per l'accertamento dell'incandidabilità in fase di ammissione delle candidature, per la mancata proclamazione, per i ricorsi e per il procedimento di dichiarazione in caso di incandidabilità sopravvenuta per le condanne di natura penale anche alla incandidabilità per scioglimento e per dissesto. In sintesi, le due cause non penali ostative alla candidatura previste dal nostro ordinamento sono previste agli artt. 248 comma 5 TUEL e 143 comma 11 TUEL.

La normativa sulle sanzioni agli organi politici responsabili del dissesto valorizza la “*funzione di garanzia a tutela della finanza pubblica propria della Corte dei Conti, sia sotto il profilo di controllo, sia sotto quello giurisdizionale*”.

Tra l'altro, la riluttanza a dichiarare il dissesto ha suggerito al legislatore di introdurre il dissesto guidato, che permette di far emergere le situazioni che

possono preludere ad un dissesto vero e proprio, e di farvi fronte – prima che esse precipitino – tramite l'adozione di misure correttive che sono indicate dalla stessa Corte dei Conti; *in extremis*, è previsto l'intervento sostitutivo del prefetto in funzione commissariale e lo scioglimento del consiglio comunale inadempiente.

Perciò, tanto più a partire dall'introduzione della fattispecie del dissesto guidato, l'amministratore che si sia reso responsabile del dissesto deve essere sanzionato più gravemente di quanto accadesse nel passato.

c. L'organo straordinario di liquidazione

Il bilanciamento e la tutela degli interessi in gioco è garantita dalla coesistenza per un determinato periodo di tempo di due soggetti che operano parallelamente: l'amministrazione locale eletta e l'organo straordinario di liquidazione che, come già detto, hanno competenze temporalmente distinte.

L'organo straordinario di liquidazione, che è monocratico per gli enti locali con meno di 5000 abitanti o collegiale per gli enti con più di 5000 abitanti, si insedia entro cinque giorni dalla nomina; per portare a termine il proprio mandato gode di larghi poteri organizzativi: dispone di personale e mezzi, ha accesso a tutti gli atti, può emanare direttive, acquisire consulenze, attrezzature e nuovo personale.

Il mandato che viene dato alla commissione è quello di gestire l'indebitamento pregresso dell'ente, accertando e liquidando la massa passiva al fine di estinguere i debiti. La competenza dell'organo straordinario è temporalmente definita dal 31 dicembre dell'anno precedente a quello a cui si riferisce l'ipotesi di bilancio riequilibrato: tutti i debiti maturati entro quella data sono di competenza della commissione. Allo stesso modo, la commissione gestisce le maggiori entrate che con propri provvedimenti può attivare, mentre le entrate di competenza rimangono gestite dall'amministrazione locale.

Tabella 1: Sanzioni previste dall'art. 248 TUEL.

<i>Categoria</i>	<i>Responsabilità riconosciuta dalla Corte dei Conti, anche in I grado</i>	<i>Sanzione</i>
Amministratori (comma 5)	Condotta dolosa o gravemente colposa, omissiva o commissiva, che ha contribuito al verificarsi del dissesto finanziario.	Non possono ricoprire per dieci anni incarichi di assessore, di revisore dei conti di enti locali e di rappresentante di enti locali presso altri enti, istituzioni ed organismi pubblici e privati.
Sindaci e presidenti di provincia (comma 5)	Condotta dolosa o gravemente colposa, omissiva o commissiva, che ha contribuito al verificarsi del dissesto finanziario.	[1] Non sono candidabili per dieci anni alle cariche di sindaco, di presidente di provincia, di presidente di giunta regionale, nonché di membro dei consigli comunali, dei consigli provinciali, delle assemblee e dei consigli regionali, del Parlamento e del Parlamento europeo. [2] Non possono ricoprire per dieci anni la carica di assessore comunale, provinciale o regionale né alcuna carica in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. [3] La sanzione pecuniaria è pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.
Componenti del collegio dei revisori (comma 5bis)	Gravi responsabilità nello svolgimento dell'attività del collegio dei revisori, o ritardata o mancata comunicazione delle informazioni.	[1] Non possono essere nominati nel collegio dei revisori degli enti locali e degli enti ed organismi agli stessi riconducibili fino a dieci anni, in funzione della gravità accertata. [2] L'esito dell'accertamento viene trasmesso all'ordine professionale di appartenenza dei revisori per valutazioni inerenti all'eventuale avvio di procedimenti disciplinari, nonché al Ministero dell'Interno per la conseguente sospensione dall'elenco. [3] La sanzione pecuniaria è pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.

d. Il procedimento di liquidazione dell'indebitamento pregresso

La prima operazione che la commissione straordinaria si trova a compiere è l'accertamento della massa attiva, che *“costituisce il complesso delle risorse con cui l'organo di liquidazione deve far fronte alle pretese dei creditori. Essa è composta dal fondo di cassa al 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, dai residui attivi e comunque dai crediti dell'ente risultanti alla medesima data, da ratei di mutuo non ancora utilizzati, dai proventi ricavabili mediante l'alienazione di attività produttive e di beni dell'ente, dal ricavato del mutuo che può essere contratto per il finanziamento di debiti relativi a spese di investimento”*⁴⁷. Il fondo di cassa e gli eventuali attivi riscossi successivamente vengono versati su un apposito conto aperto presso il tesoriere dell'ente.

In questa fase devono inoltre essere accertate le entrate tributarie per le quali è stata omessa la predisposizione del ruolo o del titolo di entrata e deve essere iniziata, se necessaria, l'alienazione dei beni del patrimonio disponibile non indispensabili all'espletamento delle funzioni indispensabili dell'ente. I proventi dell'alienazione possono essere impiegati anche al di là dei vincoli di destinazione eventualmente insistenti.

Di competenza dell'organo commissariale è anche l'accertamento della massa passiva⁴⁸. Si tratta di debiti pregressi o comunque accomunati dal trovare la propria origine nella dichiarazione di dissesto, in modo che il risanamento sia integrale e non vengano esclusi dall'intervento della commissione debiti che alla chiusura della procedura di dissesto tornerebbero a gravare sulla finanza dell'ente, mettendolo nuovamente a rischio di instabilità.

47. Pagliarin, *op. cit.*, p. 8.

48. Nella massa passiva vanno inseriti, a norma del comma 3 art. 254 TUEL: *“a) i debiti di bilancio e fuori bilancio di cui all'articolo 194 verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato; b) i debiti derivanti dalle procedure esecutive estinte ai sensi dell'articolo 248, comma 2; c) i debiti derivanti da transazioni compiute dall'organo straordinario di liquidazione ai sensi del comma 7”*.

A questo fine l'organo straordinario di liquidazione, entro dieci giorni dall'insediamento, dà notizia dell'avvio della procedura di rilevazione delle passività: chiunque ritenga di avere diritto a presentare domanda di inserimento del proprio credito nel piano di rilevazione.

Si redige così, entro 180 giorni mesi dall'insediamento della commissione, un piano di rilevazione dei debiti. Tale piano viene depositato presso il Ministero dell'Interno, unitamente all'elenco delle passività non inserite nel piano. A seguito dell'approvazione ministeriale di questo piano, vengono erogati gli acconti e l'eventuale mutuo di cui all'art. 255 TUEL.

Materia profondamente innovata dall'entrata in vigore del nuovo art. 119 Cost. è quella degli oneri posti a carico dello Stato nei mutui accesi dall'ente locale al fine di finanziare il debito pregresso. La disciplina previgente permetteva infatti che gli oneri fossero posti a carico dello Stato; nella nuova economia dell'art. 119 Cost., questa operazione sarebbe in profonda contraddizione con lo spirito della riforma, che spinge piuttosto verso una sempre maggiore autonomia e responsabilizzazione degli enti locali nella gestione delle proprie finanze.

Nelle more dell'attuazione del nuovo testo dell'art. 119 Cost., sono state abrogate dalla finanziaria 2003 (l. n. 289/2002) le disposizioni del TUEL che disciplinavano l'assunzione di mutui per il risanamento dell'ente locale e la contribuzione statale sul relativo onere di ammortamento.

La stessa norma garantiva tuttavia un regime transitorio agli enti locali che avessero dichiarato il dissesto precedentemente all'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale: in questi casi continuava quindi ad essere applicata la disciplina del Testo Unico.

Entro trenta giorni dall'erogazione del mutuo, l'organo straordinario di liquidazione deve provvedere a pagare gli acconti in misura proporzionale uguale per tutte le passività inserite nel piano di rilevazione, e ad accantonare risorse sufficienti alla soddisfazione dei debiti riconosciuti. A seguito dell'erogazione del primo acconto, l'ente può disporre ulteriori acconti per le passività già inserite nel piano di rilevazione e per quelle accertate successivamente. È facoltà

dell'ente locale accendere un mutuo a proprio carico presso la Cassa Depositi e Prestiti, previa apposita deliberazione del consiglio comunale.

La procedura prosegue poi con la redazione di un piano di estinzione delle passività, che include anche le passività accertate successivamente alla redazione del piano di rilevazione dei debiti e che deve essere depositato entro ventiquattro mesi dall'insediamento della commissione presso il Ministero dell'Interno. L'approvazione ministeriale deve pervenire entro 120 giorni dal deposito.

L'approvazione viene concessa con decreto previa acquisizione del parere consultivo della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, e viene notificata sia all'ente locale che all'organo straordinario di liquidazione; entro venti giorni dall'approvazione, le passività sono pagate fino alla concorrenza della massa attiva accertata.

Entro sessanta giorni dalla conclusione dei pagamenti, l'organo straordinario della liquidazione approva il rendiconto della gestione, che viene sottoposto al giudizio dell'organo regionale di controllo e dei revisori contabili dell'ente, competenti a verificare che la liquidazione sia avvenuta in modo coerente al piano di estinzione precedentemente approvato.

Nel caso in cui la massa attiva sia insufficiente a tal punto da compromettere il risanamento dell'ente, misure straordinarie possono essere disposte dal Ministro dell'Interno; tali misure possono anche derogare la normativa vigente, ma non possono prevedere oneri a carico dello Stato. L'eventuale massa attiva residua viene invece restituita all'ente.

e. La procedura semplificata ex art. 258 TUEL

Oltre alla procedura ordinaria appena descritta, l'art. 258 TUEL detta un procedimento semplificato, analogo sul piano privatistico al concordato preventivo. Si tratta di una previsione innovativa rispetto alla legislazione precedente, e che consente di giungere ad una soddisfazione parziale ma più veloce dei crediti verso l'ente locale. Tale procedimento viene proposto

dall'organo di liquidazione all'ente locale, che entro trenta giorni deve dare il proprio assenso con deliberazione della giunta comunale.

L'organo di liquidazione a questo punto propone ai creditori un piano di pagamento di una frazione del debito, variabile tra il 40% e il 60% in relazione all'anzianità del rapporto, con rinuncia ad ogni altra pretesa e garanzia di pagamento a trenta giorni.

L'organo di liquidazione provvede poi ad accantonare somme pari al 50% dei debiti per i quali non è stata accettata la procedura semplificata e al 100% dei debiti esistenti con creditori privilegiati. Viene quindi predisposto il piano di estinzione, che reca in allegato l'elenco dei debiti transatti.

Se l'ente ha ulteriori risorse da liquidare, i creditori che non hanno accettato in un primo momento la procedura semplificata possono beneficiare di una seconda transazione. In questo modo il creditore trova una soddisfazione parziale ma certa del proprio credito, e l'amministrazione si sottrae al peso degli interessi e delle rivalutazioni monetarie. I vantaggi di questa procedura hanno indotto la Corte dei Conti ad auspicare che il legislatore intervenga *“rendendola, innanzitutto, obbligatoria per l'Amministrazione ma, poi, accompagnandola con un sistema di utilizzo dei contributi straordinari e di altre risorse dell'ente che permetta di disporre velocemente delle liquidità necessarie per le transazioni oltretutto, naturalmente, eliminando alcune rigidità della procedura stessa”*⁴⁹.

f. La gestione durante la procedura

Contemporaneamente alla gestione delle passività pregresse, l'ente locale apre una fase di risanamento, che passa attraverso l'attivazione di ogni cospicuo disponibile di entrate proprie e la riduzione delle spese correnti non necessarie all'erogazione di servizi pubblici indispensabili, e si conclude con la costruzione di una ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, che rimuova le cause del

49. Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali, delibera 14 del 2009.

dissesto e avvii l'ente ad una più razionale e sostenibile amministrazione delle proprie risorse sul lungo periodo.

Innanzitutto, sono sospesi i termini per la deliberazione del bilancio: rimane efficace il bilancio di previsione fino all'approvazione ministeriale dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato (art. 248 TUEL). Il bilancio di previsione eventualmente approvato per il triennio successivo viene revocato.

Nel caso in cui l'ente abbia già approvato il bilancio per l'esercizio in corso, l'ultimo bilancio approvato funge da limite di impegno e di pagamento: non possono essere impegnate somme ulteriori rispetto a quelle già impegnate nell'ultimo bilancio, e comunque non superiori alle entrate già accertate. Tale regime è molto restrittivo rispetto a quello a cui sono sottoposti gli enti sani, che godono di ben più larga autonomia di impegno e di spesa. Unica eccezione è prevista per le spese disposte per legge o destinate a servizi locali essenziali: nel caso in cui le somme stanziare non fossero sufficienti, il consiglio può deliberare l'assunzione di impegni. Nel caso invece in cui l'ente non abbia ancora approvato il bilancio, sono ammesse spese nei limiti indicati dall'ultimo bilancio di previsione approvato e comunque non superiori ad un dodicesimo per mensilità.

Sono quindi due le direttrici fondamentali dell'azione risanatrice: la riduzione delle spese correnti e l'attivazione di entrate proprie. A questo proposito, il Testo unico richiede l'adozione di alcuni provvedimenti obbligatori, prima che venga presentata l'ipotesi di bilancio.

Qualora tali adempimenti non venissero portati a termine, è dovere del Ministero dell'Interno fare denuncia dei fatti alla Procura regionale presso la Corte dei Conti; verrà quantificato il danno e mantenuto tra i residui attivi fino alla chiusura del giudizio.

Dal lato delle uscite, l'art. 259 comma 5 TUEL richiede all'ente locale una riorganizzazione dei servizi secondo efficienza, sia in termini di revisione delle risorse assegnate a ciascun settore, sia in termini di tagli alla spesa pubblica, che devono riguardare tutti i servizi non indispensabili. Dovranno essere poi presi tutti i provvedimenti necessari affinché non solo gli uffici interni, ma anche i

soggetti che dall'ente locale dipendono e le aziende speciali, vengano coinvolte nell'intervento di razionalizzazione⁵⁰.

Questo comporta una riduzione degli oneri per il personale. In particolare, sono risolti di diritto i contratti a tempo determinato (dirigenti, alte specializzazioni o funzionari dell'area direttiva) di cui all'art. 110 comma 4 TUEL. È disposta anche una riduzione della spesa per il personale a tempo determinato, non oltre il 50% della spese media annua sostenuta per lo stesso scopo nell'ultimo triennio.

La pianta organica viene ricalcolata sulla base di un rapporto tra dipendenti e popolazione residente, variabile per fasce demografiche indicate nel d. m. del 16.03.2011 per il triennio 2011-2013. Il personale in eccedenza viene collocato in disponibilità, e può essere trasferito presso altra amministrazione secondo la normativa sulla mobilità dei dipendenti pubblici, o d'ufficio. Per il personale in disponibilità viene versato dal Ministero dell'Interno una quota pari al trattamento economico ricevuto dal dipendente.

Dal lato delle entrate, è previsto fino all'approvazione del nuovo bilancio di previsione stabilmente riequilibrato, il divieto di contrazione di nuovi mutui, tranne che per finanziare l'indebitamento pregresso, limitatamente alle spese di investimento. È poi obbligatorio l'aumento delle imposte e delle tariffe alla misura massima consentita, da deliberarsi entro 30 giorni dalla dichiarazione di dissesto; solo una modifica recente permette all'ente di deliberare le agevolazioni e le riduzioni consentite per legge. La deliberazione del consiglio comunale che provvede l'innalzamento di imposte e tariffe non è revocabile ed è efficace fino al quinto anno successivo a quello al quale si riferisce l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Anche le imposte e le tasse istituite per la prima volta

50. Art. 259, d.lgs. 267/2000: “5. Per la riduzione delle spese correnti l'ente locale riorganizza con criteri di efficienza tutti i servizi, rivedendo le dotazioni finanziarie ed eliminando, o quanto meno riducendo ogni previsione di spesa che non abbia per fine l'esercizio di servizi pubblici indispensabili. L'ente locale emana i provvedimenti necessari per il risanamento economico-finanziario degli enti od organismi dipendenti, nonché delle aziende speciali, nel rispetto della normativa specifica in materia”.

durante la procedura di dissesto devono essere introdotte già ai massimi consentiti per legge.

Ancora, le misure tariffarie devono essere sufficienti a coprire i costi fino alla percentuale indicata all'art. 251 comma 5, fino a cinque anni dall'approvazione del bilancio risanato. A questo fine gli enti dissestati devono comunicare al Ministero dell'Interno entro il 31 marzo una certificazione che dimostri la copertura finanziaria dei servizi a domanda individuale, del servizio di nettezza urbana e degli acquedotti.

g. L'ipotesi di bilancio riequilibrato

L'ipotesi di bilancio è stabilmente riequilibrata *“quando viene assicurato un pareggio economico e finanziario che preveda ragionevoli rapporti tra le diverse componenti della spesa in modo che una o più di esse non ne comprimano altre, rendendo impossibile la copertura finanziaria dei servizi indispensabili”*⁵¹. Si tratta perciò di una situazione esattamente speculare a quella rappresentata dai presupposti della dichiarazione di dissesto.

Concretamente, si tratta di un bilancio di previsione da sottoporre alla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, istituita presso il Ministero dell'Interno. Se l'istruttoria condotta dalla Commissione ha esito favorevole, l'ipotesi di bilancio viene approvata con decreto del Ministero dell'Interno.

L'ipotesi di bilancio è riferita all'anno finanziario successivo a quello in cui è stato dichiarato il dissesto, se per quell'anno non c'è regolare bilancio di previsione; è riferita invece all'anno finanziario in corso, se alla dichiarazione del dissesto non c'è ancora bilancio di previsione approvato.

51. R. Narducci, “L'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali. Il patto di stabilità interno”, in F. Narducci, R. Narducci, *Guida normativa per l'amministrazione locale 2013*, Maggioli Editori.

Essa viene formulata in base: alla previsione di aumento delle imposte, delle tasse e dei canoni patrimoniali nella misura massima consentita dalla legge, con il recupero della base imponibile totalmente o parzialmente evasa; al contributo erariale per l'allineamento alla media dei contributi erariali dei comuni della stessa classe demografica, calcolato secondo quanto stabilito dal quarto comma dell'art. 259; alle norme di legge relative al personale dipendente in eccedenza; all'eliminazione dei servizi non indispensabili ed al contenimento degli altri livelli di spesa entro limiti di prudenza; alle rate di ammortamento conseguenti al consolidamento dell'esposizione debitoria con la Cassa depositi e prestiti e con altri soggetti esercenti attività creditizia; alle risorse assegnate dal Ministero dell'Interno per il trattamento economico del personale posto in mobilità (art. 260, comma 1); al contenimento delle perdite di gestione degli enti ed organismi dipendenti dall'ente locale nonché delle aziende municipalizzate, provincializzate, consortili e speciali, entro limiti compatibili con il bilancio riequilibrato dell'ente e sino al definitivo risanamento della gestione degli enti, organismi ed aziende⁵².

L'ipotesi di bilancio viene redatta dal consiglio comunale; ad essa devono essere allegati: relazione nella quale sia data dimostrazione della razionalizzazione dei servizi e della maggiore economicità ed efficienza che si vuole raggiungere, con allegati i piani finanziari delle opere pubbliche realizzate negli ultimi tre anni o in corso di realizzazione; relazione del revisore o del collegio dei revisori dei conti, sull'ipotesi di bilancio; rapporto dell'ente ai fini dell'istruttoria dell'ipotesi di bilancio; deliberazioni di aumento dei tributi e dei canoni patrimoniali; deliberazioni riguardanti la riorganizzazione dei servizi; deliberazioni di rideterminazione della pianta organica e di mobilità del personale.

Viene quindi trasmessa entro 3 mesi dalla nomina dell'organo straordinario di liquidazione al Ministero dell'Interno per l'approvazione. È condizione necessaria

52. Narducci, *op. cit.*

per l'approvazione il parere positivo della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali.

Notificata l'approvazione, l'ente locale delibera entro 30 giorni il bilancio approvato, ed entro 120 giorni eventuali altri bilanci di previsione, anche pluriennali. Il decreto ministeriale di approvazione può poi contenere ulteriori prescrizioni alle quali l'ente si deve attenere; sull'adempimento degli obblighi, che spetta agli amministratori ordinari o straordinari, si deve riferire nella relazione al rendiconto annuale.

A partire dall'esercizio per il quale viene approvata l'ipotesi di bilancio, decorrono i cinque anni di risanamento dell'ente locale; per tutta la durata del risanamento rimangono in vigore tutte i provvedimenti adottati dopo la dichiarazione di dissesto.

Nel caso in cui si ricostituiscano disavanzi di amministrazione o debiti fuori bilancio che non siano sanabili con le modalità di cui agli artt.193 e 194, deve essere inoltrata alla Corte dei Conti una segnalazione per accertare eventuali responsabilità sulla gestione che ha comportato i nuovi squilibri.

h. La procedura straordinaria ex artt. 268 bis e 268 ter TUEL

Questa procedura, introdotta con l. n. 75/2002 e modificata con l. n. 88/2005, si applica agli enti dissestati il cui risanamento non può essere portato a conclusione nel termine quinquennale previsto dalla normativa o che, nonostante l'approvazione del rendiconto, non abbiano raggiunto una situazione di reale risanamento. In questo secondo caso ricadono le eventualità in cui si ricostituiscano un disavanzo di amministrazione o debiti fuori bilancio, tali da dover dichiarare un secondo dissesto; la massa attiva sia insufficiente a coprire la massa passiva, con una differenza tale da non poter essere colmata senza pregiudicare gli equilibri del bilancio corrente; vengano accertate ulteriori passività pregresse, riconducibili al periodo del risanamento o a quello precedente il primo dissesto.

È una *extrema ratio*, alla quale sarebbe preferibile non ricorrere a causa degli ulteriori oneri che comporta per l'ente locale, degli effetti negativi della sostituzione dell'Organo straordinario di liquidazione e dell'ulteriore ritardo nella soddisfazione dei creditori.

La procedura si attiva con la richiesta del sindaco, che deve motivare le ragioni del mancato raggiungimento dell'equilibrio finanziario o dell'impossibilità di farlo nei termini previsti ed indicare le modalità di ripiano delle passività che verranno poi specificate nei piani di impegno. Tale richiesta deve essere accompagnata dal rendiconto finale dell'organo straordinario di liquidazione, della deliberazione consiliare, del parere del responsabile del settore finanziario e dell'organo di revisione.

Sulla richiesta si pronuncia la Commissione per la finanza e l'organico degli enti locali; il parere della commissione viene inviato al Ministero dell'Interno che decreta, al ricorrere del primo dei presupposti sopra elencati, la chiusura anticipata e semplificata, mentre, nel secondo caso citato, la riapertura della procedura di dissesto.

Il secondo tentativo di risanare l'ente è affidato ad una terna commissariale scelta tra gli iscritti nel registro dei revisori contabili con comprovata esperienza di enti locali. Uno dei tre componenti è designato dal sindaco dell'ente (non è nominabile un eventuale revisore che avesse già fatto parte dell'organo straordinario di liquidazione o che abbia già un incarico presso l'ente locale in questione).

Questa fase dura un anno, prorogabile di un anno; l'ulteriore proroga di un altro anno è subordinata alla richiesta motivata dell'ente e a casi eccezionali. Differenza sostanziale con la procedura ordinaria è la facoltà dell'ente di destinare al risanamento risorse non esistenti ma che si renderanno disponibili in futuro.

Tra le due procedure non c'è discontinuità, sebbene siano condotte da due organi diversi: l'art. 268 comma 4 prevede che comunque la gestione dell'ente e le attribuzioni della nuova commissione siano regolati dal Titolo VIII del Testo

unico. Verrà quindi rivisto l'operato del precedente organo straordinario di liquidazione e redatto un nuovo piano di estinzione, articolato in piani di impegno annuale o pluriennale, che verranno sottoposti all'approvazione del Ministro dell'Interno. Se anche questi piani risultano inadeguati a soddisfare i debiti pregressi, il Ministro dell'Interno acquisisce il parere della commissione e decreta la chiusura del dissesto.

L'art. 268ter detta alcune disposizioni che specificano la procedura straordinaria di cui all'articolo precedente. La commissione inserisce nella massa passiva anche passività riferite ad atti e fatti di gestione avvenuti entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, anche se non ancora certe, liquide ed esigibili. Le procedure esecutive sono ulteriormente vincolate perché le somme destinate alla soddisfazione dei creditori non possono superare quelle determinate dall'ente con apposita deliberazione. Fino alla fine della procedura straordinaria sono nulle le eventuali azioni esecutive o espropriazioni forzate promosse nei confronti dell'ente per i debiti che rientrano nella procedura.

Il comma 4 aggiunge un ulteriore caso di applicazione della procedura straordinaria: è il caso in cui l'ente locale in dissesto che non abbia ancora approvato il rendiconto della gestione accerti maggiori debiti non finanziabili né con le risorse disponibili né con il fondo speciale di cui all'art. 255 TUEL.

La procedura si chiude con l'approvazione del rendiconto delle attività di liquidazione e pagamento delle passività rilevate in questa seconda fase del dissesto, o con il decreto di chiusura del dissesto quando le operazioni di liquidazione e pagamento si protraggano oltre la scadenza e dunque ad esse debba provvedere l'ente stesso.

2.5. Lo scioglimento per mancata approvazione nei termini degli strumenti urbanistici

2.5.1. Riferimenti normativi

All'art. 141 comma 1 lettera c-bis viene individuata una nuova forma di commissariamento, per il caso in cui gli enti territoriali con più di 1000 abitanti siano sprovvisti degli strumenti urbanistici generali e non se ne dotino entro diciotto mesi dalla data di elezione degli organi. Il comma 2bis, aggiunto contestualmente, indica la procedura di diffida al termine della quale, decorso il termine di quattro mesi senza che si sia provveduto ad adottare gli strumenti urbanistici necessari, il prefetto procede allo scioglimento.

Le due modifiche all'art. 141 sono state inserite dall'art. 32 l. n. 326/2003, denominato “Misure per la riqualificazione urbanistica, ambientale e paesaggistica, per l'incentivazione dell'attività di repressione dell'abusivismo edilizio, nonché per la definizione degli illeciti edilizi e delle occupazioni di aree demaniali”. La rubrica dell'articolo dà conto della finalità che il legislatore persegue prevedendo questa fattispecie di commissariamento.

2.5.2. Presupposti

Il presupposto di questa forma di commissariamento di sostanza nella mancanza degli strumenti urbanistici generali, e nella perdurante inazione degli amministratori locali che non provvedono alla loro adozione. Gli strumenti urbanistici generali, insieme agli strumenti urbanistici esecutivi, sono i documenti attraverso cui concretamente si attua la pianificazione urbanistica del territorio a livello locale. Hanno funzione di indirizzo: sono connessi a previsioni di carattere economico e forniscono le linee programmatiche dello sviluppo di un territorio. Rientrano tra gli strumenti urbanistici generali di competenza comunale il Piano Regolatore Generale, il Piano Urbanistico Comunale, il Piano Strutturale Comunale, il Piano di Governo del Territorio (la denominazione e la disciplina variano da regione a regione in base alle diverse leggi regionali).

Giova ricordare che l'azione amministrativa in questo campo è particolarmente importante dato il ruolo chiave dell'urbanistica nello sviluppo locale. Non a caso la giurisprudenza ha spesso sottolineato come *“la carente azione di governo del territorio, sotto il profilo urbanistico, edilizio e produttivo, è intrinsecamente rappresentativa di una amministrazione locale timida, debole, oggettivamente (anche se forse non consapevolmente) gregaria e collusiva con il sistema mafioso di condizionamento dello sviluppo sociale ed economico del territorio. Soprattutto il tema delle insufficienze nell'azione urbanistica e nella repressione dell'abusivismo costituisce dunque l'ambito in cui meglio si può apprezzare la sussistenza o il pericolo oggettivo di commistione tra i poteri pubblici e gli interessi mafiosi: l'assenza, o la cattiva programmazione dei primi avvantaggia in maniera immediata e diretta sul piano economico i secondi, concorrendo a preconstituire, nell'ambiente urbano degradato, una delle principali concause effettive del corrispondente degrado sociale che fa da “humus” al radicamento del potere mafioso nel territorio”*⁵³.

2.5.3. Procedimento

Questa fattispecie di scioglimento prevede che, alla scadenza del termine assegnato per l'adozione degli strumenti urbanistici obbligatori, la regione segnali al prefetto gli enti inadempienti.

Il prefetto invita gli enti che non abbiano provveduto ad adempiere all'obbligo nel termine di quattro mesi; l'adempimento di questo obbligo può essere perseguito anche con interventi sostitutivi previsti dallo statuto. Decorso infruttuosamente il termine di quattro mesi, il prefetto inizia la procedura per lo scioglimento del consiglio. In questo caso, il decreto di scioglimento è adottato su proposta del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.

53. TAR Calabria, Sez. I, sent. n. 1593/2010.

3. L'organo commissariale: profili ricostruttivi

Sommario. 3.1. Profili generali. 3.2. Il commissario straordinario nello scioglimento ex art. 141 TUEL. 3.3. Il commissario straordinario nello scioglimento ex art. 141 TUEL. 3.4. L'organo di liquidazione straordinaria nel commissariamento per dissesto finanziario.

3.1. Profili generali

Il coordinamento tra Stato e autonomie locali “*storicamente rappresenta l’ambito privilegiato di azione del prefetto che, con l’evoluzione del nostro ordinamento verso uno Stato fondato sulle autonomie, ha acquisito una nuova dimensione funzionale ispirata alla coesione istituzionale e al principio di leale collaborazione, ma, al tempo stesso, ha visto sostanzialmente ridimensionato il proprio ruolo in tale materia con una notevole riduzione di compiti e attribuzioni*”⁵⁴.

Nell'ambito del rapporto con gli enti locali, il controllo sugli organi e gli eventuali provvedimenti di sospensione o scioglimento dei consigli comunali è uno dei più rilevanti nell'azione delle Prefetture.

Le Prefetture sono coinvolte nel procedimento di scioglimento in un primo momento con la redazione della relazione che viene inviata al Ministro dell'Interno, affinché questo formuli la proposta di scioglimento al Presidente della Repubblica, e in un secondo momento con la nomina – contenuta nel decreto di scioglimento – dell'organo commissariale, sia esso monocratico o collegiale, in quanto composto di funzionari della prefettura.

I commissari straordinari sono infatti nominati tra funzionari in servizio o in quiescenza provenienti dalla carriera prefettizia. Se lo scioglimento è avvenuto

54. Voce “prefetto e prefettura”, in Enciclopedia del diritto Treccani <<http://www.treccani.it/enciclopedia/>>.

ex art. 143 TUEL, possono essere nominati anche magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa in quiescenza.

Non è richiesta alcuna specializzazione, né requisiti particolari, né una specifica formazione preventiva per i commissari che ricoprono questo ruolo, tanto nel caso in cui lo svolgano a seguito delle dimissioni di un sindaco, quanto in un comune sciolto per infiltrazioni.

La linea di distinzione tracciata dalla dottrina tra controllo sostitutivo di organi e controllo sostitutivo di attività è funzionale a descrivere due diverse modalità con cui il Testo unico attribuisce poteri e competenze alle commissioni straordinarie, a seconda di quale fattispecie di commissariamento si stia realizzando.

Nel primo caso *“si ha l'esclusione della legittimazione ad essere titolare di un ufficio (c.d. legitimatio ad officium) e l'organo sostitutivo viene qualificato commissario straordinario in senso stretto”*⁵⁵. È la situazione in cui si trova ad operare l'organo straordinario in un comune che sia stato sciolto a norma del Titolo VI del Testo unico.

Diversa è invece la posizione dell'organo straordinario di liquidazione in un comune che abbia dichiarato lo stato di dissesto: in questo caso *“il commissario si colloca accanto agli organi normali, conservati, la cui attività è solo sospesa in concomitanza con lo svolgimento della competenza sostitutiva si ha dunque soltanto l'esclusione della legittimazione a compiere un determinato atto o una serie di atti (c.d. legitimatio ad agendum)”*⁵⁶.

Questa distinzione teorica rispecchia anche la distinzione tra le prime due forme di commissariamento e la terza nella tecnica giuridica con la quale vengono attribuiti i poteri alle commissioni straordinarie.

Quanto alle commissioni che operano un controllo sostitutivo di organi, l'art. 141 TUEL comma 3 indica che *“con il decreto di scioglimento si provvede alla*

55. Voce “Commissario straordinario”, in Enciclopedia del diritto Treccani.

56. *Ibidem*.

nomina di un commissario, che esercita le attribuzioni conferitegli con il decreto stesso”.

Identica affermazione è ripetuta per il caso del commissariamento ex art. 143 TUEL: l'art. 144, che detta le norme fondamentali per la composizione della commissione e istituisce il Comitato di monitoraggio e sostegno, specifica che *“Con il decreto di scioglimento di cui all'articolo 143 è nominata una commissione straordinaria per la gestione dell'ente, la quale esercita le attribuzioni che le sono conferite con il decreto stesso”*. Tipicamente, la formula usuale cumula in capo all'organo straordinario i poteri del sindaco, della giunta comunale e del consiglio comunale.

Nel caso invece del commissariamento per dissesto finanziario, gli artt. 252 e 253 TUEL danno dettagliate disposizioni sulla composizione, sulla nomina e sulle attribuzioni dell'organo commissariale. Si rinvia perciò questa materia ad una trattazione successiva.

Nell'assumere tutti i poteri del sindaco, della giunta e del consiglio comunale, la Commissione straordinaria cumula in sé poteri non soltanto amministrativi in senso stretto (e dunque ad un alto contenuto tecnico), ma anche politici. Tale potere viene tuttavia assunto senza investitura democratica e senza il controllo popolare di cui la democraticità dell'elezione dovrebbe essere garanzia. In tutto ciò, è lecito chiedersi quale sia l'opportunità dell'adozione di atti che a tutti gli effetti abbiano un contenuto politico (si pensi ai regolamenti comunali).

Indubbiamente l'adozione di regolamenti è competenza della Commissione straordinaria: lo è innanzitutto perché attribuzione del consiglio comunale, traslata dal decreto di scioglimento sulla Commissione, ma lo è anche perché implicito nella normativa che impone ai commissari di adottare un piano di priorità degli interventi e di approvare il bilancio. Il primo obbligo citato richiede un necessario bilanciamento di priorità che ha implicazioni politiche; quanto al secondo, si ricordi che il bilancio, nella sua parte non vincolata, richiede di stanziare fondi e di fare investimenti, decisioni che nella gestione ordinaria sono di assoluta discrezionalità del consiglio comunale.

Osservando le gestioni commissariali insediate a seguito di scioglimento ex art. 143 TUEL, che sono senza dubbio quelle in cui è maggiore la necessità di introdurre nuovi strumenti amministrativi, emerge come in quasi tutti i casi si sia ritenuta opportuna l'adozione di regolamenti da parte della Commissione.

Secondo la Relazione del Ministro dell'Interno sulle gestioni commissariali nel quinquennio 2010-2014, *“la maggior parte delle Commissioni ha adottato disposizioni regolamentari per colmare le criticità esistenti in settori fondamentali dell'amministrazione o per modificare la disciplina comunale, al fine di garantire una normativa più rispondente alle esigenze della collettività e di assicurare massima trasparenza dell'azione amministrativa”*⁵⁷.

I settori sui quali le terne commissariali sono intervenute con potestà regolamentare sono ad esempio la gestione delle entrate e delle riscossioni, l'organizzazione dell'apparato burocratico, le modalità di affidamento degli incarichi professionali, le modalità di affidamento dei lavori e delle forniture, la gestione dei beni confiscati. Non mancano regolamenti che consolidano la responsabilità civica nella comunità locale, quali quelli sul servizio civico, sul consiglio comunale dei ragazzi, sull'adozione dei cani randagi. In tutti questi ambiti, è chiaro come si tratti di atti ad alto contenuto politico.

È da escludere che i commissari siano vincolati dal mandato elettorale ricevuto dall'amministrazione sciolta. Tuttavia *“se i commissari hanno diritti e poteri corrispondenti agli amministratori che sostituiscono, avranno anche corrispondenti responsabilità. Saranno tenuti cioè, per l'azione amministrativa che svolgono a seguito di libera valutazione politica, a giustificare le loro scelte. [...] Ne deriva che quando l'azione amministrativa dei commissari straordinari si limiti alla approvazione e adozione di atti o deliberazioni obbligatorie e previste come tali dalla legge, il loro operato non potrà essere sottoposto a*

57. Relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, a cura del Dipartimento per gli affari interni e territoriali – Direzione centrale per gli uffici territoriali del Governo e per le autonomie locali, p. 65. I dati riferiscono di attività regolamentare nel 68,7% degli enti nel 2010, nell'82% degli enti nel 2011, nel 100% degli enti nel 2013 e nel 90% degli enti nel 2014.

valutazione politica; ma se l'azione amministrativa è conseguenza di scelte autonome operate secondo la discrezionalità che loro concede la legge, saranno sottoponibili a una valutazione senz'altro politica, intesa come richiesta di giustificazione dell'attività svolta”⁵⁸.

Tale valutazione si declina indubbiamente nel diritto di critica che qualunque cittadino, associazione o partito politico può esercitare. Secondo l'autore⁵⁹, il tavolo tra Commissari e formazioni civili previsto dall'art. 145 comma 5 TUEL è controprova della sottoponibilità dell'intervento commissariale a giudizio politico.

Ulteriore strumento di monitoraggio è la disciplina della pubblicità degli atti della Commissione, che possono essere anche impugnati come qualsiasi atto amministrativo di fronte alla competente autorità.

Difficile ritenere invece che il Comitato di monitoraggio e sostegno svolga un'attività di controllo in senso stretto delle gestioni commissariali; si deve perciò concludere che sostanzialmente le Commissioni godono di una notevole discrezionalità di gestione tecnica e politica, dovuta certamente alla straordinarietà del loro intervento, ma anche alla mancata previsione di meccanismo di controllo ed eventualmente di sanzione da parte di autorità superiori. Crapanzano⁶⁰ prospetta la possibilità di un “*commissariamento della commissione straordinaria*”, applicando ad essa l'art. 137 TUEL che prevede la nomina di un commissario *ad acta* che intervenga in sostituzione dell'amministratore diffidato e inadempiente. Si tratta tuttavia di una eventualità, appunto, del tutto teorica e mai praticata.

Rimane pertanto vero ciò che la Commissione Antimafia osservava nella Relazione annuale del 2003: “*Le leggi n. 142 del 1990, n. 221 del 1991, n. 108 del 1994 e n. 267 del 2000, nel prevedere le diverse cause di scioglimento delle*

58. Cf. C. Crapanzano, “Chi vigila sull'operato dei Commissari Straordinari di un comune?”, *Altalex*.

59. *Ibidem*.

60. *Ibidem*.

amministrazioni comunali, ed in specie quelle per infiltrazioni mafiose, non affrontano pienamente tale problematica, poiché non prevedono i meccanismi di verifica dell'efficacia dello scioglimento rispetto all'obiettivo del ripristino della legalità"⁶¹.

Sulla natura giuridica del commissario, profilo non di secondaria importanza perché presupposto necessario per poi imputarne la responsabilità degli atti, dottrina e giurisprudenza si dividono.

La tesi maggioritaria lo inquadra in un rapporto organico con l'ente locale presso il quale assume l'incarico: il commissario è perciò *"funzionario straordinario dell'ente"*⁶², un organo sostitutivo dell'amministrazione attiva con poteri e funzioni eccezionali e straordinarie. Questa posizione è certamente in linea con la ratio dell'istituto, con il quale *"si intende far fronte ad una situazione di (temporanea) disfunzionalità dell'ente mediante una organizzazione di tipo eccezionale"*⁶³. Ne consegue, secondo questa imputazione, che gli atti compiuti dall'organo straordinario siano da imputare all'ente locale, in quale ne è in ultima analisi responsabile. Una tesi minoritaria invece rafforza la posizione dell'amministrazione comunale, individuando nel commissario prefettizio un organo governativo.

Infine, la dottrina ha ipotizzato una soluzione intermedia, che riprende la distinzione tra controllo sostitutivo di organi e controllo sostitutivo di attività: nel primo caso, in cui si configura una sostituzione totale tra organi dell'ente e commissario, questo sarebbe organo dell'ente locale, titolare della piena capacità gestoria; nel secondo caso, invece, il commissario sarebbe organo dell'autorità preponente, sostituto parziale delegato al compimento di uno o di singoli atti⁶⁴.

Strettamente connessa alla questione della natura giuridica del commissario è quella del regime degli atti del commissario. Se il commissario è organo

61. Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare, Relazione annuale, approvata il 30 luglio 2003, p. 230.

62. Cf. A.R. De Dominicis, *Dissesto degli enti locali*, Milano, 2000, pp. 41ss.

63. Enciclopedia del diritto Treccani, voce "Commissario straordinario", 1988.

governativo, i suoi atti – benché comunali nella sostanza e negli effetti – sarebbero sottoposti al regime giuridico degli atti statali. Tuttavia secondo la tesi prevalente, per la quale il commissario è funzionario straordinario dell'ente, gli atti che compie sono in tutto assimilabili agli atti comunali.

Si tratta di una posizione risalente, che prende origine da due articoli del Testo unico della legge comunale e provinciale (R.D. 383/1934, abrogato dal TUEL), nei quali si afferma che *“Gli amministratori straordinari dei comuni, delle province e dei consorzi hanno gli stessi poteri degli organi ordinari che sostituiscono, e sono sottoposti, per quanto attiene alla vigilanza e alla tutela alle stesse regole”* (art. 338) e che *“Alle deliberazioni adottate dagli amministratori straordinari dei comuni, delle province e dei consorzi si applicano le norme concernenti l'assistenza del segretario, la redazione, la firma e la pubblicazione dei relativi verbali”* (art. 339).

A sostegno di questa posizione, si ricordi la sentenza della Corte dei Conti n. 667/1974, in cui si sottolinea che *“nelle ipotesi nelle quali il commissario provvede a redigere e deliberare il nuovo statuto dell'ente non viene formalmente lesa l'autorità di questo, giacché il commissario agisce come organo di esso e non dell'autorità che lo ha nominato”* (conforme anche TAR Abruzzo, sentenza n. 242/1975).

L'azione dell'organo commissariale è vincolata alla scadenza di termini che variano in base al tipo di commissariamento. Mentre per lo scioglimento ex art. 141 TUEL il termine è fissato in concomitanza con il primo turno elettorale utile, nel caso dello scioglimento ex art. 143 TUEL il decreto di scioglimento stesso

64. Ragionando *a contrario*, è da escludere, soprattutto nel caso dei commissariamenti ex artt. 141 e 143 TUEL, un rapporto di natura intersoggettiva quale è quello che caratterizza il commissario *ad acta*: *“Dal primo punto di vista, occorrerà ricordare (da ultimo ex multis, consiglio di Stato, Sez. IV, 21 gennaio 2013 n. 327) come la relazione che s'instaura tra il comune ed il commissario ad acta, nominato per l'adozione di uno specifico atto, è di natura intersoggettiva, perché il Commissario esercita poteri autonomi, aventi gli stessi effetti verso i terzi di quelli dell'ente sostituito per provvedere in vece di questo e per superare la paralisi dell'azione amministrativa, e non interorganica”* (Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 2184/2013).

individua un termine massimo di diciotto mesi, eventualmente prorogato fino ad un massimo di ventiquattro mesi.

Che il periodo di commissariamento debba essere temporalmente limitato e strettamente funzionale alla risoluzione di una “emergenza istituzionale”, è cosa ovvia e conseguente dalla natura straordinaria del provvedimento di scioglimento, che sospende il corso democratico della vita dell'ente e deroga al principio di autonomia. Esso infatti è espressione di una necessaria discontinuità istituzionale⁶⁵.

La scadenza dell'organo commissariale pone tuttavia il problema della stabilità del risanamento dell'ente, sia esso politico o economico-finanziario, messo a dura prova nel momento della rielezione del nuovo consiglio comunale. A questo proposito, diverse proposte sono state avanzate per consentire un più efficace avvicendamento dell'amministrazione elettiva: si ricorda qui l'estensione dei Codici regolamentari di comportamento per la preselezione dei soggetti interessati nei procedimenti di gara e la costituzione – soprattutto nei territori a maggiore densità di Enti commissariati – di un ufficio ispettivo e di consulenza che offra supporto alle amministrazioni nelle scelte che riguardano i settori più sensibili⁶⁶.

65. Sulla riconducibilità dell'istituto del commissariamento al principio di continuità nel diritto amministrativo, cf. Paolantonio, Note sul c.d. principio di continuità in diritto amministrativo in *Diritto amministrativo*: “*In primo luogo, in ogni fattispecie tipica di commissariamento non viene in luogo l'esigenza di assicurare la continuità operativa di un organo che anzi, e non a caso, viene sciolto e deve essere ricostituito. Si assiste quindi ad una soluzione di continuità assai netta ed invero voluta dall'ordinamento, che prevede la figura di un organo straordinario, qual è il commissario, proprio in considerazione della necessità di ricostituire l'organo ordinario, la cui inidoneità ad operare – per i motivi tipici indicati dalla legge – implica la cessazione dei titolari (lo scioglimento dei consigli, la decadenza del sindaco e così via) e la nomina di nuovi in loro vece. In secondo luogo, è proprio la natura straordinaria dell'organo a escludere che possa invocarsi l'idea della continuità, quanto meno sotto il profilo strutturale, non disgiunto da quello funzionale, tenuto conto della necessaria temporaneità della funzione commissariale e, talora, del carattere circoscritto del mandato del commissario*”.

66. R. de Angelis Effrem di Torrereggiro, *La normativa di contrasto alle infiltrazioni mafiose con particolare riferimento alla gestione commissariale degli Enti locali*, Tesi per la conferma in ruolo, I Corso di formazione per Consiglieri di prefettura, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno.

3.2. Il commissario straordinario nello scioglimento ex art. 141 TUEL

La funzione del commissario prefettizio, quando la causa dello scioglimento è una di quelle elencate all'art. 141 TUEL, è almeno in linea teorica quella di “traghetta” l'ente locale da una situazione di vacanza degli organi istituzionali fino a nuove elezioni.

Si tratta infatti di un mandato funzionale a far proseguire l'amministrazione ordinaria dell'ente locale, in una condizione temporanea che non presenta elementi di particolare complessità o di pericolo per l'espletamento delle funzioni fondamentali dell'ente.

Nel periodo di commissariamento, le funzioni del sindaco, del consiglio comunale e della giunta comunale sono cumulate nella persona del commissario prefettizio. La formula invariabilmente utilizzata nei decreti di scioglimento è la seguente “*N.N.* è nominato commissario straordinario per la provvisoria gestione del comune suddetto fino all'insediamento degli organi ordinari, a norma di legge. Al predetto commissario sono conferiti i poteri spettanti al consiglio comunale, alla giunta ed al sindaco”.

La norma che fissa alla prima tornata elettorale utile prevista dalla legge il rinnovo delle cariche fa sì che in breve tempo la funzione commissariale si esaurisca e la vita istituzionale dell'ente prosegua regolarmente.

Tuttavia non sono poche le occasioni in cui le dimissioni del sindaco intervengono in momenti delicati della storia dell'ente locale, e che dunque possono apparire strumentali ad evitare conseguenze più gravi, quali ad esempio un provvedimento di scioglimento per infiltrazioni mafiose. Tali dimissioni si collocano talvolta a seguito di indagini dell'autorità giudiziaria, talaltra nel lasso di tempo intercorrente tra l'accesso di una Commissione di indagine e l'esito del vaglio del Ministero dell'Interno.

Nel primo caso si colloca la vicenda che ha coinvolto Serramazzone, comune pedemontano della provincia di Modena, in cui il sindaco Sabina Fornari si è

dimessa provocando un commissariamento ex art. 141 TUEL. Sabina Fornari, già assessore all'urbanistica nella precedente amministrazione, viene eletta sindaco il 6 maggio 2012. Il mandato si conclude in breve tempo: indagata per concussione, corruzione e abuso di atti d'ufficio in una vicenda riguardante la lottizzazione di due aree, il 23 luglio 2012 si dimette. Il comune viene commissariato. Benché la procedura attivata non sia quella ex art. 143 TUEL, la ndrangheta non è rimasta estranea alle vicende del comune. Le indagini e i numerosi processi che ne sono scaturiti hanno evidenziato una situazione generalizzata di corruzione e collusione degli organi tecnici del comune e degli amministratori stessi con soggetti legati alla criminalità organizzata di stampo mafioso.

Si ricordi inoltre la recentissima vicenda che ha investito il comune di Brescello (RE) sulla riva sud del Po. Il sindaco Marcello Coffrini ha rassegnato le dimissioni alla fine del mese di gennaio 2016, a seguito dell'accesso della Commissione d'indagine, che aveva operato per tre mesi – prorogati di ulteriori tre –, e dell'invio della relazione al Ministero dell'Interno.

Si fa qui cenno ad un ultimo episodio, che bene rappresenta come dietro alle dimissioni del sindaco o dei consiglieri comunali che portano ad un commissariamento ordinario ci possano essere situazioni ben più complesse ed articolate, che richiederebbero interventi molto diversi da un semplice commissario che porti l'ente locale ad elezioni. È il caso del comune di Sinopoli (RC), il cui sindaco allora in carica rassegna le dimissioni il 21 novembre 2005, dopo aver ricevuto le lettere di dimissioni di tutti i consiglieri. Secondo il periodico Narcomafie che riporta la notizia, *“le motivazioni ufficiali con cui i consiglieri hanno rinunciato alla loro carica vanno da quelle lavorative ai motivi di famiglia, ma è palese che si tratta di una fuga al clima di pesante intimidazione che attanaglia la città. Il sindaco ha subito nei mesi precedenti una serie di attentati: la distruzione di una piantagione di sua proprietà, danneggiamenti di vario tipo, attentati dinamitardi. Uno di questi ha distrutto la cappella di famiglia al cimitero. Ma intimidazioni e attentati di vario genere hanno colpito, negli ultimi tre anni, anche alcuni assessori e il vicesindaco”*⁶⁷.

67. <http://www.narcomafie.it/2005/12/10/sinopoli-la-mafia-scioglie-il-comune/>

A pochi giorni di distanza l'On. Marco Minniti, presentando un'interrogazione parlamentare urgente al Ministro dell'Interno, dichiara che *“si è giunti alla paradossale situazione di un consiglio comunale non sciolto per mafia ma sciolto dalla mafia”*.

In queste situazioni, il ruolo del commissario prefettizio che assume la guida del comune dopo le dimissioni del sindaco non diverge da quello di un commissario nominato a seguito del realizzarsi di uno qualsiasi dei presupposti di cui all'art. 141 TUEL. Sono identici i poteri, le competenze e i limiti posti all'operato del commissario che interviene per esempio a seguito del decesso del sindaco.

Eppure il contesto nel quale il commissario interviene ha elementi di profonda ambiguità. Non essendo previsti dalla normativa poteri *ad hoc* (né lo potrebbero essere, data l'incertezza che permane in situazioni come quelle appena descritte), è evidente come la valutazione globale della situazione istituzionale e della posizione giudiziaria dei soggetti coinvolti renda necessario quantomeno una maggiore attenzione della prefettura, del Ministero dell'Interno e degli organi giudiziari.

Si ricorda in questa sede, per attinenza alla questione appena sollevata, che la coincidenza delle dimissioni dell'organo di vertice nell'imminenza dello scioglimento si è verificata anche nel 2005 a Napoli, in occasione del commissariamento dell'Asl Napoli 4: la sostituzione del direttore generale è avvenuta in quel caso il 28 settembre, a seguito dell'accesso della Commissione d'indagine e della diffusione da parte dei media della notizia, solo due giorni prima del decreto di scioglimento e della nomina del commissario straordinario.

3.3. La terna commissariale nello scioglimento per infiltrazioni mafiose

In questa fattispecie la figura dei commissari si rivela cruciale per la vita istituzionale e politica dell'ente sciolto: il commissariamento si risolve infatti in

una messa alla prova dello Stato e della sua capacità di bene amministrare un territorio che fino a prima era stato diretto secondo logiche criminali. Soprattutto nei contesti meridionali e nei comuni di piccole dimensioni, la commistione tra istituzioni e criminalità organizzata è spesso stata per lungo tempo l'unica modalità effettivamente praticata di politica.

Si ricordi poi che – a prescindere dall'effettivo grado di libertà e di consapevolezza nel voto – sono gli stessi cittadini del comune sciolto ad avere eletto gli amministratori che il Presidente della Repubblica ha inteso con il suo provvedimento rimuovere⁶⁸. Da questi elementi si comprende l'urgenza di costruire o ricostruire una cultura politica libera e democratica, urgenza che va di pari passo con necessità di carattere pratico, quali la garanzia della fruibilità dei servizi essenziali, spesso carenti o assenti. Il rischio opposto è quello di creare – se non di confermare – sfiducia e diffidenza nei confronti dello Stato, che sono il presupposto ottimale per un rafforzamento ulteriore della cultura mafiosa nel territorio: Vittorio Mete⁶⁹ a ragione sottolinea come *“il contrasto tra un atto clamoroso compiuto dallo Stato, quale la sospensione della democrazia a livello locale, e la blanda e contraddittoria risposta da esso concretamente fornita, difficilmente produrrà un ampio consenso, specie tra le fasce popolari e meno sensibili ai temi della legalità”*⁷⁰.

68. *“Ma, date queste premesse, e visto il radicamento dei mafiosi nella società locale e nella politica e nell'amministrazione, non è raro che al termine del commissariamento il quadro politico e le modalità di raccolta del consenso siano poco o per nulla cambiati. In più, la terna commissariale raramente viene vista di buon occhio da parte della comunità locale. Del resto, non bisogna dimenticare che erano stati quegli stessi cittadini ad aver liberamente eletto – spesso con amplissimi consensi – i mafiosi o i loro fiancheggiatori dei quali i commissari hanno preso il posto. Perciò, come sta accadendo in questo periodo nei comuni della Piana di Gioia Tauro, non è raro assistere a vere e proprie rivolte di cittadini contro i commissari “venuti da fuori” ai quali imputano immobilismo amministrativo e chiusura burocratica verso le istanze provenienti dalla società civile”* in V. Mete, “Lo scioglimento dei comuni per infiltrazioni mafiose”, *Narcomafie*, ottobre 2009.

69. Docente di Sociologia dei movimenti e delle Istituzioni presso l'Università di Firenze e di Sociologia dei fenomeni politici presso l'Università di Catanzaro.

70. *Ibidem*.

3.3.1. Riferimenti normativi essenziali

L'art. 144 TUEL dispone che i membri della commissione straordinaria siano tre, scelti tra funzionari dello Stato, in servizio o in quiescenza, e tra magistrati della giurisdizione ordinaria o amministrativa in quiescenza.

Il comma 3 rinvia ad un futuro decreto ministeriale le modalità di organizzazione della commissione. Tale decreto è da individuarsi nel d.m. 523/1995, che detta le norme per l'organizzazione e il funzionamento delle commissioni straordinarie.

Le sedute della commissione sono convocate e presiedute dal componente più anziano (norma che di per sé pone già un problema, perché il criterio dell'anzianità non è garanzia di maggiore specializzazione nella particolare funzione che i commissari sono chiamati a ricoprire).

Per le deliberazioni della commissione è sufficiente la presenza e il voto favorevole di due componenti su tre, tranne nelle materie tassativamente indicate all'art. 1 comma 1 del decreto, che richiedono l'adozione da parte dell'intero collegio a maggioranza. Si tratta delle deliberazioni aventi ad oggetto gli statuti delle aziende speciali, i regolamenti, l'ordinamento degli uffici e dei servizi e le altre competenze dei consigli comunali, per le quali il decreto ministeriale rinvia all'art. 32 l. n. 142/1990, ora abrogato e sostituito dall'art. 42 l. n. 267/2000.

Si deve ritenere che vadano ora comprese le competenze elencate all'art. 42 l. n. 267/2000 anche se non presenti nel testo dell'abrogato art. 32 l. n. 142/2000. L'ingresso della commissione infatti, provocando lo scioglimento del consiglio comunale, fa sì che i commissari ne assumano in toto le funzioni.

La distribuzione interna delle competenze che appartenevano al sindaco e agli assessori è decisa dai commissari stessi nella prima seduta. La funzione di indirizzo che il Testo unico degli enti locali assegna al consiglio comunale è ricoperta dalla commissione. Rimane scoperta la funzione del consiglio comunale di controllo politico-amministrativo, che si estingue perché vengono a coincidenza l'organo controllato e l'organo controllore. Competenze ulteriori e

specialistiche possono essere ottenute dalla collaborazione a termine con professionisti esterni, di cui la commissione può avvalersi.

Il comma 4 riprende l'art. 145 comma 5 TUEL e stabilisce una modalità di relazione con le organizzazioni a vario titolo interessate nell'amministrazione dell'ente locale: forze politiche locali, l'Associazione nazionale dei comuni italiani, le associazioni imprenditoriali, gli ordini professionali, le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, le organizzazioni di volontariato e gli altri organismi locali che ne facciano richiesta alla commissione. Queste riunioni sono previste con una frequenza di due al semestre.

Si tratta dell'unico strumento di coordinamento tra la commissione e il territorio, perché manca completamente la garanzia di rappresentatività degli interessi sociali di cui la democrazia dovrebbe farsi carico. Sospeso il funzionamento democratico delle istituzioni, sono necessari punti di giunzione tra l'amministrazione commissariale e la società nelle sue diverse aggregazioni ed espressioni, per evitare di incorrere in un pericolo di autoreferenzialità del tutto dannoso. Rimangono vigenti, ove presenti, gli strumenti di partecipazione popolare all'amministrazione locale previsti dall'art. 8 TUEL1.

Il testo normativo finalizza le riunioni suddette all'acquisizione di “elementi di conoscenza e valutazione su questioni che [la commissione] ritenga particolarmente rilevanti per la collettività”. Manca nel decreto ministeriale una sollecitazione alle commissioni straordinarie a sfruttare questa occasione di incontro con gli esponenti del territorio come momento di “restituzione” e aggiornamento rispetto all'operato della commissione, né è presente alcuna modifica del comma in questione nel disegno di legge 1687 in esame alla Commissione Giustizia del Senato. Almeno in parte, questa lacuna è sanata dall'art. 5, che detta disposizioni in materia di pubblicità degli atti.

Data la delicatezza del compito dei commissari, e le difficoltà spesso incontrate nello stabilire con la popolazione locale un rapporto di mutua fiducia, è prevista per gli atti della commissione una maggiore pubblicità rispetto agli atti emanati in regime di amministrazione ordinaria. La commissione pubblica infatti

mensilmente nell'albo pretorio e nelle altre sedi delle delegazioni comunali un elenco delle deliberazioni e degli atti di rilevanza collettiva adottati. A questa modalità obbligatoria si aggiungono poi le eventuali ulteriori accortezze che i commissari vorranno prendere per una informazione quanto più capillare possibile.

L'art. 6 del decreto ammette la possibilità che le commissioni si dotino di atti con i quali specificare le modalità della propria autorganizzazione, tenendo conto delle caratteristiche e delle esigenze peculiari del comune sciolto. Questa norma permette la flessibilità necessaria ai commissari per adattare il proprio intervento alle circostanze concrete che incontrano; si tratta però di un unicum nella normativa sullo scioglimento degli enti locali (qualunque ne sia la causa): diversamente, non sono previste clausole di flessibilità o differenziazioni sulla base della natura dell'ente sciolto (che può essere un consiglio regionale come un consiglio comunale o una Asl), delle sue dimensioni o dei rilievi della Commissione d'indagine.

Il Testo unico non prevede meccanismi di controllo sull'operato delle commissioni, né durante il periodo di commissariamento, né al suo termine². Il prefetto è messo a conoscenza del piano di priorità degli interventi che deve essere redatto al fine di fronteggiare eventuali gravi disservizi e di avviare la realizzazione di opere pubbliche indifferibili (art. 145 comma 2). Tale piano però non riguarda tutti gli interventi previsti dalla commissione, né richiede alcuna approvazione o vaglio da parte della prefettura: la deliberazione con la quale la commissione approva il piano è infatti esecutiva a norma di legge.

Una costante negli enti locali infiltrati o condizionati dalla criminalità organizzata sono le irregolarità nell'aggiudicazione di appalti e gare e nelle concessioni di servizi pubblici. Per questa ragione, l'art. 145 TUEL stabilisce in questi casi che la commissione straordinaria assuma anche i poteri del collegio degli ispettori previsto dall'art 14 d.l. 152/1991, convertito con l. n. 203/19913. Tra questi poteri, rientrano quello di condurre tutti gli accertamenti necessari e alla loro conclusione, di adottare tutti i provvedimenti ritenuti necessari

(compresi la revoca delle deliberazioni già adottate e la rescissione dei contratti già conclusi).

È attualmente all'esame della Commissione Giustizia in Senato un disegno di legge (A.S. 1687) che intende riformare in vari punti la disciplina del commissariamento ex art. 143 TUEL. Il disegno propone modifiche sia alla composizione della Commissione d'indagine, sia alla composizione della terna commissariale.

Per la prima, è proposta – ove possibile – la nomina di un dirigente del Ministero dell'Interno in servizio presso la prefettura che dispone l'indagine (art. 26). Quanto invece alla commissione straordinaria per la gestione dell'ente, ne viene precisata la composizione: due membri devono essere prefetti, ed un terzo deve essere scelto tra funzionari dello Stato in possesso di specifiche esperienze in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria degli enti locali. Si propone poi l'istituzione di una sorta di albo dal quale deve essere individuata la componente prefettizia delle commissioni che si insediano nei comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti. Di tale nucleo dovrebbero fare stabilmente parte dieci prefetti e trentacinque funzionari con qualifica fino a viceprefetto, da individuare con modalità da definirsi in un decreto del Ministero dell'Interno.

L'assegnazione di personale appartenente a questo nucleo comporterebbe l'esercizio a tempo pieno ed in via esclusiva delle funzioni commissariali (si veda a questo proposito il rilievo successivo riferito all'attuale prassi di nominare commissari funzionari già in servizio presso altri uffici). In questo modo, si perverrebbe ad una sorta di specializzazione professionalizzante nell'ambito della carriera prefettizia con la creazione di un pool di funzionari dediti stabilmente a questa attività. Qualora non fosse possibile destinare all'ente commissariato personale appartenente al suddetto nucleo, la nomina dovrebbe comunque cadere su appartenenti alla carriera prefettizia (art. 27).

Non è casuale inoltre che nel disegno di legge ci si riferisca all'organo straordinario come alla “commissione straordinaria per la gestione dell'ente ed il

ripristino della legalità”. Tale formulazione fa riferimento alla duplice funzione del commissariamento: non solo, quindi, la gestione concreta e contingente dell'ente locale, ma anche – in un orizzonte più ampio – il recupero dei valori costituzionali che dovrebbero governare la vita istituzionale e pubblica in un ente locale, ed in particolare le condizioni di efficienza gestionale, di equità e di universalità⁴.

Le modifiche per l'art. 145 TUEL pongono obblighi precisi per le attività di pianificazione degli interventi. Il testo del disegno individua i settori più delicati sui quali intervenire in funzione del ripristino della legalità: tributi, edilizia, urbanistica, commercio, smaltimento e recupero dei rifiuti urbani, altri servizi pubblici locali, servizi sociali.

Il piano di priorità degli interventi deve essere redatto entro sessanta giorni dall'insediamento della commissione e non più soltanto nei casi previsti dalla normativa attualmente vigente⁵. Esso dovrà specificare:

- “a) le unità organizzative dell'ente per le quali è ritenuto necessario il ricorso a personale esterno di cui si richiede l'assegnazione in via temporanea, con le modalità di cui al comma 5;*
- b) le vacanze di organico, anche determinate dai provvedimenti sanzionatori di cui all'articolo 143, comma 5, per le quali sono attivate le procedure di mobilità in ingresso ovvero quelle concorsuali;*
- c) le opere pubbliche indifferibili, individuando prioritariamente quelle rimaste incompiute, per le quali è adottata o rinnovata la relativa delibera di approvazione;*
- d) le prestazioni erogate dai gestori dei servizi pubblici locali e dei servizi sociali il cui livello qualitativo risulti particolarmente compromesso, al fine di ripristinare, anche attraverso il ricorso a modelli associativi o consortili, le condizioni di efficienza gestionale, di equità e universalità”⁶⁷¹.*

71. A.S. n. 1687, art. 28.

In questa particolare fattispecie di scioglimento, la terna commissariale non è attore unico nella gestione dell'ente locale. L'art. 144 TUEL istituisce infatti in favore della commissione straordinaria il Comitato per il sostegno ed il monitoraggio, il cui funzionamento è descritto dettagliatamente dal decreto del Ministero dell'Interno n. 459/1995.

Il Comitato è presieduto dal direttore centrale delle autonomie ed è composto di dirigenti e funzionari degli uffici e delle direzioni coinvolte nella gestione e nel rapporto con gli enti locali (Ufficio per l'attuazione della riforma delle autonomie locali e per la tenuta degli statuti, Ufficio rapporti con gli amministratori degli enti locali, Ufficio coordinamento e affari generali, Direzione centrale dei segretari comunali e provinciali e del personale degli enti locali, Direzione centrale per la finanza locale e per i servizi finanziari).

L'attività di sostegno (art. 4 d.m. 459/1995) si declina in consulenze giuridiche e gestionali, rese sia alle commissioni straordinarie che ai comuni riportati a gestione ordinaria. I commissari dovrebbe essere periodicamente riuniti dal Comitato, a fini sia di coordinamento sia di informazione per diffondere linee unitarie di intervento in risposta alle problematiche emergenti nella prassi. L'attività di monitoraggio (art. 5 d.m. 459/1995), strumentale a quella di sostegno, consiste in una raccolta di dati che per i comuni commissariati ha cadenza semestrale.

Anche sulla composizione del Comitato di sostegno e monitoraggio il disegno di legge 1687 propone delle modifiche: in particolare, si prospetta che al Comitato possano essere chiamati a partecipare magistrati ordinari, amministrativi e contabili, avvocati dello Stato nonché dirigenti di altre amministrazioni centrali dello Stato.

3.3.2. La giurisprudenza

Il conferimento delle attribuzioni nei decreti di scioglimento per infiltrazioni mafiose reca una formula in parte diversa da quella che compare nei decreti di

scioglimento ex art. 141 TUEL: *“La commissione straordinaria per la gestione dell'ente esercita, fino all'insediamento degli organi ordinari a norma di legge, le attribuzioni spettanti al consiglio comunale, alla giunta ed al sindaco nonché ogni altro potere ed incarico connesso alle medesime cariche”*.

Il riferimento ad *“ogni altro potere ed incarico connesso alle medesime cariche”* dà conto di una particolare ampiezza delle competenze delle commissioni straordinarie, in parte già precisata nell'art. 145 TUEL. Nella giurisprudenza amministrativa si rinvencono numerose sentenze che attribuiscono alla terna commissariale poteri incisivi, quali ad esempio quelli volti ad *“eliminare, con strumenti di tipo amministrativo, le fonti di condizionamento, diretto od indiretto, dell'amministrazione pubblica nei settori di attività concernenti l'affidamento di appalti pubblici e la gestione di pubblici servizi”* (Cons. Stato, sentenza n. 7335/2005).

Gli strumenti di tipo amministrativo a cui questa sentenza fa riferimento sono provvedimenti con effetti ablatori su atti amministrativi, anche se questi sono risalenti nel tempo e la loro revoca comporta il sacrificio di situazioni giuridiche soggettive. Il bilanciamento degli interessi in campo tiene conto della valenza pubblica di questa forma particolarmente forte di autotutela.

In un caso di ricorso avverso la risoluzione di un contratto d'appalto e dell'annullamento di atti pregressi nel comune commissariato di Casapesenna (CE), il TAR Lazio inquadra il potere di risoluzione quale *“potere 'extra ordinem', ossia di un potere il cui contenuto non risulta rigidamente definito dall'ordinamento giuridico, anche se quest'ultimo individua rigidamente le autorità e le condizioni necessarie per il suo esercizio, il quale risulta direttamente funzionalizzato al compito di eliminare, con strumenti di tipo amministrativo, le fonti di condizionamento, diretto od indiretto, dell'amministrazione pubblica nei settori di attività concernenti l'affidamento di appalti pubblici e la gestione di pubblici servizi”*⁷².

Tale potere non è espressione di *“mero riesame della legittimità formale o dell'opportunità dei provvedimenti amministrativi, ma rappresenta momento autonomo*

72. TAR Lazio, sent. n. 6378/2015.

di ricostituzione di un tessuto amministrativo”, e pertanto abilitato anche ad incidere definitivamente su situazioni giuridiche soggettive diversamente già consolidate. L'incisività e la gravità di questo potere sono giustificate “*dalla necessità di chiudere radicalmente qualsiasi via che consenta l'infiltrazione della criminalità organizzata*”, e questa esigenza è talmente forte che il legislatore ha ammesso questa forma speciale di autotutela senza prestabilirne i presupposti. I provvedimenti ablatori vanno perciò decisi tenendo in considerazione prima di tutto il profilo dell'ordine pubblico (con un rilevante rallentamento della tutela privatistica), anche dal punto di vista delle eventuali ricadute e riflessi sul settore investito dagli atti oggetto di autotutela commissariale.

È in potere dei commissari, proprio in virtù dell'art. 145 comma 4 TUEL e secondo lo stesso ragionamento compiuto dal TAR nel caso appena esposto, anche l'annullamento degli atti di aggiudicazione di gare (TAR Campania sentenza n. 4276/2011).

Particolarmente rilevante in materia di revoca dell'aggiudicazione di appalti è la sentenza n. 2969/2001 del consiglio di Stato. Essa sancisce infatti la facoltà per i commissari di “*fissare particolari regole per l'ammissione e l'esclusione dei concorrenti alle gare di appalto, legate ad un'autonoma valutazione dei requisiti di affidabilità morale, secondo criteri non coincidenti con quelli previsti, in generale dal d.lgs. 490/1994*”, sul presupposto che “*l'applicazione delle norme ordinaria concernenti lo svolgimento delle procedure di appalto può risultare inidonea a contrastare efficacemente il pericolo proveniente dall'intreccio patologico tra l'Amministrazione e le associazioni delittuose*” e, pertanto “*la finalità di effettivo risanamento dell'apparato politico ed amministrativo dell'Ente postula anche l'individuazione di efficaci regole [...] volte ad eludere i pericoli ritualmente accertati ed a ripristinare il tessuto democratico inquinato dai condizionamenti esterni*”⁷³.

73. Cons. Stato, sent. n. 2969/2001; in G. Priolo, *La normativa di contrasto alle infiltrazioni mafiose negli Enti locali con riferimento alla gestione commissariale*, Tesi di esame per il XIX Corso di formazione per Viceprefetto presso la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno.

Questa sentenza ha permesso di colmare il vacuum di tutela della normativa sulle certificazioni antimafia, in quanto questa – fino alla riforma introdotta con il d.lgs. 159/2011 – ammetteva l'utilizzo della informazione prefettizia solo per gli appalti che superavano la soglia comunitaria. Spesso tuttavia gli appalti “a rischio” nei comuni commissariati erano di valore inferiore, essendo la gran parte degli Enti sciolti comuni di piccole dimensioni con popolazione inferiore ai quindicimila abitanti⁷⁴. La sentenza del consiglio di Stato continua tuttora a concedere alle Commissioni straordinarie facoltà di intervento sui contratti di importo inferiore a 150 000 euro, soglia sotto la quale la certificazione antimafia tuttora non è prevista.

Tra i provvedimenti assunti dalle commissioni prefettizie e ritenuti validi dalla giurisprudenza amministrativa, si ricorda anche la revoca di delibere che costituivano società miste a partecipazione pubblica, a cui venivano poi affidati servizi pubblici⁷⁵.

Rientrano nei poteri della commissione straordinaria anche provvedimenti che colpiscono funzionari dell'ente sciolto, laddove la relazione prefettizia abbia indicato nella compagine burocratica l'elemento di permeabilità al condizionamento mafioso. *“L'esigenza avvertita dall'organo prefettizio di dar luogo a un mutamento degli uffici di applicazione di funzionari in posizione di vertice e/o di responsabilità maggiormente esposti al pericolo di condizionamento mafioso”*⁷⁶ è sufficiente a giustificare la rimozione del personale, anche in mancanza di procedimenti disciplinari o penali in corso.

Tale potere della commissione prefettizia risponde al grave problema, tuttora non sufficientemente preso in considerazione dalla normativa, del

74. Dalla relazione del Ministero dell'Interno sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, pubblicata nel gennaio 2016 e riferita al quinquennio 2010-2014, si evince che nel 2010, su 19 gestioni commissariali in atto, 13 erano riferite a comuni con meno di 15 000 abitanti. La proporzione si conferma nel 2011 con 18 comuni su 20, nel 2012 con 26 comuni su 39, nel 2013 con 31 comuni su 45, nel 2014 37 con comuni su 51. Gli unici comuni commissariati che superano i 100 000 abitanti sono Giugliano in Campania (NA) e Reggio Calabria.

75. Cf. TAR Campania, sent. n. 918/2004.

76. Cons. Stato, sent. n. 5470/2015.

consolidamento degli interessi criminali negli organi non elettivi, bensì in quelli tecnici dell'ente locale. Tipicamente, sono i burocrati, i dirigenti ed i funzionari comunali a fare da cerniera tra pubblica amministrazione e criminalità organizzata. Gli uffici tecnici di alcuni settori – tipicamente, quelli che gestiscono l'edilizia, l'urbanistica, le procedure di gara e i servizi locali – sono in una posizione particolarmente delicata, in quanto bersagli privilegiati dell'azione delle organizzazioni criminali. *“A fronte di un’acclarata e non contestabile situazione di inquinamento nello svolgimento dei compiti di amministrazione attiva da parte del Settore preso in considerazione”, dunque, “l’avvicendamento dei quadri dirigenziali e direttivi assolve in positivo una funzione di risanamento e riconduzione alla normalità di un assetto gestionale nel suo complesso gravemente compromesso”*⁷⁷.

La Relazione del Ministro dell'Interno sulle gestioni commissariali nel quinquennio 2010-2014 riporta le percentuali di rotazione del personale⁷⁸, dovute alle procedure di mobilità interna all'ente. In altri casi, le terne commissariali hanno proceduto alla risoluzione dei contratti a tempo determinato, alla riduzione delle posizioni apicali della struttura, individuando le unità da prepensionare o da porre in mobilità. Altrove è stata invece incrementato l'organico, o sono state riqualficate le figure professionali esistenti con appositi corsi di aggiornamento.

3.3.3. La prassi

Nel comune di Crispano (NA), sciolto nell'ottobre 2005, i commissari straordinari hanno predisposto una buca della posta per raccogliere sollecitazioni e denunce dei cittadini⁷⁹. Si tratta certo di un meccanismo informale, ma non per questo meno efficace nell'incoraggiare una partecipazione corresponsabile

77. Cons. Stato, sent. n. 5545/2015.

78. Le percentuali di rotazione del personale sono state del 62,5% nel 2010 e nel 2011, del 53,5% nel 2012, del 58,3% nel 2013 e del 56,8% nel 2014.

79. Trocchia N., *Federalismo criminale. Viaggio nei comuni sciolti per mafia*.

all'amministrazione del territorio, in un'ottica di riappropriazione della cosa pubblica.

Le modalità di questo delicato compito culturale sono del tutto affidate alla discrezionalità delle commissioni; né la normativa né la giurisprudenza vi fanno cenno. Eppure gli sforzi in questa direzione, per quanto possano apparire inconcludenti quando non visionari, vanno al cuore delle cause dello scioglimento, ovvero all'inquinamento delle normali dinamiche libere e democratiche.

Come conclude Trocchia nel suo volume in cui ripercorre le vicende di numerosi scioglimenti, *“nelle relazioni di scioglimento le ragioni sono strutturali, congenite in ogni vissuto democratico. Democrazie che si trasformano in feudi a guida unica, con lo strumento elettorale ridotto a mero casellario, a processione di forma”*⁸⁰.

Non sono mancati nell'ultimo quinquennio gestioni commissariali che hanno preso provvedimenti dal valore fortemente simbolico e formativo per la cittadinanza, quali la ricognizione del patrimonio confiscato alla criminalità organizzata e la riconsegna alla collettività di tale patrimonio sotto forma di opere di interesse comune.

La Relazione del Ministro dell'Interno sulle gestioni commissariali nell'ultimo quinquennio riporta iniziative di carattere sociale e culturale, nelle quali a diverso titolo la cittadinanza è stata coinvolta (dall'adozione e cura di beni comuni, a percorsi didattici per i giovani in età scolare, a manifestazioni pubbliche). Tuttavia i grafici della Relazione stessa riportano dati piuttosto sconfortanti: solo il 6,2% delle commissioni hanno adottato azioni volte a migliorare la relazione con gli organi di informazione, il 4,1% ha introdotto l'albo pretorio online, il 2,8% ha adottato una Carta dei servizi sociali. Il dato più preoccupante rimane quello riferito agli incontri diretti con la popolazione, che si attestano al 3,4% (si ricordi che la larga maggioranza dei commissariamenti avviene in comuni con popolazione inferiore ai 15 000 abitanti).

80. *Ibidem*.

Una tal percentuale è del tutto in controtendenza rispetto a quanto dichiarato nella Relazione stessa: “L'azione di risanamento delle Commissioni non può prescindere da un'attenta opera volta alla cura dei rapporti con la cittadinanza”⁸¹, tanto più quando le statistiche sulla reazione della popolazione allo scioglimento rivelano che nel 46% dei casi questo viene percepito con indifferenza, nel 32% con indignazione, nel 26,8% con rassegnazione, nel 20,3% come un complotto politico, nel 8,8% come una perdita di tempo, e nei casi residuali con paura o come errore delle istituzioni.

In questo quadro, non giova la prassi consolidata di nominare come commissari funzionari già in carica presso altri Uffici territoriali di governo. Il cumulo di incarichi ricoperti dai commissari stessi impedisce che essi siano presenti in modo permanente nel territorio che amministrano, e questo li rende nella percezione comune lontani dalla comunità locale, oltre che obiettivamente poco presenti e dunque meno attenti allo svolgersi delle attività amministrative. La proposta di Avviso Pubblico, contenuta tra l'altro nel disegno di legge 1687, di nominare amministratori *full time* va in questa precisa direzione⁸².

Dal radicamento della sfiducia e dell'indifferenza nei confronti delle istituzioni statali, discende l'esigenza di un'operazione di educazione alla cittadinanza, senza la quale il rischio è che alla conclusione del commissariamento si ricreino in breve periodo le condizioni di partenza. Dove manca quest'attenzione, si assiste piuttosto ad un congelamento del territorio: il commissariamento si rivela un momento di stasi, non di risoluzione dei nodi problematici della vita istituzionale dell'ente.

Non a caso, sono numerosi i casi in cui la classe politica eletta proviene dallo stesso ambiente condizionato dalla quale provenivano gli amministratori

81. Dipartimento per gli affari interni e territoriali - Direzione centrale per gli uffici territoriali del Governo e per le autonomie locali, *Relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso*, p. 99.

82. Dalle dichiarazioni del presidente di Avviso Pubblico al servizio del Tg3 FuoriTg del 02.02.2016.

sanzionati con lo scioglimento; talvolta ad un primo scioglimento se ne susseguono altri, fino ad arrivare anche a tre scioglimenti in meno di venticinque anni.

Trocchia individua alcune cause dei doppi scioglimenti, che costringono a reiterare una misura pensata per essere emergenziale: *“i doppi scioglimenti, le proroghe sono evidenze di una carenza, di una capacità della politica criminale di rigenerarsi e di tornare in auge. Criticità, quelle dei doppi scioglimenti e delle proroghe, che raccontano anche la responsabilità dell'apparato burocratico che resta al suo posto e, spesso, lavora sotto traccia perché tutto resti immutato. Rosario Crocetta, sindaco di Gela, non ha dubbi e rimarca come il suo comune, sciolto per la prima volta nel 1992 per mafia, sia l'esempio della potenza del burocrate. 'Quando l'amministrazione comunale fu sciolta, durante il periodo commissariale, la burocrazia non arretrò di una virgola, anzi rafforzò il suo potere'. Criticità emergono anche dall'incapacità dei commissari di avanzare proposte, di tradurre il lavoro di pulizia e di buona gestione in una prospettiva di crescita della comunità che, spesso, resta fuori dalle logiche di innovazione e cambiamento. Se il cambiamento è affidato all'ufficio dei commissari, senza la partecipazione di società civile, pubblica opinione e politica, tutto è destinato a tornare come prima”*⁸³.

Ad oggi, sono quarantotto i consigli comunali sciolti più di una volta, di cui nove i comuni arrivati al terzo commissariamento: Casal di Principe, Casapesenna, San Cipriano d'Aversa e Grazzanise in provincia di Caserta, Taurianova, Melito di Porto Salvo, San Ferdinando e Roccaforte del Greco in provincia di Reggio Calabria e Misilmeri in provincia di Palermo.

Al fine di evitare queste inefficienze dell'azione statale, che minacciano l'autorevolezza dell'intervento straordinario dei commissari, è stato proposto l'affiancamento di figure con un profilo meno burocratico e più manageriale, che si occupino di interventi a largo raggio e di lungo periodo, quali la proposta

83. Trocchia., *op. cit.*

culturale ed educativa per il territorio ed una adeguata programmazione nel recepimento di finanziamenti regionali, nazionali ed europei⁸⁴.

3.4. L'organo di liquidazione straordinaria nel commissariamento per dissesto finanziario

A norma dell'art. 252 TUEL, l'organo commissariale per il caso di dissesto finanziario è monocratico per i comuni con popolazione inferiore a 5000 abitanti, mentre è collegiale per i comuni con popolazione superiore.

La nomina dell'organo straordinario di liquidazione deve avvenire nell'ambito di una delle categorie professionali indicate: *“fra magistrati a riposo della Corte dei conti, della magistratura ordinaria, del consiglio di Stato, fra funzionari dotati di un'idonea esperienza nel campo finanziario e contabile in servizio o in quiescenza degli uffici centrali o periferici del Ministero dell'Interno, del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, del Ministero delle finanze e di altre amministrazioni dello Stato, fra i segretari ed i ragionieri comunali e provinciali particolarmente esperti, anche in quiescenza, fra gli iscritti nel registro dei revisori contabili, gli iscritti nell'albo dei dottori commercialisti e gli iscritti nell'albo dei ragionieri”*. Per questa fattispecie è evidente come il grado di specificità delle competenze richieste impone che i commissari vengano scelti tra coloro che per esperienza ne siano già in possesso.

Seguono poche norme essenziali sul funzionamento interno dell'organo: la presidenza è affidata al magistrato a riposo della Corte dei conti o della magistratura ordinaria o del consiglio di Stato, se tra i membri della commissione ve n'è uno. Diversamente, la commissione stessa lo eleggerà tra i membri. Le deliberazioni vengono assunte a maggioranza dei componenti.

84. Sul punto, si è espresso in tal senso Giovanni Tizian, giornalista de «L'Espresso», al servizio del Tg3 FuoriTg del 02.02.2016.

Diversamente da quanto accade per le altre due fattispecie di commissariamento, qui il Testo unico precisa che l'insediamento della commissione deve avvenire entro cinque giorni dalla notifica del decreto di nomina, e che valgono per i commissari le incompatibilità previste per i revisori dei conti all'art. 236 TUEL e – per rinvio interno – per i sindaci all'art. 2399 c. c.

Non possono essere pertanto nominati nell'organo di liquidazione straordinaria l'interdetto, l'inabilitato, il fallito, o chi è stato condannato ad una pena che importa l'interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici o l'incapacità ad esercitare uffici direttivi; il coniuge, i parenti e gli affini entro il quarto grado degli amministratori della società, gli amministratori, il coniuge, i parenti e gli affini entro il quarto grado degli amministratori delle società da questa controllate, delle società che la controllano e di quelle sottoposte a comune controllo; coloro che sono legati alla società o alle società da questa controllate o alle società che la controllano o a quelle sottoposte a comune controllo da un rapporto di lavoro o da un rapporto continuativo di consulenza o di prestazione d'opera retribuita, ovvero da altri rapporti di natura patrimoniale che ne compromettano l'indipendenza; componenti degli organi dell'ente locale e da coloro che hanno ricoperto tale incarico nel biennio precedente alla nomina, dal segretario e dai dipendenti dell'ente locale presso cui deve essere nominato l'organo di revisione economico-finanziaria e dai dipendenti delle regioni, delle province, delle città metropolitane, delle comunità montane e delle unioni di comuni relativamente agli enti locali compresi nella circoscrizione territoriale di competenza. Si applica al caso dei commissari anche la norma che impedisce ai revisori di assumere incarichi o consulenze presso l'ente locale o presso organismi o istituzioni dipendenti o comunque sottoposti al controllo o vigilanza dello stesso.

La modalità di attribuzione dei poteri e delle competenze all'organo straordinario differisce da quella adottata per i casi di commissariamento ex artt. 141 e 143 TUEL. Le funzioni non sono infatti determinate caso per caso dal decreto di scioglimento e di nomina dei commissari, ma sono elencate al comma

4: rilevazione della massa passiva; acquisizione e gestione dei mezzi finanziari disponibili ai fini del risanamento anche mediante alienazione dei beni patrimoniali; liquidazione e pagamento della massa passiva.

Ulteriore elemento di diversità del commissariamento per dissesto finanziario è la competenza temporale, che è limitata ai fatti ed atti di gestione avvenuti entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato. Corollario dei limiti temporali e di oggetto nell'azione dell'organo straordinario di liquidazione è la sopravvivenza degli organi istituzionali dell'ente, pur con un grado di autonomia ridotta ovvero in uno stato di semi incapacità di agire⁸⁵.

L'ultimo comma dell'art. 252 TUEL dispone che nel momento in cui la commissione dovesse accertare danni erariali o all'ente locale, è tenuta a segnalarlo alla Procura regionale presso la Corte dei Conti e alla prefettura di riferimento, che provvederà ad inoltrare la segnalazione al Ministero dell'Interno. Dal momento che, come si vedrà a breve, l'organo di liquidazione straordinaria ha potere di accesso a tutti gli atti dell'ente locale, qualora dovesse venire a conoscenza di ipotesi di responsabilità amministrativa, è ugualmente sottoposto al dovere di segnalazione. In questo senso, l'obbligo di denuncia riguarda qualsiasi illecito, e non solamente quelli riconducibili al dissesto finanziario⁸⁶.

L'art. 253 attribuisce all'organo di liquidazione straordinaria poteri organizzatori non dissimili da quelli che spettano alle due commissioni coinvolte negli scioglimenti per infiltrazioni mafiose. Il comma 1 stabilisce un potere di accesso a tutti gli atti dell'ente locale; l'organo straordinario di liquidazione può far uso del personale, dei mezzi operativi, degli spazi e delle attrezzature dell'ente locale, che non può esimersi dal metterle a disposizione, se richieste. Lo stesso rapporto di strumentalità delle risorse dell'ente alle necessità conoscitive e d'intervento dell'organo straordinario di liquidazione si rinviene nell'attività di

85. Cf. De Dominicis, *op. cit.*

86. Cf. Pagliarin, *op. cit.*

accesso che la Commissione d'indagine svolge ove si debba accertare l'eventuale necessità di procedere ad un commissariamento ex art. 143 TUEL. L'organo straordinario di liquidazione ha inoltre il potere di emanare direttive burocratiche. L'organizzazione interna è lasciata all'autodeterminazione dei membri; l'eventuale personale esterno, i consulenti o le attrezzature di cui la commissione abbia ritenuto necessario dotarsi rientreranno al termine del periodo di commissariamento nel patrimonio dell'ente locale.

4. Il commissariamento degli enti locali: questioni aperte e prospettive di riforma

Sommario. 4.1. Il commissariamento ex art. 145 TUEL: criticità. 4.2. Il commissariamento per dissesto: criticità. 4.3. Confini e intersezioni tra tipologie di commissariamento.

4.1. Il commissariamento ex art. 145 TUEL: criticità

La gravità del provvedimento istituito nel 1991 ha indotto fin dai primi anni di applicazione dottrina e giurisprudenza ad interrogarsi sulla legittimità costituzionale di una tale misura, a causa del suo grado di incisione sull'autonomia degli enti locali.

In particolare, erano stati rilevati contrasti “*con l'art. 3 Cost., nel raffronto con altre previsioni normative anch'esse dirette a reprimere la criminalità organizzata, dato che queste non solo richiedono un maggior grado di acquisizione probatoria, ai fini dell'adozione di provvedimenti di sospensione o rimozione di amministratori di organi elettivi locali, ma producono effetti più ristretti, in quanto possono riguardare soltanto i soggetti colpiti da condanne o misure di prevenzione e devono essere ancorati a dati probatori certi e verificabili; ancora con l'art. 3 Cost., essendo irragionevole e lesiva del principio di 'personalità della responsabilità' l'estensione della misura a tutti i consiglieri anche estranei ai 'collegamenti' con la criminalità; con gli artt. 24 e 113 Cost. per la ridotta tutela giurisdizionale derivante dalla labilità ed incontrollabilità degli elementi sui quali il provvedimento si fonda; con l'art. 51 Cost., in quanto lesivo del diritto alla prosecuzione dell'esercizio delle funzioni di consigliere comunale, sulla base di elementi normativi vaghi e generici non rispondenti alla riserva di legge ivi prevista; con l'art. 97 Cost., in quanto non aderente al principio costituzionale sul piano della coerenza tra mezzo e fine perseguito. Inoltre anche in quanto stabilisce il permanere degli effetti dello*

scioglimento per un periodo da dodici a diciotto mesi, la disposizione impugnata contrasterebbe poi con gli artt. 5 e 128 Cost., producendo l'ulteriore effetto 'di una sorta di sospensione della autonomia degli enti locali [...] della quale è necessario corollario la rappresentatività degli organi di amministrazione'; con l'art. 48 Cost, perché 'ne deriva [...] una sospensione [...] del diritto di elettorato attivo' fuori dei casi ivi contemplati e, analogamente, con l'art. 51 della Costituzione per quel che riguarda l'elettorato passivo; con l'art. 24 Cost., in difetto di un parametro normativo di riferimento che possa far valutare in sede di sindacato giurisdizionale la graduazione temporale della misura”⁸⁷.

La Corte costituzionale si è espressa nella sentenza n. 103/1993, evidenziando che la scioglimento ex art. 143 TUEL è un provvedimento di carattere straordinario⁸⁸, che non si può per questo assimilare ad altre disposizioni in materia di rimozione e sospensione degli amministratori locali.

Sono anzi richiesti dalla norma tutti gli elementi necessari a garanzia di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione. La Corte richiama inoltre *“il peculiare onere motivazionale che grava sull'autorità amministrativa in sede di adozione del provvedimento di scioglimento, nel quale devono necessariamente confluire tutti gli accertamenti effettuati dall'amministrazione procedente, tale da consentire al giudice amministrativo di verificare la logicità dell'iter logico-giuridico dalla stessa seguito”⁸⁹.*

Quanto invece al problema prospettato dell'eccessività di mezzo rispetto al fine, la Corte sottolinea che la misura dello scioglimento non ha come destinatari i singoli consiglieri, ma l'intero consiglio, in quanto all'organo in sé considerato si riferisce la valutazione di inidoneità ad amministrare l'ente locale. Tale

87. Corte Cost., sent. n. 103/1993.

88. Da tale qualificazione discende anche un'ulteriore considerazione della Corte: *“Tale qualificazione, collegando la misura ad una emergenza straordinaria, attribuisce a quell'emergenza il valore di limite e di misura del potere, esercitabile perciò solo nei luoghi e fino a quando si manifesti tale straordinario fenomeno eversivo”.*

89. D. Romei, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamento mafioso*, in Rassegna dell'Avvocatura di Stato, n. 2/2014, p. 363.

inidoneità può non necessariamente conseguire da condotte illecite di singoli amministratori, e tuttavia verificarsi.

Secondo la Corte non si ravvisa sproporzione nemmeno nell'assenza di una preventiva contestazione degli addebiti e della possibilità di dedurre in contraddittorio: è di nuovo la peculiarità del procedimento di scioglimento, che risponde ad esigenze di celerità di fronte ad attentati all'ordine e alla sicurezza pubblica, che giustifica questi caratteri.

La tutela delle situazioni giuridiche soggettive permane, in quanto affidata agli artt. 24 e 113 Cost. Sono pertanto da escludere le censure invocate quanto alla carenza di tutela giurisdizionale, e lo sono per due motivi: innanzitutto, perché la soglia di tutela nel procedimento amministrativo è da verificare caso per caso sulla base della disciplina sostanziale, e in secondo luogo perché comunque l'obbligo di motivazione e la necessità di elementi di fatto precisi sono sufficienti garanzie per la verifica di legittimità ad opera del giudice amministrativo.

L'estensione temporale degli effetti dello scioglimento è anch'esso oggetto di accuse di incostituzionalità. Tuttavia esso è necessario per evitare il riprodursi del fenomeno: lo scioglimento e l'immediata elezione di nuovi organi non consentirebbe *“di intervenire sul terreno del ripristino della legalità, della eliminazione degli effetti prodotti dall'inquinamento criminoso, della creazione di condizioni nuove che, avvalendosi della precedente esperienza, permettano la ripresa della vita amministrativa al riparo dai collegamenti e dai condizionamenti cui si era voluto ovviare con lo scioglimento”*⁹⁰. La determinazione della durata è sì discrezionale, ma comunque vincolata alla necessità di motivazione degli atti amministrativi.

Infine, manifestamente inammissibile è stata giudicata la censura in ordine alla limitazione di elettorato attivo (in quanto espressamente prevista in Costituzione) e passivo (in quanto la precisa intenzione della norma è appunto quella di

90. Corte Cost., sent. n. 103/1993.

“preservare la parte sana della comunità locale dall'influenza delle organizzazioni criminali”⁹¹).

Alla sentenza della Corte è stata contestata una eccessiva dilatazione del concetto di ordine pubblico, tale per cui all'istituto sarebbero stati attribuiti *“contorni a tal punto labili ed evanescenti da rendere la stessa figura, invece che strumento di tutela di valori primari, mezzo di compressione della sfera delle libertà individuali”⁹²*. L'obiezione è stata però superata dalla definizione del concetto di ordine pubblico fissata con la l. n. 112/1998⁹³.

La natura del potere di scioglimento è stata anch'essa oggetto di attenzione da parte della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, con esiti in parte diversi. Mentre la Corte costituzionale nella stessa sentenza n. 103/1993 interpreta lo scioglimento quale misura sanzionatoria a carico del consiglio comunale finalizzata a rimediare a situazioni patologiche di compromissione del naturale funzionamento dell'autogoverno locale causate da un'accertata diffusione sul territorio della criminalità organizzata (benché siano presenti anche esigenze di prevenzione sociale)⁹⁴, la giurisprudenza amministrativa – e con questa la dottrina prevalente – propende per una natura preventivo-cautelare della misura, motivata dall'esigenza di ripristinare o evitare l'inquinamento dei presupposti strutturali della vita politica e amministrativa di un comune (ex

91. *Ibidem*.

92. Ciancio, *Lo scioglimento dei consigli comunali per motivi di inquinamento da criminalità organizzata nella giurisprudenza costituzionale*, pp. 17 ss.

93. All'art. 159, l'ordine pubblico è definito come *“il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni”*.

94. *“Si è in presenza perciò di una misura di carattere sanzionatorio, che ha come diretti destinatari gli organi elettivi, anche se caratterizzata da rilevanti aspetti di prevenzione sociale per la sua ricaduta sulle comunità locali che la legge intende sottrarre, nel loro complesso, all'influenza della criminalità organizzata. Una misura di carattere straordinario, dunque, rigorosamente ancorata alle finalità enunciate nel titolo della legge 22 luglio 1991, n. 221, di conversione del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164 che la qualifica come 'misura urgente [...] conseguente ai fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso'. Tale qualificazione, collegando la misura ad una emergenza straordinaria, attribuisce a quell'emergenza il valore di limite e di misura del potere, esercitabile perciò solo nei luoghi e fino a quando si manifesti tale straordinario fenomeno eversivo”*, in Corte Cost., sent. n. 103/1993.

multis, Cons. Stato sentenze n. 925/1994, n. 4467/2004, n. 1266/2012, n. 2895/2013). La ratio della misura sarebbe infatti “*collegata con un istituto di natura preventiva e cautelare, inteso ad evitare che gli indizi raccolti in ordine all’esistenza di una infiltrazione della criminalità possano compromettere il regolare e legittimo andamento della gestione della cosa pubblica. Essa non risponde, quindi, alle regole ordinamentali tendenti a stroncare la commissione di illeciti, ma si inquadra piuttosto nel sistema preventivo del controllo generale riservato allo Stato in ordine a fatti che, per la loro consistenza ed effettività, si reputano idonei a determinare uno sviamento dell’interesse pubblico, che necessariamente deve essere perseguito dall’ente locale, titolare esponentiale degli interessi della propria collettività*”⁹⁵.

La finalità preventiva, sia essa prevalente o residuale, viene tuttavia spesso frustrata dal ritardo con il quale giunge il provvedimento di scioglimento rispetto al condizionamento o all'infiltrazione. Prova ne sia che spesso le commissioni d'indagine vengono insediate a seguito di indagini giudiziarie e che le loro relazioni tendono a fondarsi soprattutto sugli atti giudiziari. In questo senso è interessante il metodo di indagine che ha adottato la Commissione d'accesso che ha lavorato a Finale Emilia (MO)⁹⁶: nonostante l'accesso sia stato disposto a seguito delle ordinanze di custodia cautelari nell'ambito dell'operazione Aemilia, la Commissione non si è basata nella propria relazione tanto sugli atti giudiziari, quanto sull'esame della documentazione, delle deliberazioni consiliari e delle ordinanze.

Oltre che sulla natura sanzionatoria piuttosto che preventiva del potere di scioglimento, il dibattito si è concentrato anche sulla correttezza della qualificazione del decreto di scioglimento come atto di natura politica, come tale sottratto al sindacato giurisdizionale. La tesi che ne ha sostenuto la natura di atto

95. Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 4467/2004.

96. A seguito dell'accesso della commissione il comune di Finale Emilia non è stato sciolto, anche se sono stati ravvisate gravi irregolarità e debolezze nella struttura amministrativa, che hanno causato l'allontanamento del personale burocratico le cui frequentazioni avevano destato i primi sospetti.

politico, sostenuta dall'Avvocatura generale dello Stato nel giudizio di compatibilità costituzionale sollevato nel 1993, è rimasta tuttavia minoritaria⁹⁷. La Corte ha infatti ritenuto che i criteri di individuazione della categoria degli atti politici vadano individuati in senso restrittivo: *“stante il principio della indefettibilità della tutela giurisdizionale (artt. 24 e 113 della Costituzione), include gli atti che attengono alla direzione suprema e generale dello Stato considerato nella sua unità e nelle sue istituzioni fondamentali”*. Nel caso di specie, i requisiti dell'atto politico non si manifestano *“giacché, da un lato la salvaguardia delle amministrazioni locali dalle ingerenze della criminalità organizzata risponde ad un interesse specifico e delimitato dello Stato, per quanto pressante e necessaria sia l'esigenza dell'intervento, e, d'altro lato, una volta che la norma abbia previsto i presupposti ed i contenuti del provvedimento, le valutazioni di ordine politico devono intendersi esaurite nella sede legislativa, restando al potere esecutivo il compito, che è proprio della sfera di azione della potestà amministrativa, di rendere operante il dettato della fonte primaria”*⁹⁸.

Da questa qualificazione dei decreti di scioglimento discende pertanto la sindacabilità da parte del giudice amministrativo, e la possibilità che il commissariamento sia annullato. Il sindacato del giudice amministrativo è però un sindacato di legittimità *“di tipo estrinseco, senza possibilità di valutazioni che, al di fuori della repressione del travisamento di fatti, si muovano sul piano del merito”*⁹⁹. Il sindacato del giudice amministrativo sulla ricostruzione dei fatti e sulle implicazioni desunte dagli stessi *“non può quindi spingersi oltre il riscontro della correttezza logica e del non travisamento dei fatti, essendo rimesso il loro apprezzamento alla più ampia discrezionalità dell'autorità*

97. Le motivazioni a sostegno di questa tesi muovevano dall'equiparazione dei decreti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali ai decreti di scioglimento dei consigli regionali, riconducibili alla materia “direzione suprema dello Stato”, in quanto espressione di fini e interessi superiori rientranti nel concetto di sicurezza di Stato.

98. Corte Cost., sent. n. 103/1993.

99. Cons. Stato, Sez. III, sent. n. 1266/2012; in E. Michetti, *Scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose: i poteri del giudice amministrativo nell'esame delle impugnazioni dei provvedimenti dissolutivi. Nota a sentenza del Cons. Stato Sez. III del 24.04.2015*, in Gazzetta amministrativa della Repubblica italiana.

amministrativa”¹⁰⁰, ma deve mantenersi entro i “*limiti della presenza di elementi che denotino, con sufficiente concludenza, la deviazione del procedimento dal suo fine di legge*”¹⁰¹. Rimane pertanto esclusa dalla competenza del giudice la potestà di apprezzamento dell'Amministrazione statale che in questo caso è particolarmente ampia, dal momento che “*la finalità perseguita dal legislatore è rimasta quella di offrire uno 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*”¹⁰².

Tra le motivazioni che hanno condotto il consiglio di Stato ad accogliere i ricorsi contro i decreti di scioglimento, si evidenzia – nel caso del comune di Bordighera – con la richiesta di “*un più diffuso corredo motivazionale – al quale pervenirsi anche a mezzo di un eventuale supplemento di istruttoria – a dimostrazione della concreta, univoca e rilevante incidenza degli episodi ed elementi assunti sulla libera formazione della volontà degli organi elettivi, con l’effetto causale di una diffusa e trasversale compromissione del buon andamento e dell’imparzialità dell’azione amministrativa*”¹⁰³. È venuta in rilievo nel caso del comune di Amantea (CS) anche la mancata considerazione da parte dell'Amministrazione precedente degli interventi che l'ente locale aveva già messo in atto per arginare il pericolo di condizionamento¹⁰⁴. Nello stesso vicenda, e similmente in quella riguardante l'annullamento dello scioglimento del come di San Cipriano d'Aversa, il consiglio di Stato ha avuto occasione di affermare che deve essere annullato il decreto basato sulla mera presenza di rapporti di parentela o frequentazione tra amministratori ed esponenti della criminalità organizzata. Tali frequentazioni, affinché siano rilevanti al fine dello

100. Cons. St., Sez. III, sent. n. 4845/2014. Conformi, *ex multis*, anche Cons. Stato, sentt. n. 3428/2015 e n. 3520/2015.

101. TAR Lazio, sent. n. 4440/2013.

102. Cons. Stato, Sez. III, n. 2038/2014.

103. Cons. Stato, Sez. III, sent. n. 126/2013.

104. Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 3462/2010.

scioglimento, devono aver determinato con nesso di consequenzialità condizionamenti e condotte illecite. Di per sé non sono dunque sufficienti a giustificare lo scioglimento, ed è pertanto annullabile l'atto in cui *“l'affermazione si riduce a mera tautologia in quanto il nesso causale, che dovrebbe dare significato a 'frequenzazioni e parentele' viene individuato nel dato (frequenzazioni e parentele) che deve essere dimostrato (condizionamento)”*¹⁰⁵.

Tipico motivo di ricorso per l'annullamento del decreto di scioglimento è la contestazione del mancato avviso dell'avvio del procedimento. Su questo punto la giurisprudenza si è consolidata nell'affermare che tale avviso non sia necessario *“trattandosi, come si è detto in precedenza, di un'attività di natura preventiva e cautelare, per la quale non vi è necessità di alcuna partecipazione, anche per il tipo di interessi coinvolti, che non concernono, se non indirettamente, persone, ma la complessiva rappresentazione operativa dell'ente locale e, quindi, in ultima analisi, gli interessi dell'intera collettività comunale”*¹⁰⁶.

I casi di annullamento, dall'entrata in vigore della norma che istituisce il commissariamento per infiltrazioni, sono stati ventitré. I tempi del giudizio amministrativo, che spesso comprende sia il giudizio davanti al TAR sia quello davanti al consiglio di Stato, sono mediamente di un anno e mezzo, che incidentalmente è anche il periodo di commissariamento medio. Questo significa che in pendenza del giudizio l'ente locale coinvolto è comunque commissariato, e nel caso in cui il commissariamento abbia termine prima della sentenza del

105. Cons. Stato, Sez. VI, sent. n. 6657/2009.

106. Cons. Stato, sent. n. 4467/2004. Lo stesso principio è affermato dalla Corte Cost. con sent. n. 103/1993: la mancanza della previsione della preventiva contestazione degli addebiti (e della possibilità, di conseguenza, di dedurre in ordine ad essi nel corso del procedimento) nel procedimento amministrativo relativo alle ipotesi di scioglimento, *“appare giustificata dalla loro peculiarità, essendo quelle misure caratterizzate dal fatto di costituire la reazione dell'ordinamento alle ipotesi di attentato all'ordine ed alla sicurezza pubblica. Una evenienza dunque che esige interventi rapidi e decisi, il che esclude che possa ravvisarsi l'asserito contrasto con l'art. 97 della Costituzione, dato che la disciplina del procedimento amministrativo è rimessa alla discrezionalità del legislatore nei limiti della ragionevolezza e del rispetto degli altri principi costituzionali, fra i quali, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sent. n. 23 del 1978; ord. n.503 del 1987), non è compreso quello del "giusto procedimento" amministrativo, dato che la tutela delle situazioni soggettive è comunque assicurata in sede giurisdizionale dagli artt. 24 e 113 della Costituzione”*.

giudice amministrativo che lo annulla o lo conferma, il comune torna alle urne. Nessuna conseguenza nel caso di conferma della legittimità del decreto di scioglimento; ma nei casi di annullamento l'ente locale si trova in una situazione di “limbo” amministrativo, dove si trovano a coesistere – almeno teoricamente – due amministrazioni: quella democraticamente eletta dopo il commissariamento e quella sciolta, cui la sentenza del consiglio di Stato ha restituito legittimità.

Rimangono aperte diverse questioni, che se nella prassi non si verificano frequentemente, rappresentano tuttavia notevoli lacune teoriche: tra queste, per esempio, l'efficacia hanno gli atti compiuti dalla terna commissariale e dall'eventuale amministrazione eletta. Non bisogna sottovalutare poi lo shock sull'opinione pubblica (tanto più in comuni di dimensioni ridotte, come effettivamente è nella maggioranza dei casi) che consegue all'insediamento della commissione, spesso recepita come una intrusione indebita o con indifferenza, e comunque foriera di rottura nei rapporti fiduciari tra i diversi soggetti e i diversi livelli istituzionali in campo, come già evidenziato nel capitolo precedente.

Ulteriore profilo da prendere in considerazione è quello del risarcimento del danno, dovuto dall'amministrazione colpevole di non avere attentamente valutato i fatti che aveva posto alla base del commissariamento (quando non addirittura di aver omesso di valutare tali fatti). La colpa dell'amministrazione che ha disposto lo scioglimento è tuttavia da accertarsi con giudizio distinto da quello di illegittimità del provvedimento: qualora questo sia stato assunto a seguito di una attività istruttoria debitamente compiuta, diligente ed approfondita, l'amministrazione è esente da colpa e non è ammessa il risarcimento del danno per mancanze dell'elemento soggettivo¹⁰⁷.

Se la colpa dell'amministrazione è accertata, ne discende la possibilità per gli amministratori sciolti di chiedere ed ottenere un risarcimento dei danni provocati da atti illegittimi della pubblica amministrazione precedente (a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 500/1999 che riconosce la risarcibilità

107. Cf. Cons. Stato, Sez. III, sent. n. 748/2015.

degli interessi pretensivi, e non solamente di quelli oppositivi). Sono stati riconosciuti tanto danni patrimoniali (dovuto al venir meno del reddito da indennità di carica e di fine mandato, calcolato tenendo conto della durata attesa del mandato se non fosse intervenuto l'evento interruttivo), quanto danni non patrimoniali (per lesione al decoro, alla reputazione, all'onore)¹⁰⁸.

Rilevante questione, che pone seri dubbi sulla sufficienza dell'istituto del commissariamento nella lotta alle organizzazioni criminali inserite nella pubblica amministrazione, è la pressoché totale assenza di scioglimento per infiltrazioni mafiose nelle regioni del Nord. Si ricordano solo Bardonecchia nel 1995, Bordighera nel 2011 (peraltro annullato), Ventimiglia, Leini e Rivarolo Canavese nel 2012 (tutti e tre prorogati), e Sedriano nel 2013. Si tratta di cinque casi su duecentoquarantatré, corrispondenti al 2% dei commissariamenti dichiarati dal 1991 al 2015.

Questo fenomeno è preoccupante perché avviene in contemporanea a due indicatori che vanno nella direzione opposta. Il primo dato è l'aumento dei maxiprocessi di mafia al Nord (Minotauro a Torino, Infinito a Milano, Aemilia a Bologna), nei quali non di rado vengono evidenziati collegamenti stretti tra imputati e amministratori, o al banco degli imputati siedono gli amministratori stessi.

Il secondo dato è il numero – anch'esso crescente – di intimidazioni rivolte ai sindaci. Secondo il censimento di Avviso Pubblico, le minacce e le intimidazioni rivolte ad amministratori locali e personale della pubblica amministrazione sono state 212 nel 2010¹⁰⁹, 270 nel 2011, 47 nel 2012¹¹⁰, 351 nel 2013¹¹¹ e 361 nel 2014¹¹². I dati del 2015 non sono stati elaborati, ma le segnalazioni per l'anno 2016 nel periodo 1 gennaio-7 febbraio sono già trenta, di cui il 37% rivolte a Sindaci, il 16% ad assessori, il 12,5% ad attivisti politici e personale della

108. Cf. TAR Lazio, Sez. I ter, sent. n. 7040/2013.

109. Avviso Pubblico, *Amministratori sotto tiro. Anno di riferimento 2010*.

110. *Id.*, *Amministratori sotto tiro. Anno di riferimento 2011-2012*.

111. *Id.*, *Amministratori sotto tiro. Anno di riferimento 2013*.

112. *Id.*, *Amministratori sotto tiro. Anno di riferimento 2014*.

pubblica amministrazione. Queste cifre rivelano come le amministrazioni locali siano obiettivi sempre più sensibili per la criminalità organizzata.

Nella mancata corrispondenza tra inchieste giudiziarie e intimidazioni da un lato e scioglimenti dall'altro, è da individuare – almeno in una certa misura – un cortocircuito di tipo politico (e non partitico, dal momento che il confronto tra il numero degli scioglimenti e il colore politico del Ministro dell'Interno o del Governo non consente di rilevare alcuna corrispondenza), essendo in ultima analisi di tipo politico la decisione di sciogliere o non sciogliere un ente locale.

La scarsità di commissariamenti nelle regioni del Nord deve ricondursi anche ad una diversa strategia politica, che tende ad usare il pugno duro con gli enti locali delle regioni meridionali, soprattutto se in contesti di tradizionale radicamento mafioso, mentre predilige per i comuni settentrionali l'adozione di misure più blande (quali la sostituzione degli organi tecnici ritenuti responsabili dell'infiltrazione), con le quali si ritiene che il pericolo di condizionamento sia sventato.

Riferendosi al comune di Roma dopo l'inchiesta Mafia Capitale, il presidente della Commissione antimafia Rosy Bindi ha affermato che *“servono strumenti straordinari che il governo dovrebbe adottare, come un decreto legge che traendo spunto dalla situazione romana, introduca strumenti ad hoc per affrontare le difficoltà di Comuni molto grandi non da sciogliere o infiltrati solo in parte”*. In particolare per i grandi Comuni *“serve una terza via tra scioglimento e non scioglimento, una sorta di tutoraggio e di assistenza dello Stato all'ente locale senza che questo debba essere sciolto e commissariato. Serve una fase di accompagnamento temporaneo – ha spiegato – per il ripristino dell'amministrazione e della legalità che non privi un comune della guida politica ma lo rafforzi”*¹¹³.

113. http://www.repubblica.it/politica/2015/07/22/news/mafia_capitale_bindi_situazione_straordinaria_no_scioglimento_serve_decreto_legge_-119628711/

La proposta di individuare dal punto di vista normativo un'alternativa tra commissariamento e archiviazione della pratica non è ad ora – per quanto se ne ha conoscenza – oggetto di disegni di legge.

È tuttavia già orientata ad una soluzione intermedia la decisione del prefetto di Modena Michele Di Bari di nominare un gruppo di supporto e di controllo che monitori l'attività amministrativa nel comune di Finale Emilia, destinatario di un accesso della Commissione d'indagine ex art. 143 TUEL, ma non del decreto di scioglimento del Ministero dell'Interno. La situazione di fragilità amministrativa e le irregolarità riscontrate dalla Commissione hanno giustificato infatti l'adozione di misure straordinarie, tra le quali appunto la nomina di una terna di supporto. Composto da due dirigenti ed un funzionario in servizio presso la prefettura di Modena, il gruppo avrà il compito di assicurare *“un attento monitoraggio delle iniziative che saranno intraprese per il risanamento dei settori risultati più compromessi dagli accertamenti ispettivi”*¹¹⁴.

114. Si riporta il testo della decisione del prefetto di Modena Michele Di Bari: *“Con decreto del signor ministro dell'Interno in data 18 gennaio si è concluso il procedimento avviato nei confronti del comune di Finale, ai sensi del comma 7 dell'art. 144 dlgs 267/00. Dalle risultanze dei lavori della Commissione di accesso a suo tempo nominata e dagli esiti istruttori, è comunque emerso un contesto amministrativo caratterizzato da criticità evidenti nella gestione di diversi procedimenti, che fanno rimanere necessaria una riconduzione dell'attività comunale a più rigorosi canoni di legittimità e trasparenza e che richiedono incisivi interventi da parte di codesta Amministrazione. [...] In tal senso, il Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali... Ufficio controlli sugli organi, con la nota 15.900, in data 28 gennaio ha sottolineato le esigenze di mantenere alto il livello di attenzione, affinché siano contrastate eventuali, possibili interferenze della criminalità organizzata nella vita dell'ente. [...] A tale riguardo, nell'ottica di una leale collaborazione interistituzionale tra Stato ed Enti locali, rispetto al quale la Sv ha manifestato la propria condivisione nel corso dell'incontro svoltosi presso questa prefettura il 1 febbraio, dovrà essere assicurato un attento monitoraggio delle iniziative che saranno intraprese per il risanamento dei settori risultati più compromessi dagli accertamenti ispettivi. In particolare codesta amministrazione dovrà promuovere: l'adozione di atti di indirizzo e programmazione generale nel settore lavori pubblici, dove sono state riscontrate le maggiori criticità; l'adozione delle regole fondamentali che attengono alle procedure di appalto; l'implementazione del sistema dei controlli interni; la predisposizione e aggiornamento di un albo delle ditte fiduciarie per l'affidamento dei servizi e dei lavori in economia. [...] Lo scrivente, allo scopo di dare puntuale adempimento alle raccomandazioni del Ministero, con provvedimento del 2 febbraio ha costituito un gruppo di supporto, composto da due dirigenti ed un funzionario in servizio presso questa prefettura che si raccorderà con la Segreteria generale di codesto ente”*. Il documento è stato pubblicato il 16 febbraio 2016 in <http://gazzettadimodena.gelocal.it/modena/cronaca/2016/02/16/news/infiltrazioni-nuova-commissione-a-finale-1.12971205>

Provvedimenti di questo tipo potrebbero rivelarsi una soluzione *win-win*, che comporta benefici per tutte le parti in causa: grazie ad essi infatti l'ente locale è comunque costretto dalla presenza di un gruppo di controllo a conformare le proprie prassi e i propri interventi ai criteri di legalità, trasparenza, equità ed efficacia, oltre a giovare della presenza dei commissari nominati dalla prefettura, che possono fornire competenze e supporto tecnico.

Si evita in questo modo il commissariamento che – si ricorda – nasce come misura fortemente emergenziale a seguito della faida di Taurianova, violentissima e cruenta, e risponde a criteri di necessità e urgenza. Una misura, dunque, con forti effetti collaterali, soprattutto sul rapporto tra i cittadini e la classe politica sia locale che nazionale, come dimostrato da uno studio empirico dell'*Institut d'Economia de Barcelona*¹¹⁵ che ha osservato comparativamente comuni sciolti (prima e dopo lo scioglimento) e comuni non sciolti. Secondo le elaborazioni statistiche di questo studio, l'affluenza alle urne nei turni elettorali successivi al commissariamento è sensibilmente più bassa. Ulteriore effetto del commissariamento sulle elezioni successive è la “punizione” dello schieramento politico al governo in carica prima dello scioglimento, che ha mediamente una performance elettorale peggiore di quelle precedenti. Ripercussioni negative si verificano anche sui partiti politici locali, che ottengono risultati peggiori dei partiti nazionali, probabilmente perché ritenuti più sensibili alle infiltrazioni e non monitorati da alcuna struttura nazionale sovraordinata.

Infine, si osserva nei comuni commissariati come la rottura della relazione fiduciaria con la classe politica locale si traduca in una ridotta volontà dei cittadini di contribuire al finanziamento dei servizi pubblici locali (limitata al periodo del commissariamento e al periodo subito successivo, con una inversione di tendenza nei turni elettorali successivi)¹¹⁶.

115. G. Daniele, B. Geys, *Exposing politicians' ties to criminal organizations: the effects of local government dissolutions on electoral outcomes in Southern Italian municipalities*, Documents de Treball de l'IEB 2015/41.

Il commissariamento si risolve quindi in uno shock esogeno, certamente necessario in casi limite, ma con implicazioni indirette di cui bisogna tenere conto, e che possono eventualmente condurre Ministero e Prefetture ad optare per una soluzione meno impattante sul piano della percezione pubblica, ma comunque efficace dal punto di vista amministrativo, quale appunto la costituzione di un gruppo di supporto e controllo all'amministrazione parzialmente infiltrata.

Recenti studi hanno sottolineato come la normativa sul commissariamento, benché non abbia inciso in maniera decisiva sull'infiltrazione delle mafie negli enti locali, abbia avuto tuttavia effetti positivi su alcuni indicatori di qualità politica.

In uno studio pubblicato su *The Economic Journal*¹¹⁷, viene confrontato il grado di istruzione dei politici eletti prima e dopo il commissariamento. Il risultato confermato è che gli amministratori eletti dopo il commissariamento, in particolare modo sindaci e assessori, hanno mediamente un anno in più di istruzione rispetto agli amministratori in carica prima del commissariamento.

È opportuno ricordare tuttavia che un più alto grado di istruzione tuttavia non implica necessariamente una maggiore capacità di resistenza alla penetrazione di interessi criminali nelle Istituzioni; al contrario, dove i contesti istituzionali, economici, industriali sono più complessi ed articolati, e dunque in particolare modo nelle regioni settentrionali, istruzione e professionalità sono strumenti necessari funzionali ad un migliore perseguimento delle logiche mafiose.

116. Cf. G. Daniele, B. Geys, *op.cit.*, p. 18: “It is well-known from social exchange theory that actors’ perceived obligations towards one another are dependent upon both an explicit and an implicit contract or agreement between them (Blau 1964; Akerlof 1982). The implicit (or psychological) contract thereby “entails a social exchange that is superimposed upon the strictly economic transaction [i.e. the explicit contract]” (Blau 1964: 94) and comes about “as a result of normative expectations and value orientations in collectives” (Blau 1964: 5)”.

117. G. Daniele, B. Geys, *Organised Crime, Institutions and Political Quality: Empirical Evidence from Italian Municipalities*, *The Economic Journal*, val. 125, issue 586, p. F233-F255, August 2015.

Ulteriore contributo nella valutazione di efficacia dei commissariamenti proviene da un paper del *Center for Economic Studies & Ifo Institute*¹¹⁸, che osserva una flessione negativa degli investimenti nei comuni sciolti, con una riduzione del 45% nel primo anno di commissariamento e una riduzione media del 15% nel triennio. Di questo dato viene data una valutazione tutto sommato positiva, in quanto uno degli obiettivi del commissariamento è la riconduzione a legalità della spesa pubblica, spesso gonfiata a causa di tangenti e contratti conclusi in conflitto di interessi con esponenti della criminalità organizzata, o anche soltanto a causa di sprechi e inefficienze¹¹⁹.

La flessione negativa si osserva solo nelle spese per investimenti, e non nelle spese correnti. Il risultato è atteso, siccome ricerche precedenti mostrano che la corruzione può portare a investimenti sovradimensionati e inefficienti nel settore pubblico. Ulteriore spiegazione del dato sarebbe la tendenza dei commissari, in quanto governo tecnico composto di burocrati, ad una minore spesa pubblica, anelastica rispetto ad promesse elettorali o ad influenze lobbistiche.

Effetto collaterale di *spill over* del commissariamento sembra manifestarsi anche sulla spesa dei comuni limitrofi: *“nei comuni che confinano con almeno un ente commissariato, gli investimenti diminuiscono in media del 6 per cento nei tre anni successivi allo scioglimento. Quindi, la presenza dei commissari in un comune è così incisiva da influenzare indirettamente le scelte di bilancio di amministrazioni locali che non sono sotto il loro controllo. È interessante*

118. S. Galletta, *Law Enforcement, Municipal Budgets and Spillover Effects: Evidence from a Quasi-Experiment in Italy*, CESifo Working Paper No. 5707, January 2016.

119. Cf. S. Galletta, *Law Enforcement, Municipal Budgets and Spillover Effects: Evidence from a Quasi-Experiment in Italy*, p. 2: *“Political corruption negatively affects economic growth and fosters excessive and inefficient public spending (Mauro, 1995, 1998; Del Monte and Papagni, 2001; Arin et al., 2011; Hessami, 2014). In countries where sub-national governments are left with large autonomy, the negative effect is potentially amplified (Brueckner, 2000). This is particularly important with respect to public spending as a decentralized setting could worsen problems of corruption and increase the occasions that favor, for example, bribes or rents (Bardhan and Mookherjee, 2006; Fan et al., 2009). Theoretical arguments and recent empirical evidence suggest that monitoring activities and punishments could be effective in reducing these types of misconducts making possible more efficient public spending (Becker, 1968; Becker and Stigler, 1974; Di Tella and Schargrodsky, 2003; Olken, 2007; Litschig and Zamboni, 2011)”*.

evidenziare che i comuni limitrofi che reagiscono maggiormente sono quelli con precedenti legati alla mafia (cioè dove sia avvenuto almeno un sequestro d'immobili o di imprese per motivi di mafia). Infatti, lì gli investimenti hanno una riduzione intorno al 12 per cento”¹²⁰.

Si tratterebbe di un caso di esternalità: il controllo efficace delle attività illegali nell'amministrazione di un ente locale viene interpretato come una credibile minaccia che gli stessi controlli possano essere effettuati nella aree limitrofe. Dunque le pubbliche amministrazioni territorialmente contigue ad un comune commissariato, specie se a rischio di infiltrazione, sarebbero indotte ad una condotta finanziaria più prudente. Ne consegue che politiche anticorruzione inducono benefici che si estendono oltre i limiti geografici della giurisdizione sulla quale lo Stato è intervenuto.

Alcune di queste criticità sono oggetto di un disegno di legge già approvato al consiglio dei Ministri e ora in esame alla Commissione Giustizia. Modificano la disciplina normativa del commissariamento ex art. 143 TUEL gli artt. 25-29 del disegno di legge A. S. n. 1687. Lo schema prevede, all'art. 25, una modifica al codice antimafia in base alla quale gli enti locali commissariati non avrebbero più semplicemente la facoltà di avvalersi della stazione unica appaltante nel periodo di commissariamento, ma sarebbero obbligati ad avvalersene per l'intera durata della gestione straordinaria e per i cinque anni successivi. I contratti conclusi in violazione di quest'obbligo sono nulli.

L'art. 26 impatta sulla composizione della Commissione d'indagine con modifiche alle quali si è già accennato nel capitolo precedente. Ulteriori modifiche sono previste laddove si inserisce la mobilità obbligatoria presso altro ente o il licenziamento del dipendente, nei casi in cui – pur senza necessariamente essere arrivati allo scioglimento – sia stata accertata l'infiltrazione o il condizionamento. Ancora, si introduce l'obbligo di concludere il procedimento di accertamento con un provvedimento formale che dia conto

120. G. Daniele, S. Galletta, “Come cambiano i comuni sciolti per mafia”, *Lavoce.info*, 16.02.16.

degli esiti dell'attività della Commissione d'indagine. Infine, l'incandidabilità degli amministratori responsabili di condotte causali rispetto allo scioglimento si estende ad una durata fissa di sei anni (e non più solo al primo turno elettorale successivo allo scioglimento) e ad una valenza geografica estesa a tutto il territorio nazionale (e non più solo regionale).

Nell'art. 27 sono contenute le modifiche alla composizione della terna commissariale e si istituisce un nucleo presso il Ministero dell'Interno dal quale nominare i commissari destinati – questa volta in via esclusiva – ai comuni con popolazione superiore ai 15 000 abitanti. Anche per il Comitato di sostegno e monitoraggio è prevista qualche modifica di tipo organizzativo. Di queste proposte si è dato conto nel capitolo precedente, al quale si rinvia.

Una più dettagliata proceduralizzazione dell'intervento commissariale è definita dall'art. 28, che prevede la redazione di un piano di priorità a contenuto vincolato. Il prefetto può intervenire per accelerare o agevolare l'attuazione del piano di priorità. Ancora, il prefetto può proporre – su invito della commissione – l'adozione di provvedimenti sanzionatori a carico dell'apparato burocratico (destinazione ad altro incarico, sospensione del servizio, mobilità obbligatoria e licenziamento).

L'art. 28 prevede anche la facoltà per la commissione straordinaria che ravvisi gravi anomalie nelle procedure ad evidenza pubblica di avvalersi delle forze dell'ordine e dell'amministrazione (oltre ai poteri ispettivi di cui al d.l. 152/1991).

Infine l'art. 29 estende il numero degli enti sui quali possono essere effettuati controlli per rilevare eventuali infiltrazioni (tra cui le società partecipate e i consorzi pubblici, anche a partecipazione privata). Viene infine richiesto al Ministro dell'Interno che nella sua relazione sulle gestioni commissariali formuli criticità e proposte migliorative.

4.2. Il commissariamento per dissesto: criticità

La disciplina del dissesto deve essere ripensata a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione e dell'attuazione della delega sul federalismo fiscale.

Il motivo per cui il d.l. 66/1989, convertito con modificazioni in l. n. 144/1989, consentiva all'ente locale dissestato di accendere un mutuo presso la Cassa depositi e prestiti, con onere totalmente a carico dello Stato, risiedeva essenzialmente nella funzione di risanamento della procedura di dissesto, che doveva riconsegnare alla cittadinanza un ente nuovamente capace di garantire funzioni e servizi essenziali in una condizione strutturalmente sostenibile sul lungo periodo. La possibilità di addossare completamente al livello statale la condizione di dissesto locale aveva però dato adito a condotte irresponsabili.

Nel 2001 la riforma del Titolo V ha spinto i rapporti tra ente locale e stato centrale nella direzione di una maggiore autonomia e responsabilità da parte degli stessi enti locali. Non era perciò più possibile finanziare il debito pregresso degli enti locali tramite mutui con oneri a carico dello Stato: di qui la modifica della disciplina all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale. Resta ora la facoltà di contrarre mutui, ma senza che questa operazioni gravi sulle risorse statali.

L'attuazione della riforma del Titolo V è passata attraverso la l. n. 42/2009 “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione”. Questo passaggio manifesta pienamente la sua importanza se si ricorda come la Corte costituzionale avesse dapprima negato efficacia immediatamente precettiva al testo novellato. Era infatti necessario un preliminare intervento del legislatore statale il quale, *“al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica”*, avrebbe dovuto *“non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali”*¹²¹.

121. Corte Cost., sent. n. 37/2004.

In particolare per quanto attiene al tema del commissariamento degli enti locali, la lett. e) dell'art. 17, comma 1, della legge di delega indica i principi e criteri per il coordinamento dei diversi livelli di governo (grassetti nostri):

- “a) garanzia della trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale;*
- b) rispetto degli obiettivi del conto consuntivo, sia in termini di competenza sia di cassa, per il concorso all'osservanza del patto di stabilità e crescita per ciascuna regione e ciascun ente locale; determinazione dei parametri fondamentali sulla base dei quali è valutata la virtuosità dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, anche in relazione ai meccanismi premiali o sanzionatori dell'autonomia finanziaria;*
- c) assicurazione degli obiettivi sui saldi di finanza pubblica da parte delle regioni che possono adattare, previa concertazione con gli enti locali ricadenti nel proprio territorio regionale, le regole e i vincoli posti dal legislatore nazionale, differenziando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti in relazione alla diversità delle situazioni finanziarie esistenti nelle diverse regioni;*
- d) individuazione di indicatori di efficienza e di adeguatezza atti a garantire adeguati livelli qualitativi dei servizi resi da parte di regioni ed enti locali;*
- e) introduzione di un sistema premiante nei confronti degli enti che assicurano elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti, ovvero degli enti che garantiscono il rispetto di quanto previsto dalla presente legge e partecipano a progetti strategici mediante l'assunzione di oneri e di impegni nell'interesse della collettività nazionale, ivi compresi quelli di carattere ambientale, ovvero degli enti che incentivano l'occupazione e l'imprenditorialità femminile; **introduzione nei confronti***

degli enti meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica di un sistema sanzionatorio che, fino alla dimostrazione della messa in atto di provvedimenti, fra i quali anche l'alienazione di beni mobiliari e immobiliari rientranti nel patrimonio disponibile dell'ente nonché l'attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, atti a raggiungere gli obiettivi, determini il divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali, fatte salve quelle afferenti al cofinanziamento regionale o dell'ente locale per l'attuazione delle politiche comunitarie; previsione di meccanismi automatici sanzionatorio degli organi di governo e amministrativi nel caso di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati alla regione e agli enti locali, con individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti degli amministratori responsabili degli enti locali per i quali sia stato dichiarato lo stato di dissesto finanziario di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, oltre che dei casi di interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Tra i casi di grave violazione di legge di cui all'articolo 126, primo comma, della Costituzione, rientrano le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali”.

Ancora, la legge delega prevede l'individuazione di meccanismi premiali per gli enti locali efficienti nella gestione tributaria, finanziaria ed economica, e di meccanismi sanzionatori “*per gli enti che non rispettano gli equilibri economico-finanziari o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione o l'esercizio di funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione*”¹²².

122. Art. 2, comma 2, lett. z), legge 5 maggio 2009, n. 42.

Si tratta di formulazioni che si riferiscono in modo abbastanza chiaro alla procedura di dissesto, alla quale fanno ancor più preciso di riferimento alcuni dei decreti legislativi che alla legge di delega n. 42/2009 danno concreta attuazione.

Tra le altre il d.lgs. 85/2010 “Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'art. 19 l. n. 42/2009” sul federalismo demaniale: l'art. 2 comma 2 fa divieto agli enti locali in stato di dissesto finanziario di alienare i beni ad essi attribuiti, che – fino a quando perdura il dissesto – possono essere utilizzati solo per finalità di carattere istituzionale.

Il d.lgs. 149/2011 “Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni”, in attuazione della delega, introduce agli artt. 2, 3 e 6 alcune modifiche del sistema sanzionatorio degli amministratori di comuni in dissesto. A tali modifiche si è già accennato, e pertanto si rimanda per una più chiara disamina ai capitoli precedenti.

La riforma del Titolo V e la sua attuazione impatta non soltanto sulla disciplina del dissesto finanziario, ma sul quadro generale dei rapporti tra Stato e autonomie, e sul tema dei controlli: *“La valorizzazione dell'autonomia come responsabilità ha determinato lo spostamento del baricentro sui controlli interni. A seguito della riforma costituzionale le istituzioni locali sono chiamate ad una maggiore responsabilità nell'attivazione e nella gestione dei controlli interni. Questi rivestono un ruolo strategico, in un contesto in cui le autonomie locali sono ormai affrancate dai tradizionali vincoli di “tutela”, e rappresentano l'amministrazione pubblica più vicina ai cittadini. Allo stesso tempo consentono di alimentare nell'ambito degli enti territoriali la cultura del risultato degli obiettivi, della misurazione delle scelte e dei comportamenti operativi, che caratterizza il percorso di riforma dell'organizzazione e dell'attività amministrativa degli ultimi decenni.*

[...] *Una volta sottolineata questa prospettiva dell'autocontrollo, che dovrebbe portare quanto prima a specifiche discipline commisurate alle rispettive esigenze da parte di ciascun ente territoriale (anche se finora tale*

processo non ha avuto se non marginali sviluppi, stanti anche le incertezze di quadro generale e i ritardi nell'attuazione delle riforme costituzionali del 2001), si deve peraltro aggiungere che il quadro costituzionale sulle autonomie ora vigente, non esclude la possibilità di configurare anche talune forme “integrative” di garanzia di sistema nei confronti sia delle regioni che degli enti locali. Anzi, come ribadito anche di recente dalla giurisprudenza costituzionale (vedi da ultimo la sentenza n. 267/06), sono da considerare pienamente legittimi alcuni riscontri esterni, non su singoli atti, ma sull'attività ed i risultati delle gestioni locali, per esigenze di coesione e di unità del sistema repubblicano (oltre che per evitare una visione per così dire “insulare” dell'autonomia, che sarebbe certamente al di fuori dell'orizzonte costituzionale, pur orientato verso un forte potenziamento delle specifiche responsabilità di governo di ciascuna istituzione territoriale)”¹²³.

Nessun dubbio dunque sull'ammissibilità in astratto di controlli esterni, pure se in un quadro ormai del tutto mutato e decisamente orientato verso l'autocontrollo, la responsabilità e l'autonomia. Rimane necessario tuttavia un ripensamento degli istituti giuridici che mantengono tali controlli esterni, in modo che questi siano conformi alla direzione impressa dal nuovo Titolo V.

Commenta Pagliarin che *“il disegno di legge delega sul federalismo fiscale, dando attuazione all'art. 119 Cost., disegna un sistema completamente diverso da quello presupposto dalle norme sul dissesto degli enti locali descritto dal TUEL. Nel disegno normativo tracciato dalla legge di delega si pone sempre più l'accento sulla responsabilità di tutti i livelli di governo a fronte della riconosciuta autonomia di entrata e di spesa. In particolare, in questo quadro non sembra rimanere alcuno spazio per l'intervento statale finalizzato al risanamento degli enti locali dissestati, ma anzi sembra profilarsi un inasprimento con la previsione di un sistema sanzionatorio addirittura anticipato*

123. F. Clementi e V. Antonelli, *Il governo locale nella transizione federale*, CEL, 2009.

rispetto allo stato di dissesto o anche alla sola condizione di ente strutturalmente deficitario”¹²⁴.

Il nuovo dettato normativo si trova però a fare i conti con la realtà, ed in particolare con molti enti dissestati, soprattutto nelle regioni meridionali del paese, che non hanno risorse sufficienti per essere risanati senza fare ricorso a qualche tipo di intervento statale. In questi contesti infatti le condizioni socio-economiche della popolazione – già precarie – sono a messe dura prova dalla crisi dell'ente. Le misure straordinarie – che peraltro sono state in alcuni casi già varate – non devono però diventare uno strumento di gestione ordinario del dissesto degli enti locali, altrimenti andrebbero in contrasto sostanziale con il principio di responsabilità, che la legge delega n. 42/2009 stabilisce, e che ha come primo corollario proprio il principio di autonomia (anche finanziaria).

La necessità, ora anche normativamente imposta, di trovare un punto di equilibrio tra responsabilità dell'ente locale e ricorso alle finanze statali non è il solo profilo intaccato dalla riforma del Titolo V. Anche l'equilibrio tra funzionamento degli enti locali e ragioni dei creditori è al centro del dibattito.

L'asserita incostituzionalità della norma che stabilisce per l'ente dissestato una procedura liquidatoria di tipo concorsuale verteva sul contrasto con il principio di uguaglianza sostanziale e con il diritto di iniziativa economica. Le perplessità erano generate dalla particolare conformazione della procedura, che prevede elementi tipici delle procedure concorsuali – procedure peraltro in principio non ipotizzabili per un ente pubblico – (come l'inammissibilità delle azioni esecutive individuali, il riparto nei limiti della massa attiva, l'inammissibilità di richieste di crediti di data anteriore al piano di estinzione), accanto ad elementi che i detrattori della norma definivano ingiustificati privilegi: la dichiarazione di dissesto ad opera della stessa pubblica amministrazione coinvolta, la mancata possibilità per i creditori di esercitare un controllo sulle vertenze transatte dal commissario, la mancata previsione di un'indagine giudiziale in sede di

124. Pagliarin, *op. cit.*

accertamento della massa passiva, la permanenza dei beni dell'ente nella disponibilità dell'ente stesso durante la procedura. Una tale procedura non sarebbe stata sufficientemente garantista rispetto al creditore.

La Corte costituzionale ha chiarito con sentenza n. 155/1994 che *“la finalità del legislatore appare chiaramente essere stata quella di deviare il soddisfacimento forzoso del credito dalla (ordinaria) esecuzione individuale verso una (speciale) procedura concorsuale di liquidazione ispirata (tra l'altro) al principio della par condicio creditorum”*¹²⁵. Bisogna tuttavia osservare che l'affermazione della Corte secondo la quale l'inammissibilità delle azioni esecutive individuali sarebbe stata compensata in modo più che favorevole dalla disciplina speciale, che prevedeva nel 1994 la possibilità di accendere un mutuo con onere a carico dello Stato, è oggi da verificarsi ex novo. Tale facoltà è infatti oggi negata.

Rimane fermo che *“la pretesa creditoria all'esecuzione forzata non è frustrata, ma è meramente deviata da uno strumento di soddisfazione individuale verso uno di tipo concorsuale”*¹²⁶: questo ed i successivi punti sono formulati con riferimento alla disciplina previgente, ma conforme a quella attuale. Tale procedura non determina l'estinzione dei crediti rimasti insoddisfatti per insufficiente capienza della massa attiva o perché non ammessi alla massa passiva¹²⁷.

La stessa sentenza chiarisce inoltre che, benché la procedura non preveda particolari meccanismi di controllo dell'operato dell'organo di liquidazione straordinaria da parte dei creditori, – qualora vi fossero posizioni giuridiche soggettive che ne avessero subito ingiusto pregiudizio – questo non si sottrae al sindacato giurisdizionale: *“Viceversa rimane ferma la giurisdizione generale del giudice amministrativo in caso di atti illegittimi oltre che quella del giudice*

125. Corte Cost. sent. n. 155/1994.

126. *Ibidem*. Conforme, *ex plurimis*, anche la sentenza della Corte costituzionale n. 364/2007: *“una procedura concorsuale ispirata al principio della par condicio creditorum garantisce i diritti dei creditori meglio della concorrenza tra più azioni esecutive individuali”*.

127. Cf. Corte Cost., sent. n. 269/1998.

ordinario in caso di lesione di diritti soggettivi ove ritenuti configurabili nella procedura instaurata con la deliberazione dello stato di dissesto. Quindi c'è sempre un giudice chiamato a verificare la legittimità della procedura di liquidazione, e la mancata menzione di specifici mezzi processuali di tutela – mentre, secondo quanto già osservato, non può mai essere intesa come radicale loro esclusione – potrà – ove intesa come implicita previsione normativa di una tutela giudicata contenutisticamente non adeguata delle situazioni soggettive dei creditori – in ipotesi rilevare, al fine di attivare la verifica di costituzionalità di tale tutela differenziata e in tesi limitata alla giurisdizione generale di legittimità davanti al giudice amministrativo, soltanto in eventuali giudizi promossi davanti all'una o all'altra giurisdizione ed aventi ad oggetto la legittimità di singoli atti (compresi quelli di ammissione o di esclusione di crediti) della procedura”¹²⁸.

Quanto infine alla liceità dell'utilizzo di una procedura concorsuale non diretta né monitorata da un'autorità giurisdizionale, la Corte ha precisato che *“ove sorga l'esigenza di una procedura concorsuale, non necessariamente questa deve interamente svolgersi nel contesto di un procedimento giurisdizionale sotto l'immediato e diretto controllo dell'autorità giudiziaria, come nell'ipotesi del fallimento; ben potendo invece il legislatore prevedere un procedimento amministrativo, tanto più se sono coinvolti interessi pubblici, come nella specie quello del risanamento dell'ente locale dissestato”¹²⁹.*

Ulteriore questione dibattuta in dottrina riguarda il termine del periodo di risanamento. Brancasi osserva come manchi una definizione precisa di tale periodo: data la necessaria prospettiva di stabilizzazione del risanamento, affinché la procedura di dissesto non abbia effetti temporalmente limitati, ci si domanda *“se, con l'approvazione ministeriale dell'ipotesi di bilancio, il risanamento si possa ritenere realizzato e vi sia da quel momento soltanto il*

128. Corte Cost., sent. n. 155/1994.

129. *Ibidem*.

problema di consolidare e stabilizzare un risultato già conseguito oppure l'ente debba adottare, a tal fine, ulteriori misure”¹³⁰.

La questione dipende dal ruolo che hanno nella fase conclusiva dell'iter le prescrizioni correttive o additive che il Ministero allega al decreto di approvazione dell'ipotesi di bilancio, in funzione di stabilizzazione della situazione risanata. Che tali prescrizioni possano essere inviate all'ente locale è presupposto di tutta la disciplina: ne consegue che il bilancio approvato può divergere dall'ipotesi di bilancio approvata con decreto ministeriale.

Si potrebbe pertanto ipotizzare che *“se il risanamento dell'ente richiede integrazioni o correzioni all'ipotesi di bilancio, questo non deve essere approvato e nel relativo decreto di diniego vanno indicate le prescrizioni sulla cui base l'ente deve provvedere a predisporre una nuova ipotesi di bilancio: in definitiva, la situazione risanata dell'ente sembrerebbe quella rappresentata dall'ipotesi di bilancio approvata dal Ministero, come, del resto, è reso evidente dalle disposizioni che fanno cessare gli effetti del dissesto dal momento dell'approvazione dell'ipotesi di bilancio riequilibrato*”¹³¹.

Tuttavia il caso in cui tra l'ipotesi di bilancio e il bilancio vero e proprio ci sia coincidenza di contenuto lascia un interrogativo: la prescrizione fatta all'ente dall'art. 264, comma 1 TUEL di deliberare il bilancio entro trenta giorni dal decreto ministeriale di approvazione della relativa ipotesi fa infatti pensare che il periodo di risanamento si concluda solo con l'approvazione del bilancio definitivo.

Disciplina che ha creato qualche problema interpretativo e di coordinamento è stata quella del dissesto guidato, introdotta con l'art. 6 comma 2 del d.lgs. 149/2011 di attuazione della legge delega n. 42/2009. La procedura traccia un percorso che si inserisce nella vita istituzionale dell'ente al ricorrere degli stessi presupposti che potrebbero innescare una dichiarazione di dissesto: si tratta degli

130. A. Brancasi, *L'ordinamento contabile*, pp. 491 ss.

131. *Ibidem*.

indicatori finanziari individuati con d.m. 24 settembre 2009 (come l'equilibrio di competenza, il risultato di amministrazione, la gestione dei residui, i debiti fuori bilancio, le partite in conto terzi, la gestione della cassa, l'indebitamento, gli strumenti finanziari, il patto di stabilità e le spese di personale).

L'istituto tenta di evitare la dichiarazione di dissesto, affidando alle Sezioni regionali il compito di *“tenere sotto osservazione gli enti in condizioni di grave criticità e nel proporre loro le misure correttive ritenute idonee a ristabilire l'equilibrio finanziario, affinché l'emersione della condizione di dissesto diventi soltanto il momento conclusivo (ed eventuale) del procedimento di controllo in esame”*¹³². La Sezione assegna dunque un termine affinché l'ente adotti le misure richieste. In caso di adempimento delle prescrizioni imposte, la procedura è chiusa senza ulteriori conseguenze; in caso di inadempimento, non si insedia l'organo straordinario di liquidazione, con conseguente applicazione della disciplina del commissariamento ex artt. 244 TUEL e ss., ma si trasmettono gli atti al prefetto affinché proceda ex art. 141 TUEL (con un unico vincolo rispetto alla procedura ordinaria, che sta nella durata dello scioglimento, fissata in non meno di dodici mesi, fino ad un massimo di quindici). Scaduto l'ulteriore termine di trenta giorni decorrenti dalla trasmissione degli atti al prefetto, la Sezione accerta con un terza deliberazione il perdurare dell'inadempimento o l'eventuale adempimento *in extremis*.

Le fondamentali differenze rispetto alla procedura di dissesto ex art. 244 TUEL sono due. Innanzitutto, a dare impulso per il dissesto guidato è la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, e non il consiglio comunale. In secondo luogo, la procedura prevede nella peggiore delle ipotesi l'insediamento di un organo commissariale che sostituisce *in toto* sindaco, giunta e consiglio comunale, e non semplicemente l'affiancamento di un organo straordinario con una competenza temporalmente limitata a determinati atti e fatti di gestione finanziaria.

132. Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 2 /AUT/2012/QMIG.

Il raccordo tra la procedura di dissesto guidato e quella di riequilibrio finanziario pluriennale, introdotta dal d.l. 174/2012, convertito con modificazioni con l. n. 213/2012, che riforma l'art. 243 bis TUEL, è realizzato dai commi 1 e 3 dell'art. 243 bis stesso: “[1] [...] *La predetta procedura non può essere iniziata qualora sia decorso il termine assegnato dal prefetto, con lettera notificata ai singoli consiglieri, per la deliberazione del dissesto, di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149. [...] [3] Il ricorso alla procedura di cui al presente articolo sospende temporaneamente la possibilità per la Corte dei Conti di assegnare, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, il termine per l'adozione delle misure correttive di cui al comma 6, lettera a), del presente articolo*”.

4.3. Confini e intersezioni tra tipologie di commissariamento

Nell'esame delle diverse fattispecie di commissariamento, appare chiaro come queste siano dal punto di vista della costruzione teorica istituti sostanzialmente autonomi, diversi l'uno dall'altro per presupposti e procedure.

Anche la loro genesi è indipendente: il dato è evidente confrontando la Parte I, Titolo VI, Capo II sui controlli sugli organi con la Parte II, Titolo VII, Capo II, ma anche i procedimenti di cui agli artt. 141 e 143 TUEL: benché ora collocati l'uno di seguito all'altro nello stesso testo normativo, sono stati elaborati in periodi storici e sulla base di esigenze diverse (in particolare, lo scioglimento per infiltrazioni mafiose nasce in un contesto fortemente emergenziale, geograficamente e cronologicamente determinato, e viene introdotto con la l. n. 221/1991).

La contestuale presenza nel Testo Unico degli Enti locali è frutto di una rielaborazione relativamente recente, che ha giustapposto (neanche nello stesso titolo) i tre commissariamenti. Ma appunto di giustapposizione si tratta: questi

rimangono l'uno con l'altro non comunicanti. Le disposizioni di raccordo sono poche e sono state introdotte con modifiche successive.

All'applicazione concreta delle norme, tuttavia, la prassi rivela come ci siano spesso intersezioni tra i presupposti delle tre fattispecie (quattro, considerando anche quella per mancata adozione degli strumenti urbanistici), quando questi non sono addirittura compresenti.

4.3.1. Intersezione tra commissariamento ordinario e per infiltrazioni

Un tentativo di normare le “intersezioni” tra le diverse fattispecie di scioglimento si rinviene nell'art. 143 comma 13 TUEL, laddove si dispone che – al realizzarsi dei presupposti di cui al comma 1 – benché presenti anche le situazioni che costituiscono presupposto per lo scioglimento ordinario, lo scioglimento degli organi avvenga secondo il procedimento di cui all'art. 143¹³³.

Dunque la norma prevede che, nel caso in cui si proceda secondo la procedura ex art. 143 TUEL e sussistano i requisiti previsti tanto dall'art. 143 TUEL quanto dall'art. 141 TUEL, comunque lo scioglimento debba avvenire per infiltrazioni o condizionamento (prevalendo dunque la fattispecie speciale su quella ordinaria).

Non è normata invece dal Testo unico l'ipotesi in cui, mentre ugualmente si proceda ex art. 143 TUEL, non si ritenga di sciogliere il comune per infiltrazioni o condizionamento, eppure si verificano situazioni tali da integrare i presupposti dello scioglimento ordinario. In questo caso, nessuna norma impone ad alcuna autorità di valutare lo scioglimento ordinario.

Per quanto concerne il rischio di sottovalutazione nei contesti a rischio di infiltrazione mafiosa, quando lo scioglimento è di tipo ordinario e avviene per

133. Art. 143 d.lgs. 267/2000: “*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'articolo 141*”.

dimissioni del sindaco o della maggioranza dei consiglieri in pendenza dell'indagine della commissione di accesso, si rimanda al capitolo 3.

Questa riflessione restituisce centralità al tema del commissariamento ex art. 141 TUEL, che è statisticamente il più frequente, ma forse il meno studiato e il più delicato, per i presupposti generici e politicamente sensibili che possono celare situazioni ben più complesse.

4.3.2. Intersezione tra commissariamento per infiltrazioni e per dissesto

Quanto ai rapporti di consequenzialità tra squilibri finanziari e condizionamento mafioso, si osservi come *“nel corso degli anni si sono registrati molti casi di dissesto di enti locali ed un consistente numero di essi si è registrato nella regione Calabria (più di 140 enti locali): tra questi, vi è qualche comune che ha dichiarato il dissesto per ben due volte nel corso degli anni. [...] Si registra, inoltre, che fra i Comuni della provincia di Reggio Calabria oggetto di dichiarazione di dissesto, una buona percentuale è stata sciolta per infiltrazioni mafiose: tale dato può essere considerato sintomatico, soprattutto in territori particolarmente esposti a rischi sociali di natura ambientale, dei legami tra cattiva gestione economica e pervasività criminale”*¹³⁴.

La relazione è biunivoca: nei casi di scioglimento ex art. 143 TUEL, la maggior parte delle Commissioni ha operato nella direzione di un miglioramento delle condizioni finanziarie. Come evidenziato dalla Relazione del Ministro dell'Interno, *“in sede di accesso, infatti, gli organi di indagine avevano spesso riscontrato situazioni di generalizzato disordine nella gestione del settore [finanziario] ed il mancato rispetto, in molti casi, dei principi di efficienza, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa. Le criticità rilevate hanno reso indispensabile, all'atto dell'insediamento degli organi di gestione straordinaria, l'avvio della rilevazione e dell'analisi dei costi e dei rendimenti*

134. Castellani et al., *op. cit.*, p. 136.

dell'attività amministrativa, nonché l'attenta verifica della correttezza dell'operato dell'ente nella riscossione dei tributi e delle tasse”¹³⁵. Pertanto, l'adozione di regolamenti ha avuto spesso ad oggetto le modalità di gestione delle entrate e delle riscossioni o il funzionamento del consiglio tributario comunale. Ulteriori iniziative sono state intraprese per incrementare le entrate proprie degli enti¹³⁶, per contrastare l'evasione fiscale (anche attraverso il recupero dei canoni pregressi)¹³⁷, per razionalizzare la spesa, ottimizzare i costi e salvaguardare gli equilibri di bilancio¹³⁸. Questi interventi sono volti ad evitare, quando possibile, la dichiarazione di dissesto finanziario.

L'evidente ricorrenza di situazioni di deficit o dissesto dei comuni infiltrati e condizionati dalla criminalità organizzata ha reso necessario l'introduzione di una norma che potesse garantirne la stabilità finanziaria: si tratta dell'art. 243 quinquies TUEL, destinata agli enti “*per i quali sussistono squilibri strutturali di bilancio, in grado di provocare il dissesto finanziario*”. La terna commissariale ha facoltà di chiedere entro sei mesi dall'insediamento una anticipazione di cassa al fine di pagare le retribuzioni e gli oneri previdenziali al personale dipendente, pagare le rate di mutui e prestiti obbligazionari ed espletare i servizi locali indispensabili.

L'anticipazione ha un limite massimo calcolato in euro 200 per abitante, e la somma concessa è sottratta *ex lege* alle procedure di esecuzione e di espropriazione forzata. La concessione è decisa con decreto del Ministero dell'Interno di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, ed è subordinata alla disponibilità di liquidità nel fondo di rotazione istituito dall'art. 243 ter TUEL. Lo stesso decreto che assegna l'anticipazione della somma, ne

135. *Relazione del Ministro dell'Interno sulle gestioni commissariali*, p. 68.

136. Adottate dal 100% degli enti locali commissariati nel 2010, dall'87,5% nel 2011, dal 93% nel 2012, dal 94,5% nel 2013 e dal 90% nel 2014 (cf. *Relazione del Ministro cit.*).

137. Adottate dall'87,5% delle gestioni commissariali nel 2010, dal 100% nel 2011, dal 93% nel 2012, dal 97,3% nel 2013 e dal 100% nel 2014 (cf. *Relazione del Ministro cit.*).

138. Adottate dal 100% delle gestioni commissariali nel 2010 e nel 2011, dall'86% nel 2012, dal 94,5% nel 2013 e dal 100% nel 2014 (cf. *Relazione del Ministro cit.*).

detta le modalità di restituzione, che deve compiersi entro il decimo anno successivo all'erogazione.

Anche nella legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007) ci sono disposizioni a favore del risanamento finanziario degli enti sciolti per infiltrazioni mafiose. Il comma 688 sottrae i comuni ai vincoli del patto di stabilità interno, che tornano ad essere cogenti dall'anno successivo a quello della rielezione degli organi istituzionali. In deroga alla normativa vigente, il comma 705 ammette che – su richiesta della terna commissariale – il Ministero dell'Interno possa erogare in un'unica soluzione i trasferimenti erariali e la quota di compartecipazione all'IRPEF spettante per l'intero esercizio.

Queste ed altre disposizioni dello stesso tenore – che talvolta prevedono regimi transitori – effettivamente riconoscono la centralità del tema finanziario nello scioglimento ex art. 143 TUEL.

Non è un caso che statisticamente le regioni in cui sono più numerosi i comuni in cui si è insediato un organo straordinario di liquidazione sono le stesse in cui più numerosi sono gli scioglimenti per infiltrazioni mafiose, ovvero Calabria e Campania¹³⁹. Non sono pochi poi i casi in cui uno stesso comune è stato commissariato alternativamente ex art. 143 TUEL ed ex art. 243 TUEL, come ad esempio Casal di Principe (CE): l'immobilismo e la gestione inefficace delle entrate ha portato nel 2014 l'ente al dissesto, dopo che il comune era già stato sciolto tre volte per infiltrazioni mafiose nel 1991, nel 1996 e nel 2012.

Il confronto tra le due discipline conduce infine a pensare che il commissariamento “senza scioglimento” che si pratica per il dissesto finanziario potrebbe essere un efficace strumento per i comuni sciolti ex art. 143 TUEL nella fase di passaggio dal commissariamento alla normale amministrazione: si potrebbe pertanto immaginare in prospettiva un periodo di compresenza di organo commissariale e organi elettivi, e un tempo più lungo di operatività della

139. http://www.corriere.it/Primo_Piano/Politica/2012/10/06/pop_comuni.shtml, elaborazione grafica della Relazione della Corte dei Conti sulla gestione finanziaria degli enti locali relativa all'anno 2012.

commissione (con una distribuzione dei poteri sull'ente locale che non obbedisca ad un criterio meramente temporale, ma secondo criteri di competenza, oppure stabilendo un rapporto di controllo e/o di collaborazione tra le due istituzioni).

4.3.3. Intersezione tra scioglimento per infiltrazioni e per mancata approvazione nei termini degli strumenti urbanistici

Tanto è stretta la connessione tra instabilità finanziaria (quando non vero e proprio dissesto) e condizionamento delle mafie sugli amministratori locali, quanto è stretta la connessione tra lo stesso tipo di condizionamento e situazioni diffuse di abusivismo edilizio e degrado ambientale. Ancora una volta, è la Relazione del Ministro dell'Interno sulle gestioni commissariali nell'ultimo quinquennio a rendere evidente la compresenza dei due fenomeni sopra indicati: *“Gli interventi in materia di gestione del territorio e, in particolare, il contrasto al fenomeno dell’abusivismo sono stati oggetto della massima attenzione da parte delle Commissioni, per i considerevoli profili di impatto ambientale e per il coinvolgimento della criminalità organizzata”*¹⁴⁰.

In questi casi, l'intervento delle commissioni è stato volto alla verifica delle regolarità delle autorizzazioni rilasciate ai cantieri, all'abbattimento delle opere abusive (preferibilmente secondo i principi di necessità e gradualità, dando la precedenza agli abusi per i quali era già stata emessa una sentenza di abbattimento), alla definizione – dove possibile – delle pratiche di condono edilizio, alla valutazione attenta delle richieste di permesso a costruire (con una conseguente riduzione). Nel quinquennio preso in osservazione dalla Relazione del Ministro dell'Interno, il 49,3% delle gestioni commissariali ha accertato crediti per condoni edilizi, il 74,7% ha verificato immobili che presentavano profili di abusivismo, il 57,7% ha accertato occupazioni sine titolo di alloggi residenziali pubblici, il 84,2% ha emesso ed eseguito ordinanze di demolizione, il

140. *Relazione del Ministro cit.*, p. 91.

68,2% ha eseguito accessi nei cantieri. Solo il 20,8% delle gestioni ha concluso protocolli d'intesa per il contrasto all'abusivismo¹⁴¹.

Alla radice dei problemi di abusivismo e degrado si collocano strumenti di pianificazione urbanistica carenti e controlli spesso assenti da parte degli uffici deputati. Per questo le Commissioni, in larga maggioranza adottano o revisionano gli strumenti urbanistici comunali, talvolta revocando le deliberazioni delle amministrazioni sciolte. Nell'ultimo quinquennio, sono stati adottati o sono in corso di adozione nei comuni sciolti ex art. 143 TUEL piani regolatori generali (nel 46,5% dei casi), piani strutturali associati (nel 34,2% dei casi), piani di spiaggia (nel 11,5% dei casi), piani di sicurezza e coordinamento (nel 14,5% dei casi), piani urbanistici comunali (nel 7,5% dei casi).

4.3.4. Intersezione tra commissariamento ordinario e per dissesto

Il coordinamento tra procedura di dissesto guidato e lo scioglimento ex art. 141 TUEL è normato dall'art. 6 comma 2 d.lgs. 149/2011: “[...] *Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.*

2-bis. Il decreto di scioglimento del consiglio, disposto per le inadempienze di cui al comma 2, conserva i suoi effetti per un periodo di almeno dodici mesi, fino ad una massimo di quindici mesi.”

Il termine a cui fa riferimento il comma citato è quello di venti giorni dato dal prefetto al consiglio comunale dell'ente che non ha adempiuto alle misure correttive prescritte, affinché questo deliberi il dissesto. Il commissariamento che consegue alla mancata deliberazione di dissesto, pur essendo formalmente un

141. *Ibid.*, p. 93.

commissariamento ex art. 141 TUEL, ha come obiettivo proprio tale dichiarazione, ed è perciò prodromico all'insediamento dell'organo straordinario di liquidazione. L'unico vincolo imposto in questa particolare circostanza al decreto di scioglimento è di tipo contenutistico, e prescrive una durata obbligatoriamente compresa tra i dodici e i quindici mesi.

La procedura del dissesto guidato, con l'eventuale esito dello scioglimento ordinario, introduce nel sistema – a detta della Corte dei Conti – un elemento di razionalizzazione: *“In precedenza, la misura dello scioglimento dell’organo consiliare (art. 141, co. 2, d.lgs. n. 267/2000) discendeva dalla mancata approvazione del bilancio di previsione, ex art. 141, co. 1, lett. c), d.lgs. n. 267/2000 o dalla mancata adozione, da parte dell’ente, dei provvedimenti di riequilibrio previsti dall’art. 193, co. 4, d.lgs. n. 267/2000, ma non dalla dichiarazione di dissesto, se non in via mediata. Infatti, lo scioglimento poteva intervenire soltanto in caso di inosservanza di puntuali prescrizioni previste dalla procedura di risanamento (es. art. 259, co. 1, d.lgs. n. 267/2000)”*¹⁴².

142. Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 2 /AUT/2012/QMIG.

5. Alcune considerazioni a mo' di conclusione

Ad oggi, il commissariamento degli enti locali è un istituto che pare avere destini diversi a seconda della fattispecie che si voglia osservare.

Il commissariamento ordinario sembra non destare particolari problemi né alla giurisprudenza né alla dottrina, le quali sostanzialmente non lo prendono in considerazione. A torto, a giudizio della scrivente, poiché – messe da parte alcune cause solutorie quali ad esempio il decesso del sindaco, che di per sé non sono sintomatiche di situazioni degne di nota – i presupposti indicati dall'art. 141 TUEL sono oltremodo sensibili; e lo sono per due ordini di motivi.

Il primo ha a che fare con i presupposti di cui alla lettera a). Lo scioglimento per atti contrari alla Costituzione e per gravi motivi di ordine pubblico è del tutto inutilizzato (e lo è – deve immaginarsi – anche perché situazioni di una tale gravità sono in effetti poco numerose). Venendo però al caso delle gravi violazioni di legge (presente nelle elaborazioni statistiche del Ministero dell'Interno ma con numeri decisamente ridotti), pur escludendo le situazioni nella quali la presenza di gravi violazioni di legge viene assorbita dalla prevalente causa delle infiltrazioni o del pericolo di condizionamento, si osserva come probabilmente non siano pochi gli enti locali nei quali il disordine e le irregolarità amministrative siano tali da giustificare almeno in linea teorica l'intervento di un commissario. Pur tuttavia, gli scioglimenti dovuti a questa causa latitano.

Se si tenesse in seria considerazione questa causa di scioglimento, taluni degli enti locali nei quali viene disposto un accesso della Commissione d'indagine ex art. 145 TUEL potrebbero essere oggetto di scioglimento ordinario, in ragione delle violazioni di legge riscontrate, pur non riconducibili ad un condizionamento di tipo mafioso.

È comprensibile come i vertici dell'esecutivo tendano a non fare uso della facoltà di sciogliere gli enti locali, data la decisa direzione assunta dall'ordinamento sempre più garantista dell'autonomia degli enti locali. La

tendenza segnata irrevocabilmente dalla riforma del Titolo V della Costituzione è stata poi confermata dalla legge delega n. 42/2009 e dai numerosi decreti legislativi che sono seguiti, e che hanno dato agli enti locali gli strumenti per godere dell'autonomia e della dignità riconosciuta loro, conferendo e dettagliando poteri e facoltà in campo statutario, fiscale, demaniale.

In tutto ciò, l'assetto generale dei controlli esterni, tra i quali si collocano per sistematica normativa lo scioglimento ordinario e quello per infiltrazioni e di fatto anche il commissariamento per dissesto finanziario, è rimasto intatto a seguito della riforma costituzionale, consolidato nella versione che ne dà il Testo unico degli Enti locali. I mutati equilibri istituzionali tra livelli di governo hanno tuttavia concorso, con ogni probabilità, a dissuadere le autorità competenti a scioglimenti che sarebbero suonati come intrusioni indebite nella nuova autonomia degli enti locali.

Per questa ragione, gli enti locali vengono sciolti ex art. 141 TUEL soltanto quando si manifesta uno di quei presupposti che causa una materiale impossibilità di amministrazione e di governo (riconguibili del tutto alla lettera b) dello stesso articolo).

Il secondo motivo per il quale l'art. 141 TUEL sarebbe degno di più attenzione di quanta non gliene si dedichi ha a che fare con le cause sottostanti al verificarsi dei presupposti di cui alla lettera b). Si è visto infatti come le dimissioni del sindaco o della maggioranza dei consiglieri comunali, in seguito alle quali il comune viene sciolto e si insedia l'organo commissariale, siano da ricondursi non sempre a semplici squilibri politici. Talvolta esse sono sintomatiche di una più profonda crisi, non di rado legata alla presenza di interessi della criminalità organizzata di stampo mafioso sul territorio.

La normativa attuale non tiene conto della pericolosità di questi contesti, dove il commissario viene nominato al solo scopo di consentire l'ordinaria amministrazione fino a nuove elezioni; in questo modo infatti vengono prolungate alla nuova amministrazione – e non affrontate con la dovuta attenzione e gli eventuali provvedimenti che si rendessero necessari – le cause

profonde della crisi che ha condotto allo scioglimento ordinario. Ne consegue, pertanto, che la disciplina di cui all'art. 141 TUEL necessita – se non di una riscrittura – almeno di un serio ripensamento, che metta in luce i rischi di deriva e le zone d'ombra poco percorse.

Quanto invece al commissariamento cosiddetto per infiltrazioni mafiose, il dibattito tanto in sede dottrinale e giurisprudenziale quanto in sede parlamentare è piuttosto acceso.

Diversi punti hanno richiesto che la giurisprudenza si pronunciasse, ed altri sono in via di riscrittura: tra tutti, è cruciale la posizione che assumono durante e dopo il commissariamento gli uffici tecnici. Spesso infatti, ancor più che gli amministratori eletti, sono i funzionari ad essere il bersaglio delle pressioni mafiose – quando non i destinatari di ordini o le parti di un vero e proprio accordo collusivo –, dal momento che essi controllano i procedimenti amministrativi alla cui gestione la criminalità organizzata è interessata, e la loro presenza nell'ente locale prescinde dal colore politico dell'amministrazione in carica. Per questo la facoltà dei commissari di rescindere i rapporti con tali soggetti, quando ritenuti condizionati dall'esterno nella loro attività, e le sanzioni da destinare agli stessi sono oggetto di discussione in vista di un futuro – ed auspicabile – inasprimento della disciplina.

Ulteriore criticità emersa in sede applicativa riguarda l'intervento dei commissari, i quali ad oggi non sono tenuti a risiedere nel comune ai quali vengono destinati, né potrebbero farlo, dal momento che l'incarico non viene dato a tempo pieno. Vista la diffidenza e la sfiducia con le quali viene accolta la notizia del commissariamento da parte della comunità locale, una maggiore presenza della terna commissariale – che dovrebbe essere il volto dello stato capace di scalzare la capacità persuasiva delle organizzazioni mafiose – potrebbe essere risolutiva.

Quanto invece alla necessità di una più specifica competenza delle terne commissariali nominate, va in questa direzione la proposta di costituire un nucleo

di funzionari appositamente formati, e che possa pertanto garantire un più efficace intervento.

Nell'affrontare criticamente il tema, non si può non rilevare come la procedura inoltre, tanto nella sua fase prodromica all'eventuale scioglimento, quanto al momento dello scioglimento stesso, non permette né all'ente locale né alla cittadinanza una qualsiasi forma di pubblicità e di trasparenza, data la segretezza della relazione della commissione di accesso e la totale mancanza di qualsivoglia momento di interlocuzione con gli amministratori ancora in carica e con gli organi dell'ente.

La mancata previsione di un più intenso contrasto alle attività criminali, nel periodo coincidente al commissariamento ma soprattutto in quello successivo, né in termini di incremento di organico dei tribunali né di forze armate, dove se ne ravvisasse la necessità; l'incandidabilità tutto sommato limitata degli amministratori colpiti da sanzioni; il periodo di commissariamento contenuto, se si considera l'ampiezza e la radicalità degli interventi di cui l'ente necessita; questi elementi rischiano di vanificare la presenza della terna commissariale al ristabilirsi della nuova amministrazione eletta.

Tanta parte del problema risiede infatti nella capacità adesiva di cui le organizzazioni criminali danno prova in tutte le fasce della società. La strategia del commissariamento non è di per sé sufficiente: anzi, la sospensione delle amministrazioni elette dalla popolazione locale – spesso con ampissimo consenso sociale – rischia di avere effetti collaterali che annullano lo sforzo ricostitutivo della terna commissariale. Se durante il commissariamento non si aspira a riformulare le modalità di raccolta del consenso elettorale, di formazione della coscienza civica dei cittadini e degli amministratori, le relazioni tra politica, istituzioni e società civile, se non si tenta la promozione di comportamenti virtuosi nella cittadinanza e nella classe politica, se non si conduce un'attività di vera e propria alfabetizzazione politica, se non si inietta democraticità sostanziale, allora lo Stato può abdicare alla pretesa di prevalere sull'ordine parallelo che in molti territori le mafie rappresentano e rappresenteranno.

Sul commissariamento per dissesto finanziario, come per lo scioglimento ordinario, non si ha contezza di particolari iniziative parlamentari o di questioni teoriche ancora aperte.

Il pre-dissesto, di recente introduzione, potrà essere un valido strumento per evitare di dover dichiarare il dissesto finanziario, il quale comporta misure obbligatorie che impattano pesantemente – almeno sul breve periodo – sulla qualità dei servizi offerti ai cittadini. L'efficacia applicativa di questa procedura deve però essere ancora valutata, e mancano al momento studi di monitoraggio.

Allargando lo sguardo all'intero istituto, quella che definiamo la fattispecie “ordinaria” di commissariamento si rivela essere sì il nucleo dal quale dal punto di vista storico si sono evolute le altre, ma non ha certamente quel ruolo preponderante che si potrebbe immaginare. Il nucleo comune ai tre tipi è infatti molto contenuto, e la legge, la giurisprudenza e la dottrina hanno sviluppato piuttosto le due fattispecie alternative, che hanno perso la loro residualità per essere invece sia dal punto di vista teorico, sia dal punto di vista applicativo e probabilmente anche per incidenza statistica i due veri e propri “fuochi” della questione.

Nelle modalità in cui le singole fattispecie entrano (o non entrano) in contatto le une con le altre, si è potuto osservare come – a scapito dei frequenti casi in cui i presupposti di una fattispecie si manifestino in contemporanea ai presupposti di un'altra fattispecie, oppure gli uni di seguito agli altri – la normativa non prevede che i diversi commissariamenti possano “comunicare”. Sono rare le disposizioni che riconoscono questa complessità applicativa, ammettendo ad esempio norme speciali o di rinvio per i casi in cui i comuni commissariati per infiltrazioni mafiose abbiano gravi problemi finanziari, o nella valutazione della commissione d'indagine siano rilevati i presupposti del commissariamento ordinario.

Fenomeno da leggersi in parallelo, anzi forse in relazione di consequenzialità a quello appena sottolineato, è quello degli scioglimenti multipli: dove la norma positiva non rende giustizia alla complessità della realtà, inevitabilmente ne

lascia intatti gli snodi fondamentali, sui quali invece bisognerebbe intervenire ai fini di una efficace riconduzione a legalità.

Infine, si osserva come la rigidità della procedura si confronta con valutazioni del tutto politiche soggette, almeno in parte, all'influenza dell'opinione pubblica e al clamore mediatico che talvolta si solleva. Se dal punto di vista strettamente giuridico tali considerazioni hanno scarso valore, tuttavia esse hanno un impatto non trascurabile nella prassi, e vanno pertanto messe in luce.

A sedici anni dall'introduzione del Testo unico dell'ordinamento degli enti locali, che per la prima volta ha riunito le tre fattispecie di commissariamento nello stesso testo normativo, urge allora una seria valutazione di efficacia dell'istituto.

In mancanza di una chiara visione della situazione *de facto* e delle correzioni che essa richiede, qualunque iniziativa statale corre il rischio di avere un impatto contingente ed estemporaneo, e abdica ad incidere in modo durevole sulle derive che impediscono agli enti locali di realizzare pienamente, nella propria autonomia, i diritti sociali e civili di coloro che li abitano.

Bibliografia

Avviso Pubblico, *Amministratori sotto tiro. Anno di riferimento 2010*.

———, *Amministratori sotto tiro. Anno di riferimento 2011-2012*.

———, *Amministratori sotto tiro. Anno di riferimento 2013*.

———, *Amministratori sotto tiro. Anno di riferimento 2014*.

Bertolissi M. (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commento al testo unico sull'ordinamento delle autonomie locali del 2000 alla luce delle modifiche costituzionali del 2001*, il Mulino, Bologna, 2002.

Brancasi A., *L'ordinamento contabile*, Giappichelli, Torino, 2005.

Carpino R., *Testo unico degli enti locali commentato*, Maggioli, San Marino, 2014.

Castellani S., Di Silvestro R., Gusella R., Massari S., Pergolari L., Pontieri M. V., Surace A. M. G., Tita G., *La gestione amministrativa e finanziaria degli enti locali, eventuali squilibri e le funzioni di impulso affidate al prefetto ed alla Corte dei Conti*, Tesi per il XXVII Corso di formazione dirigenziale per l'accesso alla qualifica di Viceprefetto, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, 2014.

Commissione Parlamentare d'Inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare (XIV Legislatura), *Relazione annuale*, 30 luglio 2003.

———, *Documento di sintesi della discussione sulle problematiche concernenti la normativa sullo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso*, 12 luglio 2005.

Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Esercizi 2009-2010*.

———, *Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Esercizi 2011-2012*.

- Crapanzano C., “Chi vigila sull'operato dei Commissari Straordinari di un comune?”, *Altalex*, 4 ottobre 2006, <<http://www.altalex.com/documents/news/2006/10/02/chi-vigila-sull-operato-dei-commissari-straordinari-di-un-comune>> (consultato il 9 marzo 2016).
- Ciancio A., Lo scioglimento dei consigli comunali per motivi di inquinamento da criminalità organizzata nella giurisprudenza costituzionale, in *Giur. it.*, 1996.
- Clementi F., Antonelli V., *Il governo locale nella transizione federale*, CEL, Bergamo, 2009.
- Contarino A., Maugeri N. E., Oriolo A., Izzi A., Buda E. S., *Il controllo sugli enti locali. La commissione d'indagine ex art. 143, co. 2, del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, collana “I Manuali”, n. 1/2013, Scuola superiore dell'Amministrazione dell'Interno.
- Daniele G., Geys B., “Exposing politicians' ties to criminal organizations: the effects of local government dissolutions on electoral outcomes in Southern Italian municipalities”, *Documents de Treball de l'IEB*, n. 41/2015.
- Daniele G., Galletta S., “Come cambiano i comuni sciolti per mafia”, *Lavoce.info*, 16 febbraio 2016, <<http://www.lavoce.info/archives/39722/come-cambiano-i-comuni-sciolti-per-mafia/>> (consultato il 6 marzo 2016).
- Danielli E. K., Pittalis M. G., *Il dissesto finanziario degli enti locali alla luce del nuovo assetto normativo*, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione centrale della finanza locale, Ufficio trasferimenti ordinari agli enti locali e risanamento degli enti locali dissestati, Ministero dell'Interno, 2010.
- de Angelis Effrem di Torreruggiero R., *La normativa di contrasto alle infiltrazioni mafiose con particolare riferimento alla gestione commissariale degli Enti locali*, Tesi per la conferma in ruolo, I Corso di formazione per Consiglieri di prefettura, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, 2007.
- De Dominicis A.R., *Dissesto degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2000.

- Dipartimento per gli affari interni e territoriali - Direzione centrale per gli uffici territoriali del Governo e per le autonomie locali, *Relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso*, 2015.
- Gagliardi B., “Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata”, *Foro amm. CdS*, n. 11/2005.
- Galletta S., “Law Enforcement, Municipal Budgets and Spillover Effects: Evidence from a Quasi-Experiment in Italy”, *CESifo Working Paper*, n. 5707/2016.
- Mainardis C., “Poteri di ingerenza statale e autonomia degli enti locali: si può rimuovere un sindaco senza leale collaborazione?”, *Le istituzioni del federalismo. Studi e ricerche*, n. 2/2005.
- Mete V., “Lo scioglimento dei comuni per infiltrazioni mafiose”, *Narcomafie*, 10 ottobre 2009, <<http://www.narcomafie.it/2009/10/10/lo-scioglimento-dei-comuni-per-infiltrazioni-mafiose/>> (consultato il 6 marzo 2016).
- Michetti E., “Scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose: i poteri del giudice amministrativo nell'esame delle impugnazioni dei provvedimenti dissolutivi. Nota a sentenza del Cons. Stato Sez. III del 24.04.2015”, *Gazzetta amministrativa della Repubblica italiana*.
- Ministero dell'Interno, Sistema statistico nazionale, *Elaborazione statistica sui consigli degli enti locali sciolti in Italia. Dal 1 gennaio 2001 al 31 dicembre 2009*.
- Narducci F., Narducci R., *Guida normativa per l'amministrazione locale 2013*, Maggioli, San Marino, 2013.
- Pagliarin C., “Enti locali e dissesto”, *Il diritto della Regione. Il quotidiano giuridico della Regione del Veneto*, n. 1/2011.
- Parma P., *Le infiltrazioni mafiose nelle amministrazioni comunali. I casi di Milano e di Monza e Brianza. Un modello di analisi*, Tesi di Laurea

- Magistrale in Scienze sociali per la ricerca e le istituzioni, Facoltà di Scienze politiche, economiche e sociali, Università degli Studi di Milano, 2013.
- Enciclopedia giuridica Treccani, voce “Prefetto e prefettura”, 1988.
- Priolo G., *La normativa di contrasto alle infiltrazioni mafiose negli Enti locali con riferimento alla gestione commissariale*, Tesi di esame per il XIX Corso di formazione per Viceprefetto presso la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, 2002.
- Romei D., “Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamento mafioso”, *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 2/2014.
- Paolantonio N., “Note sul c.d. principio di continuità in diritto amministrativo”, in *Diritto amministrativo*, n. 19/2011.
- Schilardi C., *Gli organi elettivi dei comuni e delle province*, collana “I quaderni della scuola”, Scuola superiore dell'amministrazione dell'Interno, Roma, 2001.
- Schilardi C. (a cura di), *Governo degli enti locali e gestioni commissariali*, collana “I quaderni della formazione”, Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno, n. 3/2011.
- Sechi G., *Gli organi di governo del comune. consiglio, giunta e sindaco nelle leggi n. 142/1990 e 81/1993*, collana “I quaderni della scuola”, Scuola superiore dell'amministrazione dell'Interno, Roma, 1997.
- Tessaro T., *I rapporti con i controlli esterni, le responsabilità e le sanzioni. Il rafforzamento dei controlli negli enti locali e il nuovo ruolo dei segretari, dei direttori e dei responsabili dei servizi finanziari dopo il decreto legge 10 ottobre 2012, n.174*. Atti del convegno della prefettura di Bologna (28 gennaio 2013), Bologna, Bononia University Press, 2013.
- Trocchia N., *Federalismo criminale. Viaggio nei comuni sciolti per mafia*, Nutrimenti, Roma, 2009.
- Vandelli L., Barusso E., *Controlli. Commento parte I, titolo VI, artt.124-148*, Maggioli, San Marino, 2001.