



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

N. 15900/TU/00/141-143/AA.LL.

Roma, 24 gennaio 2019

AI PREFETTI DELLA REPUBBLICA LORO SEDI

AI COMMISSARI DEL GOVERNO PER LE
PROVINCE DI TRENTO E BOLZANO

AL COMMISSARIO DELLO STATO NELLA
REGIONE SICILIA PALERMO

AL COMMISSARIO DEL GOVERNO NELLA
REGIONE FRIULI VENEZIA-GIULIA TRIESTE

AL RAPPRESENTANTE DEL GOVERNO NELLA
REGIONE SARDEGNA CAGLIARI

AL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE DI
COORDINAMENTO NELLA VALLE D'AOSTA
AOSTA

e, p.c.

AL GABINETTO DELL'ON.LE MINISTRO SEDE

AL DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA
SEDE

AL DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL
PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E
PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE
SEDE



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

OGGETTO: Decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 recante "Disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo per il riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate", convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132.

Il decreto-legge in oggetto, all'art. 28, ha previsto importanti modifiche all'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.O.E.L.) recante disposizioni in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile, introducendo il comma *7-bis* ed innovando il comma 11.

Inoltre, all'art. 29 ha previsto la possibilità di incrementare il fondo istituito per la copertura degli oneri necessari per il personale, assegnato ai sensi dell'art. 145 del decreto legislativo n. 267/2000, a supporto dell'attività delle commissioni straordinarie, in relazione al crescente numero di consigli comunali sciolti per infiltrazione mafiosa registrato nel corso degli ultimi anni.

Si forniscono pertanto, di seguito, prime linee interpretative di massima in merito all'applicazione delle innovative disposizioni introdotte dalla disciplina in argomento.

Le norme in esame intervengono a circa dieci anni di distanza dalla legge 15 luglio 2009, n. 94 che, nel riformulare buona parte dell'art. 143 del T.U.O.E.L. allora vigente, ha introdotto il comma 5 prevedendo la possibilità di adottare nei confronti degli esponenti dell'apparato burocratico dell'ente - con decreto del Ministro dell'interno e su proposta del prefetto - ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto, pur in caso di mancato scioglimento dell'organo consiliare.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

La novella del 2009 ha altresì inserito, nel contesto del citato art. 143, il comma 11 disponendo l'incandidabilità degli amministratori che con le loro condotte hanno dato causa alla dissoluzione dell'ente quale misura interdittiva da adottarsi all'esito di un procedimento giurisdizionale a cui si applicano, in quanto compatibili, gli artt. 737 e seguenti del codice di procedura civile.

Il citato art. 28 introduce, ora, nell'art. 143 il comma 7-*bis* il cui ambito di applicazione è strettamente correlato all'ipotesi in cui sia stata disposta la chiusura del procedimento ai sensi del precedente comma 7.

In tale contesto, la previsione contenuta nel comma 7-*bis* delinea un mirato intervento dello Stato nel caso in cui - a seguito degli accessi ispettivi eseguiti ai sensi dell'art. 143, comma 2, del T.U.O.E.L. e dell'art. 11, comma 8, del decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235 - non siano stati riscontrati i presupposti per lo scioglimento o per l'adozione degli altri provvedimenti previsti dal comma 5 dell'art. 143 e tuttavia sia emersa l'esistenza di «*situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate*».

In particolare, la *ratio* della novella del comma 7-*bis* è quella di evitare che le illecità rilevate in sede ispettiva - tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'ente locale - continuino ad inficiare la vita dell'ente nel caso in cui, come si è detto, si debba procedere all'adozione di un decreto ministeriale di chiusura del procedimento in mancanza di quegli elementi sintomatici del condizionamento mafioso di cui al comma 1 dell'art. 143 che devono necessariamente essere ad un tempo "concreti, univoci e rilevanti" per poter addivenire alla dissoluzione dell'organo consiliare dell'ente ovvero all'applicazione di misure di rigore nei confronti dei dipendenti.

È infatti emersa, ripetutamente, dalle risultanze degli accessi una diffusa *mala gestio* connotata da illegittimità, ritardi o mancata adozione di atti in relazione alle diverse procedure amministrative di competenza degli enti locali quali, ad esempio, quelle in materia di prevenzione e contrasto dei fenomeni di abusivismo edilizio, affidamento di lavori, servizi e forniture, riscossione dei tributi, assunzioni di personale, assegnazioni di contributi, rilascio di concessioni ed altri titoli abilitativi.

Al fine di far cessare le situazioni sopra evidenziate in via esemplificativa e di ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente, il legislatore, con la novella in argomento, ha previsto, su iniziativa del prefetto, l'avvio di un procedimento che può anche sfociare



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

nella nomina di un commissario *ad acta* in sostituzione dell'amministrazione locale inadempiente.

Nella prima parte il comma 7-*bis* prevede, infatti, che il predetto procedimento possa essere attivato «... qualora dalla relazione del prefetto emergano, riguardo ad uno o più settori amministrativi, situazioni sintomatiche di condotte illecite gravi e reiterate, tali da determinare un'alterazione delle procedure e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni comunali o provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati».

La disposizione in esame, quindi, non individua specificamente una casistica delle fattispecie sanzionabili ma si configura, piuttosto, come una norma di chiusura dell'ordinamento che indica i presupposti per l'avvio del procedimento surrogatorio il quale, evidentemente, impregiudicati gli ulteriori rimedi contemplati dall'ordinamento, si giustifica solo in presenza di situazioni indicative di illiceità ad un tempo gravi e reiterate.

Al ricorrere di tali presupposti, il comma 7-*bis* dispone che «il prefetto, sulla base delle risultanze dell'accesso, al fine di far cessare le situazioni riscontrate e di ricondurre alla normalità l'attività amministrativa dell'ente, individua, fatti salvi i profili di rilevanza penale, i prioritari interventi di risanamento indicando gli atti da assumere, con la fissazione di un termine per l'adozione degli stessi, e fornisce ogni utile supporto tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici».

La norma, dunque, per una corretta ed efficace applicazione dell'istituto in esame, richiede che il prefetto individui specificamente i necessari interventi di risanamento contestualmente all'indicazione degli atti da adottare. Ciò al fine di indicare chiaramente quale sia l'attività amministrativa che l'ente dovrà porre in essere per far cessare le illiceità rilevate.

Il comma 7-*bis* prevede, inoltre, che il prefetto fissi un termine all'amministrazione comunale o provinciale, nella determinazione del quale dovrà considerare, caso per caso, la peculiare natura e la complessità degli atti da adottare, l'eventuale coinvolgimento nella procedura di altri soggetti istituzionali, le risorse umane e strumentali a disposizione dell'amministrazione ed ogni altro elemento che assuma rilevanza in relazione all'intervento da effettuare.

A tale ultimo riguardo, la norma dispone che, nell'ambito delle generali funzioni di supporto agli enti locali, le prefetture assicureranno ogni utile ausilio tecnico-amministrativo a mezzo dei propri uffici.

Degli atti da assumere e del termine fissato il prefetto dovrà dare formale comunicazione agli organi competenti in base alle specifiche



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

discipline di settore, dandone nel contempo informazione ai vertici della compagine di governo e della struttura amministrativa al fine di consentire al complessivo apparato dell'ente di assicurare, nell'ambito delle rispettive attribuzioni, ogni attività funzionale agli adempimenti richiesti.

A chiusura del descritto procedimento, nella parte finale del comma 7-bis, è previsto che «*Decorso inutilmente il termine fissato, il prefetto assegna all'ente un ulteriore termine, non superiore a 20 giorni, per la loro adozione, scaduto il quale si sostituisce, mediante commissario ad acta, all'amministrazione inadempiente*».

Nell'individuazione del commissario *ad acta*, legittimato all'esercizio della funzione sostitutiva affidatagli, il prefetto dovrà evidentemente tenere conto anche della specifica professionalità richiesta in considerazione della natura e complessità degli atti da adottare.

In applicazione dei generali principi che regolano l'agire dei commissari *ad acta*, rimane impregiudicato che gli organi ordinari dell'ente restano pienamente in funzione e sono sostituiti esclusivamente nell'adozione dei singoli atti.

L'ulteriore intervento disposto dall'art. 28, comma 1-bis, del decreto-legge n. 113 del 2018 sull'art. 143 T.U.O.E.L. riguarda, come evidenziato, il comma 11 il quale, nella formulazione in vigore prima delle modifiche ora introdotte, disponeva che, fatta salva ogni altra misura interdittiva ed accessoria eventualmente prevista, gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento dell'ente locale non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, che si svolgono nella regione nel cui territorio si trova l'ente interessato dallo scioglimento, limitatamente al primo turno elettorale successivo allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo.

Con la novella in argomento è stata estesa la sfera di operatività della misura interdittiva prevedendo che il soggetto dichiarato incandidabile con provvedimento definitivo non sia candidabile con riferimento a tutte le tipologie di elezioni che si svolgono sul territorio nazionale (elezioni circoscrizionali, comunali, provinciali e regionali, Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, Parlamento Europeo) per due turni elettorali successivi all'adozione del provvedimento dissolutivo.

L'espressa previsione normativa ad integrazione del testo previgente si è resa necessaria in quanto le cause ostative all'assunzione o



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

all'espletamento del mandato elettivo - sostanziandosi in una limitazione al diritto di elettorato passivo costituzionalmente garantito - sono di stretta interpretazione ed applicazione, occorrendo, quindi, una disposizione *ad hoc* per ampliarne l'ambito applicativo.

Si è così inteso evitare che quanti, con le loro condotte, hanno cagionato lo scioglimento dell'ente vadano a ricoprire un "munus" pubblico elettivo con il rischio di perpetuare l'ingerenza inquinante nella vita delle istituzioni democratiche condizionandone le scelte e continuando ad agevolare le organizzazioni criminali presenti sul territorio.

Al riguardo, si richiama l'orientamento giurisprudenziale ormai consolidato secondo cui l'art. 143, comma 11, ha l'effetto di precludere la candidabilità alle elezioni ivi indicate successive al provvedimento giurisdizionale definitivo, anche nel caso in cui - nelle more della definizione del procedimento giurisdizionale - si siano svolti uno o più turni elettorali successivi all'emanazione del decreto presidenziale di scioglimento.

Considerato il carattere innovativo delle disposizioni in esame, le SS. LL. avranno cura di segnalare eventuali problematiche riscontrate in sede di prima applicazione.

IL CAPO DIPARTIMENTO
(Belgiorno)