MINISTERO
DELL'INTERNO

RELAZIONE DEL MINISTRO DELL'INTERNO

sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

RELAZIONE DEL MINISTRO DELL'INTERNO – AI SENSI DELL'ART. 146, COMMA 2, DEL DECRETO LEGISLATIVO DEL 18 AGOSTO 2000, N 267 - SULL'ATTIVITÀ DELLE COMMISSIONI STRAORDINARIE DEGLI ENTI SCIOLTI PER INFILTRAZIONE E CONDIZIONAMENTO DI TIPO MAFIOSO.

Anni 2010-11-12-13-14

A cura di:

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER GLI UFFICI TERRITORIALI DEL GOVERNO E PER LE AUTONOMIE LOCALI

interno.gov.it

"Cercate di scoprire che cosa siete chiamati a fare, e poi mettetevi a farlo appassionatamente", diceva Martin Luther King.

Ed è proprio in questa prospettiva che si colloca l'opera di risanamento svolta dalle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, compendiata, per il quinquennio 2010-2014, nella presente Relazione al Parlamento.

Si tratta dell'attività di tanti funzionari - non solo del Ministero dell'Interno - impegnati in contesti spesso ostili, talvolta in situazioni di generalizzato scetticismo o di sostanziale indifferenza a cui va il mio più sentito ringraziamento.

Angelino Alfano

INDICE

1 L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA E LA FUNZIONE CHIARIFICATRICE DELLA GIURISPRUDENZA.....pag. 1

2. I PROVVEDIMENTI DI SCIOGLIMENTO .....» 11

2.1 CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI..... » 27
2.2 IL CONTENZIOSO E LE PRONUNCE DELLA GIURISPRUDENZA SULL'ART. 143, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA "QUESTIONE" DEL COMMA 11 .....» 28

3. LA ASP DI VIBO VALENTIA .....» 38

4. LA GESTIONE STRAORDINARIA DEL COMUNE DI REGGIO CALABRIA: IL CONTESTO TERRITORIALE E I MOTIVI DELLO SCIOGLIMENTO.....» 40

4.1 LE CONDIZIONI ECONOMICO - FINANZIARIE DELL'ENTE E L'OPERA DI RISANAMENTO DELLA COMMISSIONE STRAORDINARIA.....» 42
4.2 LE INIZIATIVE DELLA COMMISSIONE STRAORDINARIA PER IL RECUPERO DELLA LEGALITÀ NEI SETTORI DI COMPETENZA COMUNALE; L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE .....» 43
4.3 IL RISANAMENTO DELL'APPARATO BUROCRATICO COMUNALE E I CONTROLLI SULLE SOCIETÀ PARTECIPATE; CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE .....» 47

5. LA DELOCALIZZAZIONE DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA ..» 50

5.1 VENTIMIGLIA (IM) .....» 51
5.2 LEINI (TO).....» 54
5.3 RIVAROLO CANAVESE (TO) .....» 58
5.4 SEDRIANO (MI) .....» 60

6. L'ATTIVITÀ DELLE COMMISSIONI STRAORDINARIE .....» 64

6.1 L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE DELLE COMMISSIONI STRAORDINARIE E LE INIZIATIVE PER IL RISANAMENTO FINANZIARIO DELL'ENTE .....» 65
6.2 LA RIORGANIZZAZIONE DELL'ENTE E LE INIZIATIVE PER MIGLIORARE LA QUALITÀ DEI SERVIZI ..... » 76
6.3 INTERVENTI IN MATERIA DI AMBIENTE E GESTIONE DEL TERRITORIO .....» 87
6.4 IL RIPRISTINO DELLA LEGALITÀ ED I RAPPORTI CON LA CITTADINANZA.....» 96

1. L'EVOLUZIONE DELLA NORMATIVA E LA FUNZIONE CHIARIFICATRICE DELLA GIURISPRUDENZA

La giurisprudenza, sia amministrativa sia costituzionale, ha più volte sottolineato che "*lo scioglimento di un organo elettivo rappresenta una misura di carattere straordinario, necessaria a fronteggiare una emergenza straordinaria*" (cfr. Corte cost. 19.03.1993, n. 103,TAR Napoli, sez. I, 15.11.2004, n. 16778 e Cons. Stato, sez. IV, 6.4.2005, n. 1573).

L'intervento statale, quindi, per la sua natura di strumento straordinario volto a porre rimedio ad una patologia del sistema democratico, incide sui principi costituzionali che regolano il rapporto fiduciario fra il popolo e i suoi rappresentanti democraticamente eletti e, in particolare, sull'autogoverno delle comunità locali.

In questo contesto è perciò fondamentale garantire "*la ponderazione degli interessi coinvolti" attesa la "sostanziale identità di tutela tra diritto costituzionale di elettorato e lotta alla criminalità*". (Consiglio di Stato, sez.VI, 17 febbraio 2007, n. 665; TAR Lazio, sez. I , 3 giugno 2014, n. 5856)

In considerazione della delicatezza degli interessi in gioco e della connessa necessità di operare un ragionevole bilanciamento tra le opposte esigenze su cui la norma interviene, la procedura prevista dall'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUOEL), si rivela già *prima facie* articolata e complessa.

Infatti, consapevole delle esigenze appena richiamate, il legislatore, con la novella di cui alla legge 15 luglio 2009, n. 94, ha puntualmente e dettagliatamente scandito le diverse fasi del procedimento, anche attraverso la previsione di una rigida tempistica.

La procedura delineata dalla disposizione in esame, proprio in ragione della sua novità e della sua complessità, ha dato luogo, nel corso del quinquennio 2010-2014, ad una copiosa attività giurisprudenziale.

Con la sua opera ermeneutica, la giurisprudenza ha costantemente svolto una importante funzione al fine di rendere più chiara la norma ed agevolarne l'applicazione, guidando l'Amministrazione nell'applicazione della nuova procedura e contribuendo a delineare presupposti e limiti della misura dissolutoria, fino a ricostruire un vero e proprio percorso amministrativo.

Nel quinquennio in esame, quindi, le pronunce del giudice amministrativo hanno rappresentato un basilare punto di riferimento per l'Amministrazione sui nodi problematici posti dall'art. 143 del TUOEL e ciò spiega la scelta di affrontare di pari passo, in questa sede, l'evoluzione della normativa sullo scioglimento straordinario degli enti locali e gli orientamenti giurisprudenziali in materia.

A titolo esemplificativo si può citare, come si vedrà nel corso di questa Relazione, l'importante ruolo svolto dalla giurisprudenza sia in materia di dichiarazione di incandidabilità degli amministratori responsabili dello scioglimento sia in relazione all'applicazione delle misure sanzionatorie nei confronti dell'apparato burocratico.

Inoltre, un fondamentale rilievo ai fini dell'applicazione uniforme e costante della normativa in esame va attribuito alle pronunce che hanno contribuito a delineare i confini dell'ampia discrezionalità di cui lo Stato dispone nell'applicazione dell'art. 143.

Sul punto la giurisprudenza è concorde nel ritenere che "*la potestà di apprezzamento dell'amministrazione non può essere confinata entro i limiti delle risultanze dell'accertamento penale, essendo al contrario lecito conferire pieno rilievo a "situazioni non traducibili in addebiti personali, ma tali da rendere plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una possibile soggezione degli amministratori alla criminalità organizzata (vincoli di parentela o di affinità, rapporti di amicizia o di affari, frequentazioni)".*

Analoga ampiezza va riconosciuta alla facoltà di apprezzare gli effetti derivanti dai collegamenti o dalle forme di condizionamento "*in termini di compromissione della libera determinazione degli organi elettivi, del buon andamento dell'amministrazione, del regolare funzionamento dei servizi, ovvero in termini di grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica, con conseguente idoneità anche di quelle situazioni che non rivelino né lascino presumere l'intenzione degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata*" (In questo senso, TAR Lazio, Roma, Sez. I,

19 maggio 2011, n. 4370 e Cons. Stato, Sez. VI, 15 marzo 2010, n. 1490 e, da ultimo, Cons. Stato, Sez. III, 2 luglio 2014, n. 3340).

Di conseguenza, secondo il giudice amministrativo, il potere di scioglimento contemplato dall'art. 143 TUOEL costituisce "*la risultante di una valutazione il cui asse portante è costituito, da un lato, dalla accertata o notoria diffusione sul territorio della criminalità organizzata e, dall'altro, dalle precarie condizioni di funzionalità dell'ente*", estremi entro i quali si muove l'ampia discrezionalità dell'amministrazione assoggettata al consueto sindacato del giudice "*nei soli limiti della presenza di vizi che denotino, con sufficiente concludenza, la deviazione del procedimento dal suo fine istituzionale*", traducendosi, quindi, nelle cd. figure sintomatiche dell'eccesso di potere (in questi termini, citato TAR Lazio, n. 4370/2011, si veda anche Cons. Stato, sez. IV, 6 aprile 2005, n. 1573, e giurisprudenza ivi richiamata; v. anche Cons. Stato , sez. V, 4 maggio 2005, n. 2160, e, per profili – non accolti – di costituzionalità del pregresso omologo art. 15-bis, l. n. 55 del 1990, Corte cost. 19 marzo 1993, n. 103).

Rientra, perciò, a pieno titolo nell'ambito del sindacato giurisdizionale consentito dalla legge sul decreto di scioglimento ai sensi dell'art. 143 TUOEL il controllo sulla ragionevolezza delle determinazioni adottate nell'esercizio dell'ampia discrezionalità richiamata in precedenza.

Su quest'aspetto il Consiglio di Stato, ha affermato che "*la valutazione degli elementi relativi a collusioni e condizionamenti non può essere effettuata estrapolando singoli fatti ed episodi, al fine di contestare l'esistenza di taluni di essi ovvero di sminuire il rilievo di altri".*

In particolare, secondo questa giurisprudenza, "i*n presenza di un fenomeno di criminalità organizzata diffuso nel territorio comunale, gli elementi posti a conferma di collusioni, collegamenti e condizionamenti, vanno considerati nel loro insieme, giacché solo dal loro esame complessivo può ricavarsi la ragionevolezza della ricostruzione di una situazione identificabile come presupposto per la misura dello scioglimento del consiglio comunale ai sensi dell'art. 143 d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267." (*si veda Cons. Stato, Sez. VI, 10 marzo 2011 n.1547 e Sez. IV, 1573/2005 cit.).

In quest'ottica, quindi, assumono rilevanza ai fini delle determinazioni dell'Amministrazione anche "*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 e/o dipendenti alla criminalità organizzata (vincoli di parentela o di affinità, rapporti di amicizia o di affari, frequentazioni, ecc.), 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*". (*Cons. Stato, Sez. VI, 10.03.2011, n. 1547).*

L'ampio potere discrezionale riconosciuto all'Amministrazione e il dato testuale della norma, nella parte in cui ritiene sufficiente la presenza di riscontri non meglio specificati su collegamenti o forme di condizionamento sono indicativi del "*disegno legislativo di individuare la sussistenza di un rapporto fra gli amministratori e la criminalità organizzata sulla scorta di circostanze che presentano un grado di significatività e di concludenza inferiore rispetto a quelle che legittimano l'azione penale o l'adozione di misure di sicurezza nei confronti degli indiziati di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso o analoghe*". (cfr. Cons. Stato , Sez.VI, 1° giugno 2010 n. 346).

Infatti, "*lo scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose non esige né la prova della commissione di reati, né che i collegamenti tra l'amministrazione e le organizzazioni criminali risultino da prove inconfutabili; sono sufficienti, invece, semplici "elementi" (e quindi circostanze di fatto anche non assurgenti al rango di prova piena) di un collegamento e/o influenza tra l'amministrazione e i sodalizi criminali*". *(*così, Cons. Stato, Sez. III, 6 marzo 2012, n. 1266*)*

Questo orientamento può dirsi ormai consolidato, tanto che il TAR Lazio ha successivamente ribadito come "il *provvedimento di scioglimento abbia funzione di prevenzione, particolare e generale. Esso non esige né la prova della commissione di reati da parte degli amministratori né che i collegamenti tra l'Amministrazione e le organizzazioni criminali siano pienamente provati, essendo sufficiente, invece, un'articolata serie d'indizi sul collegamento, ovvero sull'influenza tra l'Amministrazione e i sodalizi criminali, restando comunque*

determinanti, da un lato, l'accertata o notoria diffusione della criminalità organizzata sul territorio interessato e, dall'altro, le precarie condizioni di funzionalità dell'ente in conseguenza del condizionamento criminale.
(TAR Lazio, Roma, sez. I, 7 ottobre 2013 n. 8670, in senso conforme a Cons. Stato, Sez. III, n. 1266/2012, cit.).

Più di recente il Consiglio di Stato, in relazione ai limiti che incontra l'organo giudicante nella valutazione dei presupposti dello scioglimento ex art. 143 TUOEL, ha riaffermato il principio per cui "il sindacato del giudice amministrativo non può arrestarsi ad una atomistica e riduttiva analisi dei singoli elementi, senza tener conto dell'imprescindibile contesto locale e dei suoi rapporti con l'amministrazione del territorio, ma deve valutare la concreta permeabilità degli organi elettivi a logiche e condizionamenti mafiosi sulla base di una loro complessiva, unitaria e ragionevole valutazione, costituente bilanciata sintesi e non mera somma dei singoli elementi stessi" (Cons. Stato, Sez. III, 14 febbraio 2014, n. 727).

La giurisprudenza amministrativa si è anche soffermata sui limiti entro cui i singoli elementi sintomatici di un collegamento tra l'amministrazione e le organizzazioni criminali possono considerarsi rilevanti ai fini della misura dissolutoria.

In particolare, quanto ai legami familiari, il giudice amministrativo ha, più di recente, statuito che "in sede di scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata, pur permanendo in capo all'Amministrazione quella ampia discrezionalità che ad essa spetta nella valutazione dei fenomeni connessi all'ordine pubblico e in particolare alla minaccia rappresentata dal radicamento sul territorio delle organizzazioni mafiose, tale discrezionalità non può spingersi fino a far presumere dalla sola esistenza di parentele e dalla irregolarità di alcuni atti dell'Amministrazione un condizionamento di tipo mafioso" (così, Cons. Stato, Sez. III, 19 ottobre 2015, n. 4792).

Ed ancora, sempre con riferimento alla valenza dei legami parentali, la stessa sentenza precisa che "i legami parentali costituiscono un indice importante per valutare la sussistenza di condizionamenti mafiosi, ma a

condizione che siano effettivamente legami e cioè siano connotati da attivi comportamenti di solidarietà e cointeressenza" (v. Cons. Stato, n. 4792/2015, cit.).

Anche il mero contesto geografico non può essere di per sé assunto a riferimento, atteso che il Governo non può soltanto constatare come nella realtà locale sia radicata una organizzazione criminale ma deve, altresì, verificare se l'attività di tale organizzazione abbia comportato un effettivo condizionamento dell'esercizio delle funzioni pubbliche o dello svolgimento di un servizio pubblico, anche con la tolleranza dei comportamenti illegali. In particolare, nessuna realtà locale può scontare in via di principio ovvero pregiudizialmente la mera appartenenza a un più vasto territorio che può essere ritenuto tradizionalmente e storicamente maggiormente interessato dalla presenza anche fisica e materiale di fenomeni criminali. (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 21 maggio 2007, n. 2583).

Di particolare interesse ai fini dell'uniforme interpretazione ed applicazione dell'art. 143 TUOEL anche quelle pronunce che hanno consentito di meglio qualificare i requisiti della concretezza, univocità e rilevanza, quali presupposti legittimanti l'adozione della misura dissolutoria. Il riferimento agli elementi "concreti", secondo i giudici amministrativi, esprime la volontà di limitare la rilevanza indiziaria ad elementi fattuali, da intendersi come vicende ed accadimenti storicamente verificatisi ed accertati, senza attribuire eccessiva rilevanza a mere congetture o ragionamenti di tipo deduttivo. La "univocità" fa invece riferimento ad una significatività tendenzialmente oggettiva dell'elemento indiziario, a cui deve accompagnarsi una coerenza d'insieme di tutti gli indizi raccolti, tra cui deve sussistere un rapporto di non contraddizione, armonia ed assenza di possibili interferenze interpretative. Infine, la "rilevanza" attiene, più propriamente, al giudizio valutativo in sé ed impone al titolare del potere una particolare attenzione nel motivare la ragione dell'assunzione di un determinato elemento di fatto ad indizio di condizionamento o collegamento con la criminalità organizzata. (cfr. TAR Campania- Napoli, Sez. I, 9 giugno 2010, n. 13720).

Sul punto il Consiglio di Stato ha anche rilevato che "la *qualificazione della concretezza, univocità e rilevanza dei fatti accertati va riferita non atomisticamente e partitamente ad ogni singolo elemento, accadimento, circostanza cui l'istruttoria compiuta dalla commissione di indagine ha ricondotto la sussistenza dei presupposti di cui all'art.143 del d.lgs.n.267/2000 [e ss. mm.] ma ad una valutazione complessiva del coacervo di elementi acquisiti, che nel loro complesso siano riferibili a fatti di cui non è in discussione l'accadimento storico (requisito della concretezza), che in base al prudente apprezzamento dell'Amministrazione esprimano, con adeguato grado di certezza, le situazioni di condizionamento e di ingerenza nella gestione dell'ente che la norma ha inteso prevenire (requisito dell'univocità) e siano, pertanto, sul piano causale "rilevanti" agli effetti predetti. (*così,Cons. Stato, Sez. III, 9 luglio 2012, n. 3998*).*

Sempre con riferimento ai citati requisiti, il Consiglio di Stato ha, più di recente, precisato che "*ai fini dello scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata, gli elementi sintomatici del condizionamento criminale devono caratterizzarsi per: a) concretezza (essere cioè assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica; b) per univocità, che sta a significare la loro chiara direzione agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire; c) per rilevanza, che si caratterizza per l'idoneità all'effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'ente locale" (*così, Cons. Stato, n. 4792/2015, cit.).

Per quanto riguarda, poi, l'ambito di applicazione della normativa in esame, la giurisprudenza ha chiarito che "*l'istituto di cui all'art. 143, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ricorre nelle ipotesi in cui l'andamento generale della vita amministrativa di un ente locale subisce influenze da un ipotizzato condizionamento mafioso, potendo di conseguenza l'indagine riguardare, oltre che scelte strettamente di governo -soprattutto quelle in materia di programmazione e pianificazione - anche specifiche attività di gestione, le quali sostanzialmente finiscono per essere quelle di maggior interesse per le consorterie criminali, in considerazione della maggiore e più repentina disponibilità che viene offerta di risorse pubbliche".* Gli elementi a sostegno

della misura dissolutoria devono essere "*dimostrativi delle pressioni esercitate dalla criminalità sugli organi elettivi, tali da generare non una generica condizione di disfunzionalità dell'ente territoriale, bensì proprio quell'azione amministrativa inadeguata a garantire gli interessi della collettività (perché alterante il procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi e amministrativi, perché compromettente il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa, perché compromettente il funzionamento dei servizi, perché arrecante gravi e perduranti pregiudizi alla sicurezza pubblica) che la ripetuta norma dell'art. 143 TUEL intende combattere*". (TAR Lazio, Roma, sez. I, 21 novembre 2013, n. 9941*).*

Tali principi, coerenti con la *ratio* dell'istituto in esame, sono stati di recente ribaditi dal Consiglio di Stato, secondo cui "*le misure previste dal suddetto art. 143, non costituiscono strumento generale a garanzia del corretto funzionamento dell'ente, ma uno strumento specifico per fronteggiare i malfunzionamenti dell'Amministrazione in conseguenza e in dipendenza di rapporti con la criminalità organizzata*" (così, Cons. Stato, n. 4792/2015, cit.).

ooo

Nel corso del 2014 è intervenuta in materia anche una sentenza della Corte costituzionale (n. 182 dell'11 giugno 2014) che si è pronunciata sulla questione di legittimità costituzionale delle norme del codice del processo amministrativo che riservano alla competenza inderogabile del TAR Lazio le controversie sui provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali (e provinciali) per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso.

In particolare, la Corte ha ritenuto infondata l'eccezione sollevata per violazione dell'art. 76 della Costituzione (eccesso di delega), in quanto la scelta processuale di concentrare presso un unico giudice controversie caratterizzate da specifici elementi qualificanti si fonda sull'espressa attribuzione al legislatore delegato del potere di coordinamento e di armonizzazione della tutela giurisdizionale.

L'intervento legislativo è risultato, quindi, coerente con la finalità di *assicurare la snellezza, concentrazione ed effettività della tutela*, espressamente prevista al comma 2 dell'art. 44 della legge delega.

La deroga agli ordinari criteri di riparto della competenza è risultata, quindi, coerente ed adeguata rispetto alla finalità di assicurare una ragionevole tutela a fronte di atti dell'amministrazione centrale dello Stato, oltre che a quella di assicurare l'uniformità e "specializzazione" della giurisprudenza già dal primo grado di giudizio; il perseguimento di tali fini, infatti, giustifica e legittima il regime processuale differenziato e la concentrazione presso il TAR Lazio di tutte le controversie relative allo scioglimento degli enti locali ai sensi dell'art. 143 TUOEL.

2. I PROVVEDIMENTI DI SCIOGLIMENTO

In questa sezione viene delineato, anno per anno, il quadro delle gestioni commissariali che si sono succedute nel periodo 2010-2014, distinguendo tra quelle iniziate in ciascuno degli anni esaminati, quelle proseguite e quelle prorogate su richiesta del Prefetto, in considerazione della necessità di portare a compimento le iniziative già intraprese per il risanamento del disciolto ente.

Un apposito spazio viene poi dedicato alla casistica, successiva all'entrata in vigore della novella del 2009, relativa all'istituto del decreto di conclusione del procedimento, disciplinato dal comma 7 dell'art. 143 TUOEL.

Tale disposizione prevede che nel caso in cui non sussistano i presupposti per lo scioglimento o l'adozione di altri provvedimenti, il Ministro dell'interno, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione prefettizia, emana comunque un decreto di conclusione del procedimento in cui dà conto degli esiti dell'attività di accertamento. Si tratta, quindi, di una disposizione che, tenuto conto della tassatività della fattispecie, della rigida tempistica e della ritualità della procedura ex art. 143, delimita l'esatto perimetro della funzione di controllo sugli organi dell'ente locale.

In conclusione, verranno poi analizzati gli andamenti del contenzioso in materia, anche in considerazione dell'importante ruolo svolto dalla giurisprudenza amministrativa ai fini della corretta interpretazione ed attuazione della normativa in esame, con una particolare attenzione alle questioni più rilevanti emerse negli ultimi anni in sede contenziosa.

Anno 2010

Nel corso dell'anno sono stati sciolti 5 consigli comunali:

1. Borgia (CZ), d.P.R. 2 luglio 2010;
2. Gricignano d'Aversa (CE), d.P.R. 2 agosto 2010;
3. Nicotera (VV), d.P.R. 13 agosto 2010;
4. Condofuri (RC), d.P.R. 12 ottobre 2010;
5. San Procopio (RC), d.P.R. 23 dicembre 2010.

Inoltre, con il d.P.R. 23 dicembre 2010 è stata affidata ad una commissione, con i poteri di direttore generale, la gestione dell'Azienda sanitaria provinciale di Vibo Valentia a causa dell'ingerenza della criminalità organizzata nell'amministrazione aziendale.

Parte dei comuni interessati, nel 2010, dalla gestione commissariale erano già stati in passato oggetto di provvedimenti dissolutori conseguenti a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso.

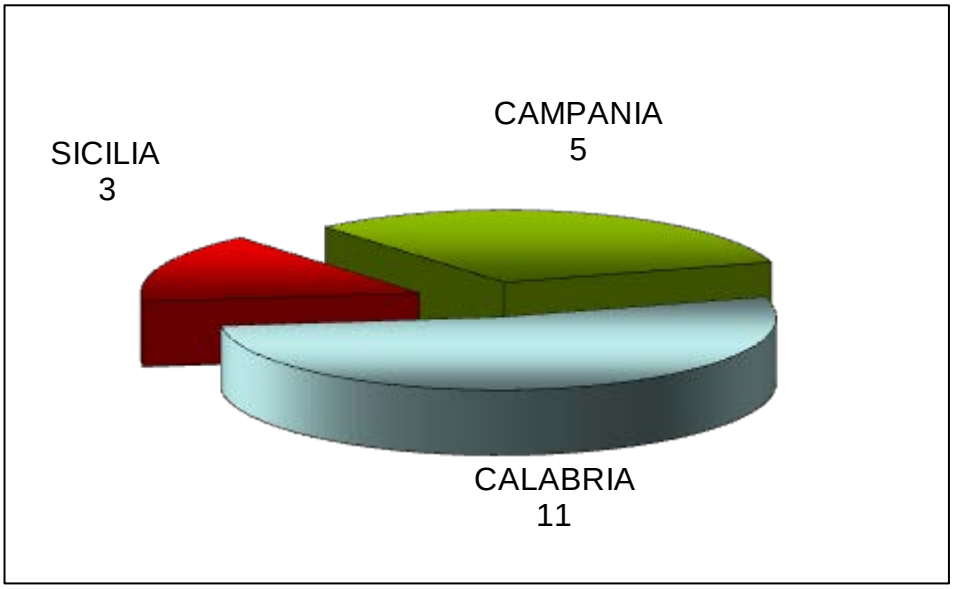
Inoltre, nel corso del 2010, in considerazione delle motivate esigenze evidenziate dalle Commissioni di portare a compimento i programmi avviati per il risanamento degli enti, è stata disposta la proroga, per ulteriori sei mesi, dello scioglimento di:

1. Rosarno (RC);
2. Pago del Vallo di Lauro (AV);
3. Sant'Onofrio (VV);
4. San Ferdinando (RC);
5. Taurianova (RC);
6. Fabrizia (VV).

Di seguito il quadro riepilogativo delle 19 gestioni commissariali **in atto nel 2010**, comprensivo, quindi, dei comuni sciolti durante l'anno, di quelli sciolti in precedenza la cui gestione è terminata nel corso dell'anno, nonché delle gestioni prorogate.

ENTI	PROVINCIA	POPOLAZIONE
ASP di VIBO VALENTIA	VIBO VALENTIA	
SAN PROCOPIO	R. CALABRIA	617
PAGO DEL VALLO DI LAURO	AVELLINO	1.728
FABRIZIA	VIBO VALENTIA	2.698
FURNARI	MESSINA	3.394
VALLELUNGA PRATAMENO	CALTANISSETTA	3.845
SAN FERDINANDO	R. CALABRIA	4.339
SICULIANA	AGRIGENTO	4.786
CONDOFURI	R. CALABRIA	5.055
NIICOTERA	VIBO VALENTIA	6.778
BORGIA	CATANZARO	7.049
GRICIGNANO DI AVERSA	CASERTA	8.903
SAN GIUSEPPE VESUVIANO	NAPOLI	10.035
ORTA DI ATELLA	CASERTA	13.070
ROSARNO	R. CALABRIA	15.051
TAURIANOVA	R. CALABRIA	15.799
GIOIA TAURO	R. CALABRIA	17.762
SANT'ONOFRIO	VIBO VALENTIA	32.386
ARZANO	NAPOLI	38.510

Come nel passato, le misure di rigore hanno interessato, **nel 2010**, enti del meridione, con 5 provvedimenti dissolutori in Campania, 11 in Calabria e 3 in Sicilia.



In termini percentuali, nel 2010 si registra una diminuzione della presenza di gestioni commissariali sul territorio del 36% rispetto al 2009, anno in cui, complessivamente, 28 commissioni straordinarie hanno assicurato la provvisoria amministrazione di altrettanti enti sciolti per fenomeni di condizionamento ed infiltrazione della criminalità organizzata.

Il minor numero di scioglimenti è da imputarsi anche all'esigenza di consolidamento della nuova disciplina introdotta proprio nel 2009, a fronte di una giurisprudenza ancora esigua ed oscillante.

Anno 2011

Nel corso dell'anno sono stati sciolti 6 consigli comunali:

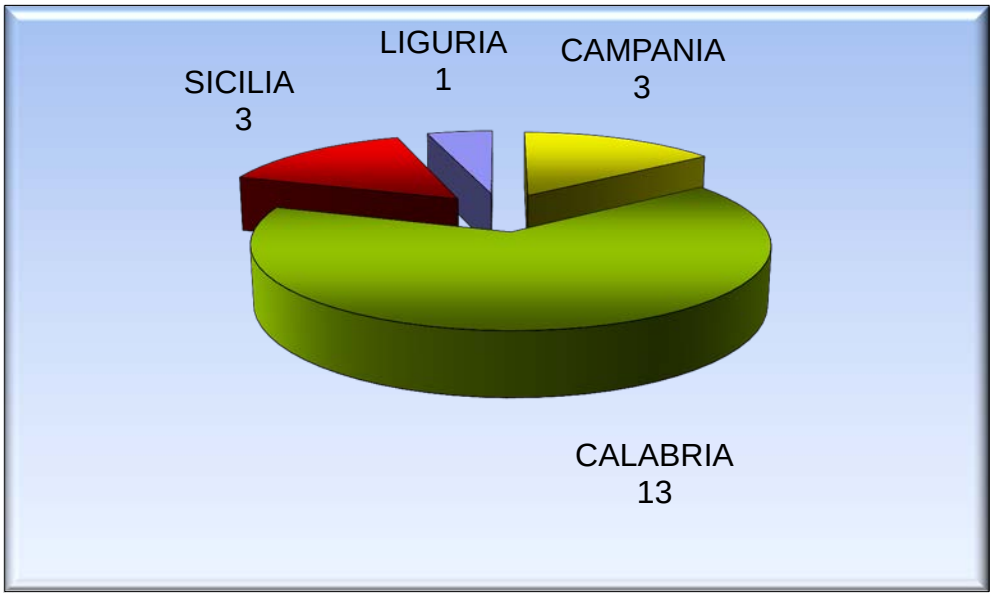
1. Roccaforte del Greco (RC), d.P.R. 28 febbraio 2011;
2. Bordighera (IM), d.P.R. 24 marzo 2011;
3. Castrofilippo (AG), d.P.R. 18 aprile 2011;
4. Corigliano Calabro (CS), d.P.R. 9 giugno 2011;
5. Marina di Gioiosa Jonica (RC), d.P.R. 7 luglio 2011;
6. Nardodipace (RC), d.P.R. 19 dicembre 2011.

Sono state inoltre prorogate gestioni commissariali di Furnari (ME), Borgia (CZ), Gricignano d'Aversa (CE), San Giuseppe Vesuviano (NA) e Nicotera (VV), iniziate nel corso del 2010.

Di seguito il quadro riepilogativo delle 20 gestioni commissariali **in atto nel 2011**, comprensivo, quindi, dei comuni sciolti durante l'anno, di quelli sciolti in precedenza la cui gestione è terminata nel corso dell'anno, nonché delle gestioni prorogate.

COMUNE	PROVINCIA	POPOLAZIONE
ASP VIBO VALENTIA	VIBO VALENTIA	
SAN PROCOPIO	R. CALABRIA	539
ROCCAFORTE DEL GRECO	R. CALABRIA	550
NARDODIPACE	VIBO VALENTIA	1.384
PAGO DEL VALLO DI LAURO	AVELLINO	1.851
FABRIZIA	VIBO VALENTIA	2.373
CASTROFILIPPO	AGRIGENTO	3.020
SANT'ONOFRIO	VIBO VALENTIA	3.148
VALLELUNGA PRATAMENO	CALTANISSETTA	3.641
FURNARI	MESSINA	3.665
SAN FERDINANDO	R. CALABRIA	4.299
CONDOFURI	R. CALABRIA	5.074
NICOTERA	VIBO VALENTIA	6.490
MARINA DI GIOIOSA IONICA	R. CALABRIA	6.515
BORGIA	CATANZARO	7.418
BORDIGHERA	IMPERIA	10.416
GRICIGNANO DI AVERSA	CASERTA	10.559
TAURIANOVA	R. CALABRIA	15.310
SAN GIUSEPPE VESUVIANO	NAPOLI	27.467
CORIGLIANO CALABRO	COSENZA	38.501

Le gestioni commissariali hanno riguardato, **nel 2011**, non solo alcuni enti del meridione - 3 in Campania, 13 in Calabria e 3 in Sicilia - ma, per la prima volta, anche un comune della regione Liguria.



Anno 2012

Nell'anno si è registrato un sensibile incremento dei provvedimenti di rigore adottati, 24 rispetto ai 6 del 2011, che hanno interessato i seguenti comuni, tra i quali un ulteriore ente sito in Liguria:

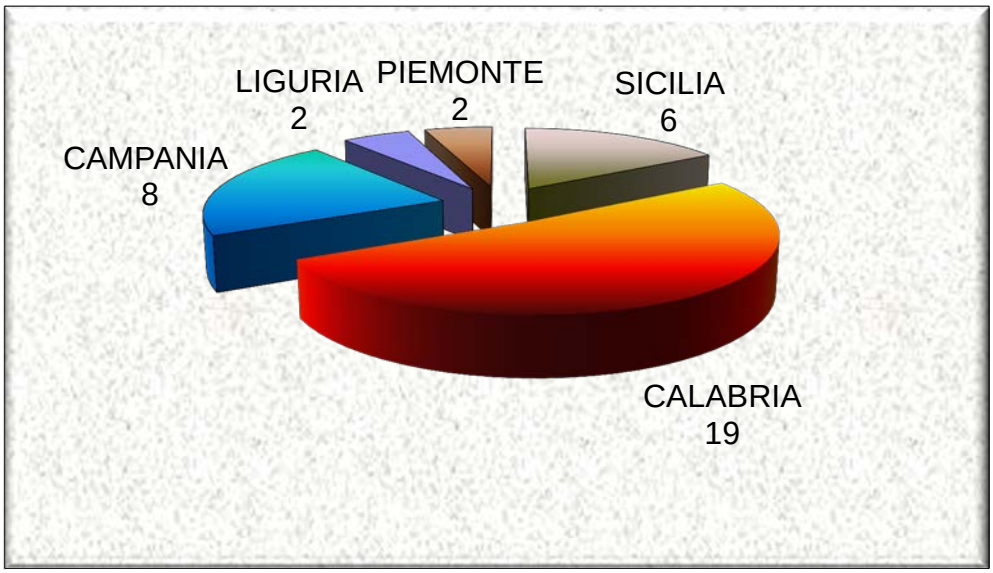
1. Samo (RC), d.P.R. 24 gennaio 2012;
2. Briatico (RC), d.P.R. 24 gennaio 2012;
3. Ventimiglia (IM), d.P.R. 6 febbraio 2012;
4. Careri (RC), d.P.R. 15 febbraio 2012;
5. Sant'Ilario dello Ionio (RC), d.P.R. 15 febbraio 2012;
6. Pagani (SA), d.P.R. 30 marzo 2012;
7. Gragnano (NA), d.P.R. 30 marzo 2012;
8. Bova Marina (RC), d.P.R. 30 marzo 2012;
9. Platì (RC), d.P.R. 30 marzo 2012;
10. Leinì (TO), d.P.R. 30 marzo 2012;
11. Salemi (TP), d.P.R. 30 marzo 2012;
12. Racalmuto (AG), d.P.R. 30 marzo 2012;
13. Bagaladi (RC), d.P.R. 10 aprile 2012;
14. Mileto (VV), d.P.R. 10 aprile 2012;
15. Casal di Principe (CE), d.P.R. 17 aprile 2012;
16. Castel Volturno(CE), d.P.R. 17 aprile 2012;
17. Casapesenna (CE), d.P.R. 17 aprile 2012;
18. Rivarolo Canavese (TO), d.P.R. 25 maggio 2012;
19. Mongiana (VV), d.P.R. 12 luglio 2012;
20. Campobello di Mazara (TP), d.P.R. 30 luglio 2012;
21. Misilmeri (PA), d.P.R. 30 luglio 2012;
22. San Cipriano d'Aversa (CE), d.P.R. 14 agosto 2012;
23. Reggio Calabria, d.P.R. 10 ottobre 2012;
24. Isola delle Femmine (PA), d.P.R. 12 novembre 2012.

Le proroghe hanno riguardato i comuni di Condofuri (RC), San Procopio (RC), Roccaforte del Greco (RC), Bordighera (IM), Castrofilipppo (AG), Corigliano Calabro (CS), Marina di Gioiosa Ionica (RC), nonché la ASP di Vibo Valentia.

Di seguito il quadro riepilogativo delle 37 gestioni commissariali **in atto nel 2012** comprensivo, quindi, dei comuni sciolti durante l'anno, i quelli sciolti in precedenza la cui gestione è terminata nel corso dell'anno, nonché delle gestioni prorogate.

ENTE	PROVINCIA	POPOLAZIONE
ASP	VIBO VALENTIA	
BOVA MARINA	REGGIO CALABRIA	461
SAN PROCOPIO	REGGIO CALABRIA	617
MONGIANA	VIBO VALENTIA	796
ROCCAFORTE DEL GRECO	REGGIO CALABRIA	802
SAMO	REGGIO CALABRIA	871
BAGALADI	REGGIO CALABRIA	1.082
SANT'ILARIO DELLO IONIO	REGGIO CALABRIA	1.332
NARDODIPACE	VIBO VALENTIA	1.384
CARERI	REGGIO CALABRIA	2.410
CASTROFILIPPO	AGRIGENTO	3.247
PLATI'	REGGIO CALABRIA	3.711
BRIATICO	VIBO VALENTIA	3.983
CONDOFURI	REGGIO CALABRIA	5.055
MARINA DI GIOIOSA IONICA	REGGIO CALABRIA	6.440
CASAPESENNA	CASERTA	6.651
NICOTERA	VIBO VALENTIA	6.778
MILETO	VIBO VALENTIA	6.894
BORGIA	CATANZARO	7.049
ISOLA DELLE FEMMINE	PALERMO	7.100
RACALMUTO	AGRIGENTO	8.345
GRICIGNANO D'AVERSA	CASERTA	8.903
SAN GIUSEPPE VESUVIANO	NAPOLI	10.035
BORDIGHERA (annullato nel 2013)	IMPERIA	10.292
SALEMI	TRAPANI	10.871
CAMPOBELLO DI MAZARA	TRAPANI	11.580
RIVAROLO CANAVESE	TORINO	12.356
SAN CIPRIANO D'AVERSA	CASERTA	13.416
LEINI	TORINO	15.523
CASAL DI PRINCIPE	CASERTA	20.828
CASTEL VOLTURNO	CASERTA	22.882
VENTIMIGLIA	IMPERIA	24.655
MISILMERI	PALERMO	27.570
GRAGNANO	NAPOLI	29.509
PAGANI	SALERNO	34.671
CORIGLIANO CALABRO	COSENZA	38.242
REGGIO CALABRIA	REGGIO CALABRIA	180.817

Di seguito il grafico relativo agli ambiti regionali in cui, **nel 2012**, hanno operato le Commissioni.



Anno 2013

Anche **nel 2013** si è registrato, rispetto al 2011, un aumento dei provvedimenti di scioglimento.

Sono stati, infatti, adottati 16 provvedimenti dissolutori che hanno riguardato i seguenti comuni:

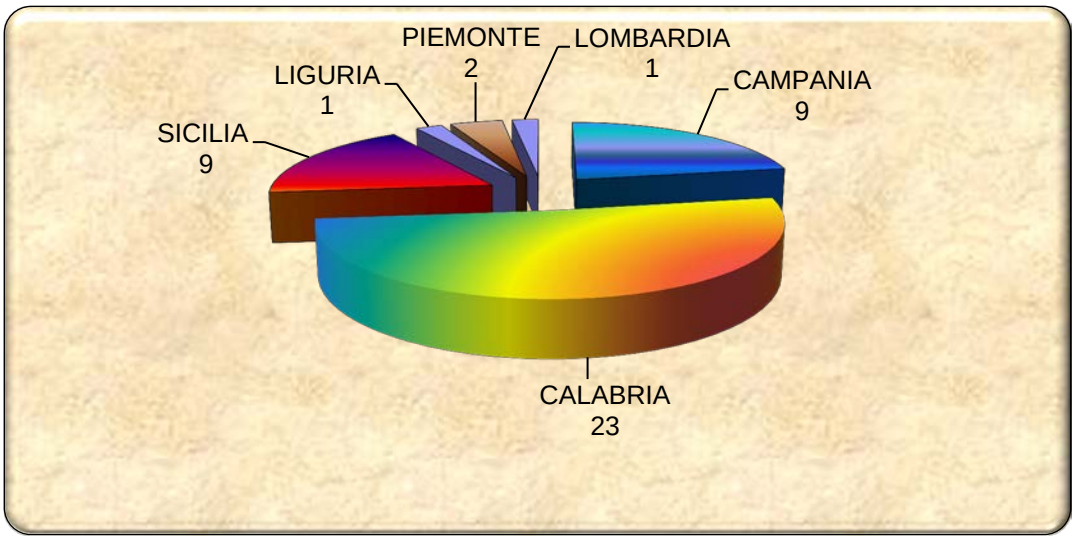
1. Augusta (SR), d.P.R. 7 marzo 2013;
2. Grazzanise (CE), d.P.R. 7 marzo 2013;
3. Polizzi Generosa (PA), d.P.R. 9 aprile 2013;
4. Mascali (CT), d.P.R. 9 aprile 2013;
5. Quarto (NA), d.P.R. 9 aprile 2013;
6. Melito Porto Salvo (RC), d.P.R. 9 aprile 2013;
7. Siderno (RC), d.P.R. 9 aprile 2013;
8. San Calogero (VV), d.P.R. 9 aprile 2013;
9. Casignana (RC), d.P.R. 19 aprile 2013;
10. Montebello Jonico (RC), d.P.R. 24 aprile 2013;
11. Giugliano in Campania (NA), d.P.R.24 aprile 0213;
12. San Luca (RC), d.P.R. 17 maggio 2013;
13. Ardore (RC), d.P.R. 27 giugno 2013;
14. Taurianova (RC), d.P.R. 9 luglio 2013;
15. Cirò (KR), d.P.R. 21 ottobre 2013;
16. Sedriano (MI),d.P.R. 21 ottobre 2013.

Il commissariamento è stato prorogato nei comuni di Nardodipace (VV), Samo (RC), Sant'Ilario dello Ionio (RC), Briatico (VV), Ventimiglia (IM), Careri (RC), Platì (RC), Rivarolo Canavese (TO), Salemi (TP), Pagani (SA), Gragnano (NA), Bova Marina (RC), Leinì (TO), Racalmuto (AG), Bagaladi (RC), Mileto (VV), Casapesenna (CE), Castelvolturno (CE), Casal di Principe (CE), Misilmeri (PA), Campobello di Mazara (TP), San Cipriano d'Aversa (CE).

Significativo, quindi, come illustrato dai grafici che seguono, è il dato relativo alle 45 gestioni commissariali complessivamente **in atto nel 2013**, comprensivo, quindi, dei comuni sciolti durante l'anno, di quelli sciolti in precedenza la cui gestione è terminata nel corso dell'anno, nonché delle gestioni prorogate.

COMUNE	PROVINCIA	POPOLAZIONE
BOVA MARINA	REGGIO CALABRIA	461
CASIGNANA	REGGIO CALABRIA	773
MONGIANA	VIBO VALENTIA	796
ROCCAFORTE DEL GRECO	REGGIO CALABRIA	802
SAMO	REGGIO CALABRIA	871
BAGALADI	REGGIO CALABRIA	1.082
SANT'ILARIO DELLO IONIO	REGGIO CALABRIA	1.332
NARDODIPACE	VIBO VALENTIA	1.384
CARERI	REGGIO CALABRIA	2.410
CIRO'	CROTONE	3.125
CASTROFILIPPO	AGRIGENTO	3.247
POLIZZI GENEROSA	PALERMO	3.607
PLATI'	REGGIO CALABRIA	3.711
BRIATICO	VIBO VALENTIA	3.983
SAN CALOGERO	VIBO VALENTIA	4.460
ARDORE	REGGIO CALABRIA	4.760
MONTEBELLO JONICO	REGGIO CALABRIA	6.242
MARINA DI GIOIOSA IONICA	REGGIO CALABRIA	6.440
CASAPESENNA	CASERTA	6.651
MILETO	VIBO VALENTIA	6.894
GRAZZANISE	CASERTA	7.085
ISOLA DELLE FEMMINE	PALERMO	7.100
SAN LUCA	REGGIO CALABRIA	10.035
RACALMUTO	AGRIGENTO	8.345
SALEMI	TRAPANI	10.871
MELITO PORTO SALVO	REGGIO CALABRIA	11.115
SEDRIANO	MILANO	11.270
CAMPOBELLO DI MAZARA	TRAPANI	11.580
RIVAROLO CANAVESE	TORINO	12.356
SAN CIPRIANO D'AVERSA	CASERTA	13.416
MASCALI	CATANIA	13.792
TAURIANOVA	REGGIO CALABRIA	15.310
LEINI	TORINO	15.523
SIDERNO	REGGIO CALABRIA	16.879
CASTEL VOLTURNO	CASERTA	22.882
CASAL DI PRINCIPE	CASERTA	20.828
VENTIMIGLIA	IMPERIA	24.655
MISILMERI	PALERMO	27.570
GRAGNANO	NAPOLI	29.509
PAGANI	SALERNO	34.671
AUGUSTA	SIRACUSA	36.169
CORIGLIANO CALABRO	COSENZA	38.242
QUARTO	NAPOLI	39.221
GIUGLIANO IN CAMPANIA	NAPOLI	108.793
REGGIO CALABRIA	REGGIO CALABRIA	180.817

Di seguito il grafico relativo agli ambiti regionali in cui, **nel 2013**, hanno operato le Commissioni.



Anno 2014

Nell'anno sono stati sciolti 11 consigli comunali:

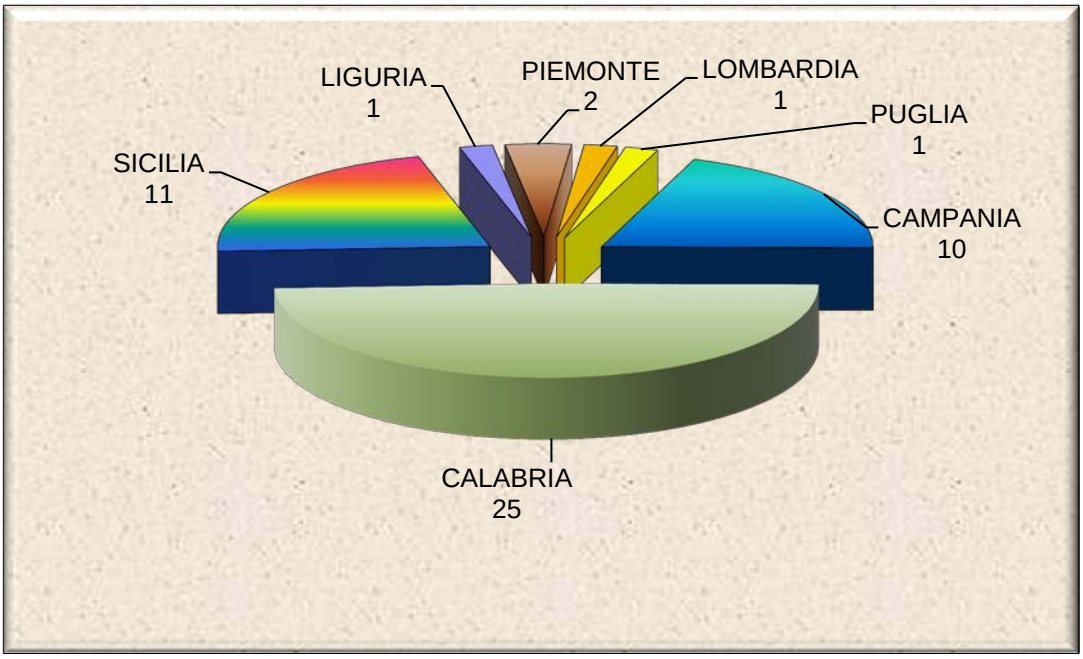
1. Joppolo (VV), d.P.R. 11 febbraio 2014;
2. Ricadi (VV), d.P.R. 11 febbraio 2014;
3. Altavilla Milicia (PA), d.P.R. 11 febbraio 2014;
4. Scalea (CS), d.P.R. 25 febbraio 2014;
5. Montelepre (PA), d.P.R. 13 marzo 2014;
6. Battipaglia (SA), d.P.R. 7 aprile 2014;
7. Cellino San Marco (BR), d.P.R. 19 aprile 2014;
8. Badolato (CZ), d.P.R. 23 maggio 2014;
9. Africo (RC), d.P.R. 1 agosto 2014;
10. Giardinello (PA), d.P.R. 11 agosto 2014;
11. San Ferdinando (RC), d.P.R. 31 ottobre 2014.

Sono state inoltre prorogate le gestioni commissariali dei comuni di Reggio Calabria, Isola delle Femmine (PA), Melito di Porto Salvo (RC), Grazzanise (CE), Augusta (SR), San Calogero (VV), Polizzi Generosa (PA), Quarto (NA), Giugliano in Campania (NA), Siderno (RC), Mascali (CT), Montebello Jonico (RC), Casignana (RC), San Luca (RC), Ardore (RC) e Taurianova (RC).

Particolarmente significativo, come illustrato di seguito, è il dato relativo alle 51 gestioni commissariali complessivamente **in atto nel 2014**, comprensivo, quindi, dei comuni sciolti durante l'anno, di quelli sciolti in precedenza la cui gestione è terminata nel corso dell'anno, nonché delle gestioni prorogate.

ENTI	PROVINCIA	POPOLAZIONE
BOVA MARINA	REGGIO CALABRIA	461
CASIGNANA	REGGIO CALABRIA	773
MONGIANA	VIBO VALENTIA	796
SAMO	REGGIO CALABRIA	871
BAGALADI	REGGIO CALABRIA	1.082
SANT'ILARIO DELLO IONIO	REGGIO CALABRIA	1.332
JOPPOLO	VIBO VALENTIA	2.090
GIARDINELLO	PALERMO	2.258
CARERI	REGGIO CALABRIA	2.410
CIRO'	CROTONE	3.125
BADOLATO	CATANZARO	3.183
AFRICO	REGGIO CALABRIA	3.210
POLIZZI GENEROSA	PALERMO	3.607
PLATI'	REGGIO CALABRIA	3.711
BRIATICO	VIBO VALENTIA	3.983
SAN FERDINANDO	REGGIO CALABRIA	4.299
SAN CALOGERO	VIBO VALENTIA	4.460
RICADI	VIBO VALENTIA	4.750
ARDORE	REGGIO CALABRIA	4.760
MONTEBELLO JONICO	REGGIO CALABRIA	6.242
MONTELEPRE	PALERMO	6.421
CASAPESENNA	CASERTA	6.651
CELLINO SAN MARCO	BRINDISI	6.799
MILETO	VIBO VALENTIA	6.894
GRAZZANISE	CASERTA	7.085
ISOLA DELLE FEMMINE	PALERMO	7.100
ALTAVILLA MILICIA	PALERMO	7.429
SAN LUCA	REGGIO CALABRIA	10.035
SCALEA	COSENZA	10.152
RACALMUTO	AGRIGENTO	8.345
SALEMI	TRAPANI	10.871
MELITO PORTO SALVO	REGGIO CALABRIA	11.115
SEDRIANO	MILANO	11.270
CAMPOBELLO DI MAZARA	TRAPANI	11.580
RIVAROLO CANAVESE	TORINO	12.356
SAN CIPRIANO D'AVERSA	CASERTA	13.416
MASCALI	CATANIA	13.792
TAURIANOVA	REGGIO CALABRIA	15.310
LEINI	TORINO	15.523
SIDERNO	REGGIO CALABRIA	16.879
CASTEL VOLTURNO	CASERTA	22.882
CASAL DI PRINCIPE	CASERTA	20.828
VENTIMIGLIA	IMPERIA	24.655
MISILMERI	PALERMO	27.570
GRAGNANO	NAPOLI	29.509
PAGANI	SALERNO	34.671
AUGUSTA	SIRACUSA	36.169
QUARTO	NAPOLI	39.221
BATTIPAGLIA	SALERNO	50.464
GIUGLIANO IN CAMPANIA	NAPOLI	108.793
REGGIO CALABRIA	REGGIO CALABRIA	180.817

Di seguito il grafico relativo agli ambiti regionali in cui, **nel 2014,** hanno operato le Commissioni.



2.1 CONCLUSIONE DEI PROCEDIMENTI

Come già evidenziato, a seguito dell'entrata in vigore del nuovo comma 7 dell'art. 143 TUOEL, in tutti i casi in cui non sono stati ravvisati i presupposti per procedere allo scioglimento degli enti interessati dall'accesso ovvero per l'adozione di altri provvedimenti nei confronti dell'apparato burocratico sono stati emanati i decreti ministeriali di conclusione dei procedimenti, dei quali è stata data la pubblicità prescritta sia mediante la pubblicazione sul sito web del Ministero sia mediante la pubblicazione per estratto in Gazzetta Ufficiale.

Nel quinquennio 2010-2014, in particolare, si sono conclusi 18 procedimenti relativi ai seguenti enti:

1. Comune di Nardodipace (VV), DM 14 aprile 2010;
2. Comune di Villa San Giovanni (RC), DM 22 luglio 2010;
3. Comune di Pompei (NA), DM 22 settembre 2010;
4. Comune di Cosoleto (RC), DM 6 ottobre 2011;
5. Comune di Cardeto (RC), DM 1 dicembre 2011;
6. Amministrazione provinciale di Crotone, DM 30 aprile 2012;
7. Comune di Chivasso (TO), DM 19 settembre 2012;
8. Comune di Manduria (TA), DM 30 gennaio 2013;
9. Comune di Gerocarne (VV), DM 14 marzo 2013;
10. Comune di San Lorenzo (RC), DM 15 maggio 2013;
11. Comune di Brusciano (NA), DM 19 giugno 2013;
12. Comune di Serra San Bruno (VV), DM 3 luglio 2013;
13. Comune di Rende (CS), DM 10 settembre 2013;
14. Comune di Torre Annunziata (NA), DM 7 novembre 2013;
15. Provincia regionale di Trapani, DM 20 dicembre 2013
16. Comune di Valderice (TP), DM 4 febbraio 2014;
17. Comune di Limbadi (VV), DM 13 febbraio 2014;
18. Comune di Stilo (RC), DM 11 marzo 2014.

Si sono inoltre conclusi i procedimenti avviati nei confronti dell'Azienda Sanitaria Locale di Pavia, dell'Azienda sanitaria provinciale di Cosenza e

dell'Azienda sanitaria Sant'Anna e San Sebastiano di Caserta, rispettivamente, il 21 giugno 2011, il 23 ottobre 2013 e l'11 marzo 2014.

2.2 IL CONTENZIOSO E LE PRONUNCE DELLA GIURISPRUDENZA SULL'ART. 143, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLA "QUESTIONE" DEL COMMA 11

Dal 1991, anno in cui è entrata in vigore la normativa in esame, al 2014, sono stati adottati 258 provvedimenti di scioglimento.

In 188 casi è stato proposto ricorso all'autorità giurisdizionale, mentre 70 decreti presidenziali non sono stati contestati.

Solo in 20 dei 188 casi in cui si è registrato un contenzioso sul provvedimento dissolutorio si è pervenuti ad un annullamento del decreto.

Di seguito verranno illustrate le tendenze del contenzioso sorto sull'applicazione dell'art. 143 TUOEL nel quinquennio in esame, con particolare riferimento alle questioni più rilevanti e maggiormente controverse, anche al fine di offrire un punto di riferimento per gli operatori chiamati a cimentarsi su un terreno particolarmente delicato quale lo scioglimento degli organi elettivi degli enti locali conseguente a fenomeni di infiltrazione o di condizionamento di tipo mafioso.

Anno 2010

Nel corso dell'anno il Consiglio di Stato si è pronunciato in merito alla legittimità dei decreti di scioglimento dei consigli comunali di Arzano (d.P.R. 5 marzo 2008), Lusciano (d.P.R. 15 aprile 2009) e Villa Literno (d.P.R. 23 aprile 2009).

Nei primi due casi il giudice amministrativo si è pronunciato con sentenze favorevoli per il Ministero dell'Interno (si vedano, in particolare, Cons. Stato, Sez. VI, 15 marzo 2010, n. 1490 e 13 maggio 2010, n. 2957).

Diversamente, per quanto riguarda lo scioglimento del Comune di Villa Literno il Consiglio di Stato (Sez. VI, 21 dicembre 2010 n. 9323) ha confermato la pronuncia (n. 515 del 28 gennaio 2010) con la quale il TAR Campania, sezione I, aveva annullato il provvedimento dissolutorio.

Secondo il giudice amministrativo, infatti, il provvedimento di rigore adottato si basava su una serie di elementi indiziari in buona parte risultati privi di riscontro oggettivo ed in diversi casi, addirittura, smentiti dalle risultanze documentali.

L'istruttoria condotta dalla amministrazione procedente - secondo la sentenza - *"si è rivelata carente sotto più profili e le deduzioni tratte dagli elementi esposti si sono talora dimostrate mere illazioni".*

In particolare, i Giudici di Palazzo Spada hanno rilevato che *"proprio perché sono assai ristretti i margini di verifica giudiziale, e perché l'Amministrazione gode di lata ed amplissima discrezionalità in materia, è necessario che la motivazione del provvedimento compendi nel modo più analitico possibile quali siano stati, ad avviso dell'Autorità amministrativa procedente, gli elementi concreti (tra quelli evidenziati dalle risultanze istruttorie) che hanno giustificato l'opzione di sciogliere l'organo politico democraticamente eletto. E proprio perché altrimenti si creerebbe un cortocircuito idoneo ad impedire la compiuta verifica giurisdizionale (l'inquadramento di un atto tra quelli di "alta amministrazione", come è noto, non ne implica la sottrazione al sindacato giurisdizionale di legittimità e, più in generale, alla garanzia costituzionale di tutela prevista nei confronti di tutti gli*

atti della p.a. ai sensi degli artt. 24 e 113 Cost.) è necessario che detto atto contempli tutti gli elementi rinvenibili negli atti istruttori che hanno supportato il convincimento (ed eventualmente la chiarificazione delle ragioni che hanno portato a disattendere emergenze che apparentemente militavano in contrario senso). Il generico riferimento agli atti istruttori, che costituiscono materia da valutare, non può costituire sufficiente motivazione".

Unicamente attraverso tale compiuto passaggio motivazionale – ha concluso il Consiglio di Stato - *"è possibile il dispiegarsi del vaglio giurisdizionale, ed esattamente deve osservarsi che il materiale probatorio verificabile in sede giudiziale è quello – ed unicamente quello - che, acquisito in sede istruttoria, è stato valutato e, quindi, evidenziato nel provvedimento di scioglimento quale fonte del convincimento amministrativo".*

Anno 2011

Nel corso dell'anno si sono conclusi positivamente per il Ministero dell'Interno i contenziosi relativi agli scioglimenti dei consigli comunali di Borgia (CZ), Fabrizia (VV), Pago del Vallo di Lauro (AV) e San Giuseppe Vesuviano (NA).

Non è stato, invece, promosso alcun contenzioso in relazione all'adozione della misura dissolutoria nei confronti della ASP di Vibo Valentia e degli organi consiliari di Castrofilippo (AG), Condofuri (RC) e Sant'Onofrio (VV).

Inoltre, in ordine al D.M. del 12 agosto 2011, con cui, ai sensi del comma 5 dell'art. 143, sono stati adottati provvedimenti di rigore nei confronti di alcuni dipendenti del comune di Belmonte Mezzagno (PA), il TAR Sicilia – Sez. Palermo, con ordinanza del 6 dicembre 2011, ha respinto l'istanza per l'adozione di misure cautelari avanzata da uno dei ricorrenti.

Per quanto riguarda, poi, le richieste del Ministro dell'Interno ai competenti Tribunali di dichiarare l'incandidabilità, ai sensi del successivo comma 11, nei confronti di amministratori di enti sciolti nel 2010 e nel 2011, si sono pronunciati:

1) il Tribunale di Reggio Calabria, che ha dichiarato incandidabile il sindaco e un assessore del comune di Condofuri (decreto del 3 marzo 2011);
2) il Tribunale di Barcellona Pozzo di Gotto, che ha dichiarato incandidabile il sindaco del comune di Furnari (decreto del 17 maggio 2011);
3) il Tribunale di Palmi, che ha dichiarato incandidabile il sindaco ed un consigliere del comune di San Procopio (sentenza del 15 luglio 2011);
4) il Tribunale di Reggio Calabria, che ha dichiarato incandidabile il sindaco e un assessore del comune di Roccaforte del Greco (decreto del 1° agosto 2011);
5) il Tribunale di Locri, che ha dichiarato incandidabile il sindaco e tre assessori del comune di Marina di Gioiosa Ionica (decreto del 15 novembre 2011).

Anno 2012

Il 6 marzo 2012 si è concluso favorevolmente per l'Amministrazione il contenzioso avverso il decreto presidenziale di scioglimento del comune di Nicotera (VV): il Consiglio di Stato, infatti, ha dichiarato inammissibile il ricorso per revocazione proposto dagli interessati.

Anche in relazione allo scioglimento del comune di Gricignano d'Aversa (NA), il Consiglio di Stato, il 9 luglio 2012, ha confermato la precedente favorevole pronuncia del TAR Lazio.

Di segno opposto è stato, invece, il contenzioso relativo allo scioglimento del Comune di Amantea (CS). Infatti, il TAR Calabria, con sentenza n. 343/2012, ha condannato il Ministero dell'Interno a risarcire oltre 2 milioni di euro, "*per il pregiudizio patrimoniale, connesso alla mancata percezione delle indennità, degli stipendi e dei c.d. gettoni di presenza degli amministratori nonché per il danno non patrimoniale, connesso al provvedimento illegittimo, che ha inciso su una sfera di interessi riconducibili al novero dei diritti inviolabili tutelati dall'art. 2 della Costituzione*" (c.d.diritto all'immagine).

Anche per l'annullamento del d.P.R. 19 marzo 2008 relativo allo scioglimento del civico consesso di Marcianise (CE), l'Amministrazione è stata condannata al risarcimento dei danni – 44.933 euro - oltre agli interessi e alla rivalutazione monetaria.

Quanto ai provvedimenti adottati dal Ministro dell'Interno, ai sensi del comma 5 dell'art. 143, il Tribunale di Torre Annunziata ha reintegrato una dipendente del comune di Castellammare di Stabia nell'incarico dirigenziale ricoperto prima della misura sanzionatoria, condannando l'Amministrazione al risarcimento dei danni anche non patrimoniali. L'appello promosso dall'Amministrazione sarà discusso nel 2017.

Favorevole al Ministero è stata, invece, la sentenza pronunciata dal Giudice del lavoro, il 7 febbraio 2012, nei confronti di altra dipendente dello stesso comune. Sono stati anche respinti, con d.P.R. del 20 luglio 2012, i ricorsi straordinari al Capo dello Stato proposti da tre dipendenti del comune di Fondi (LT) che erano stati sollevati, per un quinquennio, dagli incarichi ricoperti presso l'ente.

Inoltre, è stata dichiarata, sempre su richiesta del Ministro, l'incandidabilità di alcuni amministratori responsabili dello scioglimento degli organi consiliari delle amministrazioni di appartenenza. Si tratta, in particolare, dei sindaci, nonché di alcuni assessori e consiglieri dei comuni di San Giuseppe Vesuviano (NA), Corigliano Calabro (CS), Castrofilippo (AG); Samo(RC), Careri (RC), S. Ilario dello Ionio (RC), Leini (TO), Salemi (TP), Racalmuto (AG) e Campobello di Mazara (TP).

Proprio sulla questione dell'incandidabilità, nel corso del 2012, è emersa una criticità interpretativa derivante dalla non chiara formulazione letterale del comma 11 dell'art. 143 che rischia di vanificare l'efficacia della misura.

Si sono, infatti, formati opposti orientamenti in merito al computo dei turni elettorali ai quali si estende la sanzione dell'incandidabilità.

La Corte d'Appello di Napoli, infatti, con sentenza del 16 agosto 2012, ha dichiarato incandidabili – come già rilevato – alcuni amministratori del comune di San Giuseppe Vesuviano "*limitatamente alle prossime elezioni provinciali e circoscrizionali successive al provvedimento di scioglimento del consiglio comunale",* con ciò dando vita ad una interpretazione restrittiva dell'ambito applicativo della sanzione rispetto ai precedenti orientamenti giurisprudenziali.

Infatti, la sentenza appena richiamata ha ritenuto che "*la pronuncia definitiva di incandidabilità, ove sopravvenga (come nel caso di specie) dopo lo svolgimento del primo turno di una o più elezioni tra quelle elencate, è destinata a produrre i suoi effetti esclusivamente con riferimento alle altre elezioni (tra quelle elencate) non ancora svoltesi dopo lo scioglimento, non anche con riferimento alle successive tornate delle elezioni già tenutesi nelle more del procedimento per la dichiarazione di improcedibilità".*

Nella regione Campania si erano già svolte le elezioni regionali e comunali, e – conseguentemente – il giudice ha applicato la sanzione solo in relazione alle elezioni provinciali e circoscrizionali successive al provvedimento di scioglimento che non si erano ancora svolte al momento della sentenza dichiarativa dell'incandidabilità.

Di segno opposto la pronuncia del Tribunale di Rossano (RC) che, il 4 dicembre 2012, ha dichiarato incandidabili, l'ex sindaco e un assessore del comune di Corigliano Calabro (CS) "*limitatamente al primo turno elettorale successivo alla definitività del presente provvedimento"* senza, quindi, escludere dall'ambito applicativo della sanzione le elezioni già svoltesi tra lo scioglimento e la sentenza dichiarativa dell'incandidabilità.

Anno 2013

Tutte le pronunce dei giudici amministrativi dell'anno 2013 hanno confermato i decreti presidenziali di scioglimento adottati, con un'unica eccezione relativa al comune di Bordighera (IM).

Il Consiglio di Stato, infatti, nel riformare la sentenza del TAR Lazio del 1° febbraio 2012, ha accolto, il 12 gennaio 2013, il ricorso degli interessati e,

successivamente, con sentenza del 7 maggio 2013, ha dichiarato inammissibile il ricorso per revocazione proposto dall'Amministrazione.

Conseguentemente, in relazione alla proposta del Ministro, finalizzata alla dichiarazione di incandidabilità di alcuni amministratori, il Tribunale di Sanremo, con decreto del 12 marzo 2013, ha dichiarato il "non luogo a procedere", sulla base dell'annullamento del decreto presidenziale disposto dal Consiglio di Stato.

I giudici amministrativi hanno poi confermato la misura di rigore disposta nei confronti dei consigli comunali di Roccaforte del Greco (RC), Corigliano Calabro (CS), Briatico (VV), Nardodipace (VV) e Mongiana (VV).

Non si sono registrate, invece, nel corso dell'anno, pronunce definitive relative ai provvedimenti adottati, ai sensi del comma 5, dell'art. 143, nei confronti dei dipendenti degli enti sciolti.

Sono stati, inoltre, dichiarati incandidabili gli amministratori responsabili delle condotte che hanno causato lo scioglimento dei consigli comunali di Gragnano (NA), Bova Marina (RC), Platì (RC), Castel Volturno (CE), Isola delle Femmine (PA) e Siderno (RC).

Su tale ultimo profilo, si è riproposta la criticità, cui si è fatto cenno in precedenza, in relazione ad un contenzioso insorto a seguito della richiesta ministeriale di incandidabilità nei confronti del sindaco e di altri amministratori del comune di Borgia (CZ). La Corte di Appello di Catanzaro, con sentenza del 30 luglio 2012, pur avendo riconosciuto la responsabilità degli amministratori indicati nel reclamo, aveva ritenuto di rimettere gli atti al Tribunale per integrare il contraddittorio nei confronti di altro amministratore.

Il Tribunale di Catanzaro, con sentenza del 4 luglio 2013, ha dichiarato l'improcedibilità della proposta ministeriale, stante l'avvenuto svolgimento di un turno di consultazioni elettorali successivo al provvedimento di scioglimento.

Considerata l'importanza, per profili così delicati, di non vanificare la *ratio* della norma, è stato proposto ricorso per Cassazione.

Il nodo problematico appena evidenziato è stato solo più di recente risolto dalla Corte di Cassazione che, con sentenza n. 18696 del 22 settembre 2015, ha ritenuto fondata l'interpretazione sostenuta dal Ministero dell'Interno,

statuendo, in particolare, il principio per cui l'incandidabilità prevista dal citato art. 143, comma 11, opera dal momento in cui tale incandidabilità sia stata formalmente dichiarata con provvedimento definitivo e riguarda il primo turno di ognuna delle tornate elettorali indicate dalla citata disposizione e, quindi, tanto le elezioni regionali, quanto quelle provinciali, comunali e circoscrizionali.

Secondo la Cassazione, infatti, l'univoco tenore letterale e grammaticale della disposizione, chiaramente evidenziato dall'utilizzo della congiunzione coordinante "e", solitamente adoperata per esprimere l'unione di due elementi, e non della congiunzione disgiuntiva "o", solitamente usata per esprimere un'alternativa, consente di identificarne l'ambito applicativo in relazione a tutte le tornate elettorali indicate.

Inoltre, la sentenza ha ritenuto che la norma in esame, stante la sua formulazione, ha inteso chiaramente riferirsi, anche se in maniera implicita, a tutte le elezioni da essa menzionate e, quindi, al primo turno di ciascuna di esse, posto che altrimenti si sarebbe limitata a riferire l'incandidabilità al primo turno di una qualsiasi elezione che si svolga nella regione successivamente allo scioglimento dell'ente.

Tale interpretazione, peraltro, è coerente con la ratio che ispira il rimedio in esame, per sua natura volto alla salvaguardia di beni primari della collettività nazionale, al fine di evitare il ricrearsi delle situazioni, cui lo scioglimento ha inteso ovviare, di ingerenza e condizionamento da parte delle associazioni criminali operanti sul territorio.

Inoltre, sempre secondo la citata sentenza, l'interpretazione sostenuta dal Ministero, oltre che coerente con il tenore letterale e la ratio della disposizione, è anche in linea con il principio generale di libero accesso di tutti i cittadini in condizioni di uguaglianza alle cariche elettive (art. 51 Cost.) che è possibile limitare soltanto per la necessità di garantire un elettorato passivo scevro da contaminazioni e condizionamenti da parte della malavita organizzata.

Anno 2014

Nel corso del 2014 il Consiglio di Stato ha rigettato i ricorsi avverso i provvedimenti di scioglimento del consigli comunali di Castello di Cisterna (NA), Gragnano (NA), Samo (RC), Mileto (VV) (in particolare, sentenze n. 2038 del 23.4.14; n. 4845 del 26.9.14; n. 1796 dell'11.4.2014 e n. 727 del 14.2.2014).

Significativa, inoltre, la sentenza del Consiglio di Stato n. 3440 del 2 luglio 2014, che ha confermato la pronuncia del TAR Lazio n. 9941 del 12 novembre 2013, relativa al decreto presidenziale di scioglimento del consiglio comunale di Reggio Calabria.

Sempre in relazione allo scioglimento di quell'organo consiliare, sia il giudice del lavoro che il giudice amministrativo di primo grado hanno respinto i ricorsi presentati avverso il decreto con il quale era stata disposta la destinazione ad altro ufficio di un dipendente della struttura burocratica, ai sensi del comma 5 dell'art. 143.

Attualmente, è pendente l'appello innanzi al Consiglio di Stato.

Di altro tenore è la sentenza del TAR Lazio, sezione I, n. 12021 del 1° dicembre 2014 – appellata dall'Amministrazione – che ha invece accolto il ricorso presentato dagli amministratori del comune di Bagaladi (RC), affermando che "….in base alle specifiche caratteristiche di ciascuna parte del territorio nazionale, l'accertamento da compiersi ex art. 143 del decreto legislativo n. 267/2000, ai fini del suo positivo riscontro di legittimità in via giudiziale, deve necessariamente far trasparire l'esistenza di un modello di collegamento diretto o indiretto tra amministratori e criminalità organizzata di tipo mafioso o similare ovvero di forme di condizionamento dei primi, che possono anche riflettersi, caso per caso, in una diversa conformazione degli elementi che denotano la presenza delle condizioni patologiche che determinano i gravi effetti negativi nella gestione della cosa pubblica richiamati dalla disposizione, ma che non può essere identico nell'apprezzamento della consistenza degli elementi stessi, che, laddove conduca allo scioglimento

dell'organo elettivo locale, deve dar conto in ogni caso della loro concretezza, univocità e rilevanza ".

Quanto, poi, alle misure di cui al comma 5 dell'art. 143, oltre alla pronuncia relativa al dipendente del comune di Reggio Calabria (di cui si è riferito poc'anzi), sono state emesse dal TAR per la Sicilia, sezione staccata di Catania, le sentenze nn. 533, 534 e 536, del 17 febbraio 2014, nonché la sentenza n. 707 del 3 marzo 2014, che hanno rigettato i ricorsi presentati da quattro dipendenti del comune di Barcellona Pozzo di Gotto (ME) avverso il decreto di sospensione dal servizio, adottato il 22 maggio 2012.

Numerose sono state le pronunce di incandidabilità, divenute inoppugnabili nel corso dell'anno, nei confronti degli amministratori riconosciuti responsabili delle condotte che hanno dato luogo agli scioglimenti e che hanno riguardato, in particolare, i sindaci ed alcuni amministratori dei comuni di Briatico (VV), Ventimiglia (IM), Pagani (SA), Bagaladi (RC), Mileto (VV), Casal di Principe (CE), Mongiana (VV) Misilmeri (PA) Augusta (SR) Polizzi Generosa (PA), Mascali (CT), Melito di Porto Salvo (RC), Montebello Jonico (RC), Taurianova (RC), Ardore (RC).

Il Tribunale di Ivrea, invece, essendosi già svolto, dopo lo scioglimento, il *primo turno elettorale utile* per l'elezione dei nuovi organi del comune di Rivarolo Canavese (TO), ha dichiarato la *cessazione della materia del contendere* riferita alla richiesta del Ministro di incandidabilità nei confronti dell'ex sindaco.

L'Avvocatura Generale dello Stato non ha ritenuto di proporre reclamo, stante il tenore letterale dell'art. 143, comma 11.

3. L'AZIENDA SANITARIA PROVINCIALE DI VIBO VALENTIA

Con d.P.R. del 23 dicembre 2010, la gestione dell'Azienda Sanitaria Provinciale di Vibo Valentia è stata affidata ad una Commissione straordinaria, in un contesto caratterizzato da una generalizzata illegalità soprattutto per la sistematica violazione delle regole dell'evidenza pubblica nell'affidamento di appalti, servizi e forniture.

La Commissione ha avviato un'opera di risanamento che ha interessato molteplici settori dell'Azienda sia sul piano organizzativo sia su quello contabile.

In particolare, l'organo straordinario di gestione ha attivato interventi di ristrutturazione degli apparati ospedalieri ed ha pianificato una serie di attività mirate a recuperare le condizioni di legalità nell'esercizio dell'azione amministrativa, con l'obiettivo di incidere anche sul disordine organizzativo ed offrire, nel contempo, una migliore qualità dei servizi ai cittadini.

La Commissione ha operato in piena e leale collaborazione con il commissario *ad acta* incaricato della realizzazione del Piano di rientro dal disavanzo in materia sanitaria della Regione Calabria, con l'obiettivo di ripianare il debito, nel rispetto dei livelli essenziali di assistenza, mirando, altresì, al miglioramento della qualità dei servizi erogati e a realizzare un'efficiente riorganizzazione amministrativa e aziendale.

La Commissione ha proceduto, inoltre, a definire la dotazione organica (che evidenziava carenze nelle unità operative e in servizi di primaria importanza), avviando, anche, iniziative per ricostruire un corretto rapporto con il personale dipendente - privo di concrete motivazioni e disinteressato alla funzionalità dell'Azienda, affrontando, in particolare, i problemi dell'assenteismo.

La Commissione, infine, ha attentamente analizzato tutte le procedure di gestione degli appalti e - al fine di ripristinare la legalità e il rispetto delle regole di buona amministrazione - ha dato piena attuazione al Protocollo di legalità proposto dalla Prefettura di Vibo Valentia.

4. LA GESTIONE STRAORDINARIA DEL COMUNE DI REGGIO CALABRIA: IL CONTESTO TERRITORIALE E I MOTIVI DELLO SCIOGLIMENTO

Con d.P.R. del 10 ottobre 2012 è stato sciolto, ai sensi dell'art. 143 TUOEL, il Comune di Reggio Calabria, capoluogo di 180.817 abitanti.

La prima applicazione dell'istituto ad un ente territoriale di dimensioni così rilevanti e caratterizzato da un contesto locale particolarmente problematico ha reso evidente l'esigenza – diffusamente segnalata dalla Commissione – di dotare l'organo straordinario di gestione, al fine di rendere più efficace l'azione di ripristino della legalità, di strumenti giuridici ed economici più incisivi, in grado di consentire interventi di più ampia portata in relazione alle problematiche di comuni di siffatte dimensioni ed alle complesse situazioni di illegalità e di condizionamento dell'azione amministrativa che ne hanno determinato lo scioglimento.

Gli organi del disciolto ente - come si evince dalla proposta di scioglimento - sono risultati contigui alla locale criminalità organizzata, compromettendo il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa e disattendendo i principi di buon andamento e trasparenza, con grave pregiudizio per gli interessi della collettività.

Anche l'apparato burocratico dell'ente, secondo le risultanze dell'accesso ispettivo, presentava cointeressenze con la 'ndrangheta, atteso che un cospicuo numero di dipendenti comunali, alcuni dei quali impiegati in uffici di diretta collaborazione del sindaco, risultavano legati da vincoli parentali o frequentazioni con elementi della criminalità organizzata o erano gravati da precedenti e/o pregiudizi di polizia per reati di natura associativa.

Inoltre, l'ente, sullo specifico terreno dei rapporti con le società partecipate, aveva contravvenuto agli obblighi di controllo e vigilanza necessari ad assicurare una gestione amministrativa funzionale agli interessi della collettività.

4.1 LE CONDIZIONI ECONOMICO - FINANZIARIE DELL'ENTE E L'OPERA DI RISANAMENTO DELLA COMMISSIONE STRAORDINARIA

Nel contesto appena richiamato, l'attività della Commissione si è rivelata particolarmente delicata, anche a causa delle precarie condizioni economico finanziarie dell'ente, caratterizzate da irregolarità contabili sintomatiche di una situazione di squilibrio strutturale potenzialmente in grado, come rilevato dalla Corte dei Conti, sezione regionale di controllo della Calabria, di determinarne il dissesto economico finanziario.

Al fine di superare la precaria situazione economico–finanziaria in cui versava l'ente, la Commissione, l'11 dicembre 2012, ha deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale disciplinata dall'art. 243-bis del TUOEL, appena introdotto dal decreto legge n. 172 del 2012, adottando, poi, l'8 febbraio 2013 il conseguente piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

L'adozione dei citati atti ha determinato la sospensione del procedimento avviato ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011 e finalizzato alla deliberazione dello stato di dissesto (ed al conseguente scioglimento ex art. 141 TUOEL).

Tale procedimento era conseguito dalle deliberazioni della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, che avevano accertato il persistente inadempimento del Comune di Reggio Calabria rispetto alle misure correttive richieste dalla stessa Corte che, di conseguenza, aveva ritenuto sussistenti i presupposti previsti dall'art. 244 TUOEL per la dichiarazione di dissesto finanziario.

Il piano di riequilibrio proposto dalla Commissione era stato in un primo momento respinto dalla Corte dei Conti.

L'organo straordinario di gestione proponeva successivamente appello alle Sezioni Riunite della Corte che, con sentenza n. 26/2014, lo accoglieva, consentendo, così, alla Commissione di avviare la complessa e delicata attività finalizzata al riequilibrio finanziario dell'ente.

In particolare, nell'ambito della citata procedura di riequilibrio la Commissione ha:

- ✓ adottato misure correttive dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, nonché idonee a garantire il rispetto del patto di stabilità interno;
- ✓ evidenziato i fattori di squilibrio, con relativa quantificazione del disavanzo di amministrazione e dei debiti fuori bilancio e, di conseguenza, individuato le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale di bilancio, ripianare il disavanzo di amministrazione e finanziare i debiti fuori bilancio, entro il periodo massimo di 10 anni;
- ✓ determinato la percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione e gli importi previsti - o da prevedere - nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio;
- ✓ attivato le procedure per la riduzione della spesa, con particolare riguardo alle prestazioni dei servizi, ai trasferimenti di risorse e al personale.

4.2 LE INIZIATIVE DELLA COMMISSIONE STRAORDINARIA PER IL RECUPERO DELLA LEGALITÀ NEI SETTORI DI COMPETENZA COMUNALE; L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE

La Commissione ha operato per il risanamento dell'amministrazione, adottando, con i poteri consiliari o di giunta, ben 505 atti deliberativi e dando impulso ai diversi settori del Comune, con l'obiettivo precipuo di valorizzare la cultura della legalità, della trasparenza e dell'efficienza dell'azione amministrativa, anche al fine di scongiurare il ripetersi di condizionamenti ed ingerenze della criminalità organizzata.

Proprio in questa direzione, pur con tutte le difficoltà derivanti da un contesto particolarmente complesso, in considerazione dei notevoli vincoli sia alle spese correnti sia agli investimenti, è stato dato impulso ai settori dei lavori pubblici, della scuola, dello sport, dei servizi sociali, del patrimonio,

dell'urbanistica e della cultura, nonché all'utilizzo dei fondi comunitari, statali e regionali.

In particolare, vanno segnalate le seguenti iniziative poste in essere dall'organo straordinario:

- ✓ ripristino della rete viaria comunale, in elevato stato di degrado;
- ✓ attivazione delle procedure per l'esecuzione dei lavori di adeguamento e messa norma di impianti sportivi;
- ✓ predisposizione del piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari per il triennio 2012-2014;
- ✓ realizzazione, grazie all'impiego di fondi regionali e statali, di interventi in favore dell'infanzia, delle famiglie in difficoltà e dei soggetti non autosufficienti per disabilità gravi e gravissime;
- ✓ lavori di recupero e conservazione volti al superamento di emergenze archeologiche ed architettoniche presenti nel territorio comunale;
- ✓ razionalizzazione delle strutture scolastiche e dismissione di locazioni passive con conseguenti risparmi di spesa.

L'attività di risanamento di un ente locale, specie di rilevanti dimensioni, non può prescindere da un'opera di costante aggiornamento dell'attività di regolamentazione delle funzioni e dei diversi settori di competenza, riconosciuta ai Comuni anche dall'art. 117, comma 6, Cost..

Consapevole di questa esigenza - e considerate le gravi lacune riscontrate nell'ambito della regolamentazione relativa ai diversi settori – la Commissione ha adottato 31 Regolamenti e, in particolare, quelli riguardanti le seguenti materie:

- ✓ gestione delle entrate comunali (IMU, TARES, TOSAP, TASI, TARI);
- ✓ formazione di un elenco di imprese per l'affidamento dei lavori di somma urgenza;
- ✓ organizzazione dei controlli sulle società partecipate non quotate;
- ✓ organizzazione degli uffici e dei servizi del Comune;
- ✓ concessione in uso dei beni immobili confiscati alla 'ndrangheta.

  In attuazione di tali ultime disposizioni regolamentari diversi immobili sono stati consegnati ad associazioni operanti nel settore dei servizi

sociali e tre complessi edilizi sono stati concessi in comodato d'uso agli uffici giudiziari del circondario.

E' stato anche delineato il procedimento finalizzato ad una rapida acquisizione dei pareri necessari a valutare le condizioni per l'assegnazione di beni da parte dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

Sempre in quest'ambito - ed al fine di garantire l'effettiva destinazione a fini sociali dei beni confiscati - la Commissione ha promosso un giudizio civile, per la costituzione di una servitù coattiva di passaggio pedonale e carraio, al fine di consentire al Comune di ottenere la piena disponibilità di un bene confiscato che, all'atto del suo insediamento, risultava ancora in uso esclusivo ad un familiare di un locale capo cosca.

Sempre nell'ottica del pieno recupero della legalità nella città di Reggio Calabria, nel corso del biennio di commissariamento è stata dedicata particolare attenzione alla delicata questione della repressione del fenomeno dell'abusivismo edilizio.

La Commissione ha dato impulso al procedimento di confisca ed acquisizione al patrimonio comunale di 63 appartamenti e locali commerciali, parte dei quali risultavano a disposizione di soggetti legati alla criminalità organizzata.

E' stata anche disposta l'acquisizione al patrimonio comunale di 12 appartamenti e locali commerciali, di 41 villette in corso di costruzione e 42 ultimate, facenti parte del villaggio "Punta Pellaro". Infatti, nonostante i reiterati solleciti della Procura Generale presso la Corte d'Appello di Reggio Calabria, la disciolta amministrazione non aveva completato le procedure di acquisizione gratuita al patrimonio comunale di tali strutture abusive.

Di rilievo, anche nell'ottica della tutela ambientale, è il provvedimento di annullamento in autotutela, con conseguente ordine di demolizione, del permesso di costruire relativo ad una importante struttura alberghiera, rilasciato dalla precedente amministrazione in violazione di legge.

Nella relazione ministeriale che accompagnava il decreto di scioglimento del consiglio comunale di Reggio Calabria era stata evidenziata la vicenda del mercato di Mortara, che la disciolta amministrazione comunale non aveva

definito attraverso i necessari interventi per rimuovere le situazioni di abusivismo e per portare a compimento i lavori strutturali del costruendo centro agro-alimentare.

La Commissione, con proprie ordinanze contingibili e urgenti e con l'ausilio della polizia municipale, ha disposto lo sgombero e la cessazione delle attività commerciali non autorizzate.

Sotto il profilo processuale, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 1174 del 19 marzo 2014, ha annullato l'ordinanza del TAR che aveva sospeso gli effetti delle ordinanze in questione, ritenendo legittime le motivazioni dei provvedimenti commissariali di sgombero, sotto il profilo del pericolo per pubblica sicurezza e per la salute pubblica, nonché il carattere abusivo delle occupazioni.

Va inoltre sottolineata la particolare attenzione della Commissione per garantire la legalità nel settore dei lavori pubblici in considerazione della permeabilità del sistema economico locale alle aggressioni della criminalità organizzata e del *vulnus* alla libera concorrenza. In particolare, con direttiva del 18 ottobre 2012, indirizzata alla dirigenza dell'ente, la Commissione ha disposto, in applicazione dell'art. 100 del Codice antimafia, l'acquisizione dell'informazione antimafia in via preventiva per tutte le tipologie di provvedimenti individuati all'art. 67 del Codice stesso, indipendentemente dal loro valore economico. In caso di inosservanza del citato obbligo è stato previsto l'avvio di procedimenti disciplinari a carico dei responsabili.

Inoltre, sempre nel settore lavori pubblici, avendo riscontrato l'assenza di adeguati protocolli di legalità per disciplinare l'attività contrattuale comunale, anche al di sotto delle soglie comunitarie, la Commissione ne ha prontamente avviato la stesura e ne ha promosso la sottoscrizione, istituendo anche un elenco di imprese di fiducia, cui affidare gli interventi di somma urgenza.

Di rilievo risulta anche l'adozione del protocollo di legalità in materia di commercio e pubblici esercizi, quale strumento di prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità nelle attività del settore.

4.3 IL RISANAMENTO DELL'APPARATO BUROCRATICO COMUNALE E I CONTROLLI SULLE SOCIETÀ PARTECIPATE; CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La riorganizzazione dell'apparato burocratico di un ente sciolto ai sensi dell'art. 143 TUOEL rappresenta una delle priorità nell'operato della Commissione al fine di segnare una discontinuità nella trama di rapporti e cointeressenze tra dipendenti e criminalità organizzata.

Proprio in quest'ottica ed allo scopo di realizzare economie nella gestione dell'ente la Commissione ha operato una profonda revisione della macrostruttura comunale, con la soppressione di otto uffici e la rotazione di parte della dirigenza.

Come già accennato in precedenza, è stato adottato un nuovo regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi del Comune, con il quale è stata, tra l'altro, abrogata l'illegittima disposizione del precedente regolamento comunale che autorizzava il sindaco, su proposta del competente assessore, ad attribuire incarichi di responsabilità ai dipendenti comunali, in violazione dell'art. 107 del TUOEL che, invece, assegna tale compito ai dirigenti.

Non è stato, comunque, possibile procedere all'avvicendamento di tutti i dirigenti sia per la carenza di specifiche professionalità all'interno dell'apparato burocratico sia per il divieto di assumere nuovo personale, attesa la condizione di "ente strutturalmente deficitario".

Proprio l'indisponibilità di dirigenti dotati di professionalità tecnica in grado di assumere la responsabilità di particolari settori unitamente all'impossibilità di reclutare nuovo personale - anche a tempo determinato - hanno impedito alla Commissione di sostituire, con l'immediatezza richiesta dalle circostanze, il dirigente del Settore Lavori Pubblici.

L'organo straordinario ha comunque tempestivamente incaricato un funzionario del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, già assegnato in posizione di sovraordinazione ai sensi dell'art. 145 TUOEL, di vigilare sulle attività del settore.

Analoghe difficoltà la Commissione ha riscontrato nell'avvicendamento del segretario generale dell'ente che, prima della riorganizzazione, aveva assunto la responsabilità di ben sei settori dirigenziali. La motivazione principale è stata correlata ai delicati adempimenti connessi all'adozione, secondo una stringente tempistica, del piano di riequilibrio.

Va, comunque, segnalato che la Commissione ha disposto, nei confronti del citato segretario generale, la revoca degli incarichi di direttore generale e di funzionario delegato per le opere previste dal cd. "Decreto Reggio".

La Commissione ha successivamente avviato, sempre nei confronti dello stesso dirigente, il procedimento per la revoca dell'incarico di segretario generale, ai sensi dell'art. 100 TUOEL, previa contestazione di specifiche violazioni dei doveri d'ufficio.

Le unità di personale che, all'esito dell'attività d'indagine compiuta dalla Commissione d'accesso, sono risultate collegate alla criminalità organizzata sono state collocate presso altri uffici, a seguito di apposita procedura di mobilità interna.

La Commissione ha, inoltre, proceduto alla revoca degli incarichi legali conferiti dal sindaco a professionisti esterni collegati ad ambienti vicini alla criminalità – circostanza, questa, stigmatizzata dalla relazione ministeriale di accompagnamento al decreto di scioglimento – provvedendo all'attivazione dell'Avvocatura civica, con l'iscrizione all'albo speciale dei dipendenti comunali con qualifica di avvocato, conseguendo, così, un risparmio di spesa stimabile in oltre 1,5 milioni di euro.

L'Avvocatura civica si è costituita in 2.241 giudizi, tra i quali va in particolare segnalata la costituzione di parte civile nel procedimento penale relativo all'infiltrazione di una consorteria mafiosa nelle attività della società mista Leonia s.p.a.

Per quanto riguarda lo specifico settore della vigilanza sulle società partecipate, va in primo luogo rilevato che, proprio la mancanza dei dovuti controlli, da parte della disciolta amministrazione, aveva determinato gravi criticità nella gestione di servizi locali di rilevante interesse per la collettività, rappresentando, altresì, in considerazione delle infiltrazioni della criminalità

organizzata nella gestione delle società partecipate dal Comune di Reggio Calabria, una delle cause determinanti dello scioglimento.

Su questo versante va rilevato che, già all'atto del suo insediamento, la Commissione ha posto in liquidazione la Multiservizi s.p.a. incaricata di effettuare gli interventi manutentivi di igiene e pulizia sui beni comunali ed altre attività ausiliarie, avviando, successivamente, la delicata procedura per la messa in mobilità dei 270 dipendenti.

Tale ultima attività si è svolta in un contesto particolarmente complesso, caratterizzato da frequenti contestazioni del personale interessato che, più volte, ha occupato la sede municipale.

Il Comune si era inoltre avvalso, in materia ambientale e in particolare nel settore della raccolta dei rifiuti, di una società partecipata, la Leonia s.p.a., raggiunta da interdittiva antimafia emessa dal Prefetto di Reggio Calabria.

La Commissione, con propria delibera del 28 febbraio 2013, ne ha dichiarato lo scioglimento di diritto, ai sensi dell'art. 3 dello Statuto sociale.

Dall'iniziativa è derivato un contenzioso presso il Tribunale delle Imprese di Catanzaro che si è pronunciato il 15 novembre 2013 consentendo di porre fine ad ogni rapporto dell'ente con la predetta società. L'organo straordinario aveva comunque già disposto, ai sensi dell'art. 145 del TUOEL, la rescissione del rapporto contrattuale in essere.

Per la nuova gestione dei servizi in precedenza svolti da Multiservizi e Leonia, la Commissione ha disposto l'elaborazione di due piani industriali per la costituzione di altrettante società *in house*, il cui costo – secondo le previsioni dei citati, rispettivi documenti industriali – è risultato in linea con le previsioni del piano di riequilibrio pluriennale presentato dall'ente.

L'attività posta in essere dalla Commissione, tesa a riaffermare con determinazione la presenza dello Stato sul territorio, non è stata esente da tensioni sociali, spesso alimentate in modo strumentale da soggetti collegati alla criminalità né sono infine mancati, nel biennio di gestione straordinaria, alcuni atti intimidatori nei confronti di due componenti della Commissione.

5. LA DELOCALIZZAZIONE DELLA CRIMINALITÀ ORGANIZZATA

Nel corso del quinquennio in esame particolare gravità e frequenza hanno assunto le infiltrazioni della criminalità organizzata nelle amministrazioni locali del nord Italia.

Le risultanze di alcune imponenti indagini giudiziarie - che hanno accertato la delocalizzazione/colonizzazione mafiosa - hanno, infatti, confermato la presenza invasiva della criminalità organizzata nel settentrione, caratterizzata da una preoccupante, pervasiva capacità di infiltrazione, soprattutto della 'ndrangheta, nell'economia legale di comunità anche di modeste dimensioni.

In Liguria, in Piemonte e in Lombardia, le consorterie sono entrate in contatto con amministratori locali - spesso utilizzando sistemi di corruzione politico-amministrativa - ovvero con imprenditori e commercianti, attraverso sistemi di intimidazione e assoggettamento, potendo contare su ingenti disponibilità finanziarie frutto di traffici illeciti.

L'attualità e la gravità del fenomeno è attestata anche dalla circostanza che dal 1991 ad oggi, su un totale di 6 provvedimenti di scioglimento, ai sensi dell'art. 143 TUOEL, di consigli comunali del nord Italia (di cui 1 annullato dalla magistratura amministrativa), solo 1 è stato adottato nel 1995 (Bardonecchia, in provincia di Torino), mentre i restanti 5 sono stati disposti nel quinquennio in esame.

In questa sezione, verranno, quindi, analizzate - anche al fine di trarre utili indicazioni per l'azione di prevenzione e constrasto delle infiltrazioni criminali nell'Italia settentrionale - le vicende relative agli scioglimenti disposti nel quinquennio 2010-2014.

5.1 VENTIMIGLIA (IM)

L'accesso ispettivo, che ha portato all'adozione del d.P.R. 6 febbraio 2012 di scioglimento del consiglio comunale di Ventimiglia è stato disposto a seguito di una serie di esposti pervenuti al Prefetto di Imperia - riguardanti amministratori locali, sia cessati sia in carica - nonché sulla base delle risultanze di accertamenti effettuati dalle forze dell'ordine presso il porto turistico.

La consolidata presenza della 'ndrangheta sul territorio, è stata, inoltre, confermata da indagini di polizia giudiziaria, culminate nell'emanazione di un'ordinanza di custodia cautelare in carcere nei confronti di 20 persone.

In particolare, tra gli indagati per il reato di cui all'art. 416-bis c.p. figurava anche l'ex vice sindaco.

Tra le criticità riscontrate nella gestione amministrativa dell'ente:

- ✓ l'affidamento ad una cooperativa sociale, disposto direttamente dal sindaco, dei lavori per la manutenzione del mercato coperto;
- ✓ gli affidamenti diretti di appalti di lavori e servizi, in violazione della normativa comunitaria e del codice dei contratti sulle procedure ad evidenza pubblica;
- ✓ l'intreccio politico-amministrativo-affaristico nei rapporti intrattenuti con ditte collegate alla criminalità organizzata;
- ✓ l'affidamento ad una società *in house* di fondamentali funzioni comunali, quali la manutenzione del patrimonio immobiliare, le infrastrutture e l'erogazione di servizi pubblici, svolte da personale dell'ente, poi trasferito alla società;
- ✓ i rapporti intrattenuti con una società cooperativa appartenente a soggetti riconducibili alla criminalità organizzata;
- ✓ le vicende connesse alla costruzione e gestione del porto turistico e delle annesse strutture commerciali;
- ✓ la gestione del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti;
- ✓ l'aggiudicazione e la gestione del servizio dei distributori automatici di bevande.

Al momento dell'insediamento della Commissione, il Comune era titolare di tre società, due delle quali interamente partecipate dall'ente e una partecipata al 51%.

La Commissione ha nuovamente internalizzato la competenza relativa all'espletamento delle procedure di appalto che la cessata amministrazione aveva affidato ad una delle citate società *in house.*

Nel corso del 2013, ha proceduto ad aggiudicare contratti pubblici, per la considerevole cifra di circa 7.500.000 euro. Gli affidamenti, che hanno tra l'altro riguardato i servizi di ristorazione scolastica, il trasporto degli alunni e gli acquisti di nuovi scuolabus, non hanno determinato alcun contenzioso.

La società *in house,* concausa dello scioglimento del consiglio comunale, dopo la "riallocazione" delle competenze, è stata posta in liquidazione, con la nomina di un commissario liquidatore. Le violazioni tributarie e le irregolarità riscontrate dalla Commissione sono state segnalate alla Procura della Corte dei Conti.

Analoga segnalazione alla Procura è stata effettuata sulla costituzione, sui costi e sul mancato avvio delle attività dell'altra società a totale partecipazione del comune che si è limitata ad assumere due persone ed aveva in programma di acquisire l'archivio completo, anagrafico, reddituale e patrimoniale di tutti i cittadini di Ventimiglia.

Quanto alla terza società, la cui attività presentava forti criticità sotto il profilo contabile e amministrativo, la Commissione ha chiesto e ottenuto l'allontanamento dell'amministratore delegato, la risoluzione - con la contestuale assegnazione dell'incarico ad altro studio professionale - del contratto per la tenuta dei registri contabili, nonché la produzione di una relazione dettagliata sulla situazione finanziaria e contabile. E' stato anche disposto il monitoraggio mensile sull'andamento della società.

La situazione finanziaria risulta in progressivo, netto miglioramento, grazie anche al fattivo supporto fornito da due professionisti all'interno del consiglio d'amministrazione, nominati su indicazione della Commissione.

L'azione di risanamento dell'amministrazione comunale è proseguita con il potenziamento dell'organico della polizia municipale.

Infatti, in esecuzione del programma triennale del fabbisogno di personale e del piano annuale delle assunzioni, si è proceduto al reclutamento di un agente a tempo indeterminato, nonché di due agenti a tempo determinato per sopperire alle esigenze stagionali. Altre assunzioni a tempo indeterminato hanno riguardato un geometra ed un assistente sociale. E' stato, inoltre, dato corso a

procedure di mobilità interna finalizzate al miglioramento della funzionalità dei settori interessati.

La presenza sul territorio della polizia locale ha consentito, oltre che il contrasto del fenomeno dell'abbandono dei veicoli in disuso, il controllo e la repressione dell'abusivismo edilizio, con 212 sopralluoghi e l'individuazione di 7 discariche di origine edilizia. Da febbraio 2012 a maggio 2014 sono stati rilevati 110 nuovi casi di interventi edilizi abusivi che hanno dato luogo a 73 ordinanze di demolizione e ripristino dei luoghi, con irrogazione di 19 sanzioni amministrative pecuniarie.

Gli uffici comunali hanno avviato, inoltre, 28 procedimenti amministrativi per la demolizione di manufatti abusivi a seguito di rigetto di istanze di sanatoria e 6 procedimenti a seguito di altrettante pronunce del TAR Liguria.

In 43 casi è stato emesso l'atto di accertamento dell'inottemperanza all'ordine di demolizione, con l'acquisizione gratuita al patrimonio comunale del bene abusivo e la demolizione d'ufficio dell'immobile, a spese del responsabile dell'abuso.

Il Nucleo dedicato alla repressione degli abusi nel settore del commercio ha effettuato 310 verifiche nei confronti degli operatori del mercato coperto.

5.2 LEINÌ (TO)

Particolare si è rilevata la situazione del comune di Leinì (TO), la cui gestione è stata affidata ad una Commissione, con d.P.R. 30 marzo 2012, dopo un periodo di commissariamento ordinario, ai sensi dell'art. 141 del TUOEL, conseguente alle dimissioni della maggioranza dei consiglieri.

L'attività ispettiva nei confronti dell'ente era stata disposta a seguito dell'emanazione di un provvedimento di custodia cautelare in carcere a carico di 150 persone, tra cui un consigliere comunale di Leinì, padre del sindaco in carica.

Il citato consigliere comunale colpito dall'ordinanza di custodia cautelare aveva rappresentato, per tre consiliature, la figura centrale nell'intreccio tra politica, economia e 'ndrangheta, anche per la sua veste di imprenditore posto

al vertice di importanti società operanti nel campo edile e finanziario, nonché di un gruppo industriale attivo nel settore della depurazione e del trattamento dell'aria, dell'acqua e dei rumori, con sedi anche all'estero.

L'amministratore in questione svolgeva di fatto il ruolo di *dominus* sia nei confronti dei dipendenti dell'amministrazione comunale sia rispetto ai rappresentanti dell'opposizione, tanto da essere considerato "il sindaco di fatto".

Quest'ultimo, grazie alla propria indiscussa *leadership*, aveva negli anni agevolato l'affidamento di lavori a ditte riconducibili ad ambienti criminali, riuscendo così a canalizzare le preferenze elettorali a proprio favore o a favore di soggetti vicini alla criminalità organizzata.

Lo strumento operativo per realizzare gli interessi illeciti della malavita era costituito da una società *in house*, alla quale – negli anni – il comune aveva demandato l'organizzazione o la gestione dei servizi pubblici, l'affidamento degli incarichi di consulenza e la realizzazione di infrastrutture e lavori.

La Commissione, insediatasi nel marzo del 2013, ha rivisitato l'organizzazione dell'apparato burocratico, disponendo la rotazione degli incarichi, affidati a personale non dirigenziale ma munito di laurea, per l'indisponibilità di figure dirigenziali all'interno dell'ente. Il riordino ha risposto anche all'esigenza di avvicendare i responsabili di settore risultati assoggettati all'influenza dell'ex sindaco.

Molteplici sono state le attività intraprese per il risanamento dell'ente, in particolare sul piano economico-finanziario, in considerazione delle precarie condizioni economiche dell'ente, gravato di elevati oneri di gestione delle strutture comunali, sia per l'antieconomico affidamento dei servizi alla società *in house* sia per il ricorso all'istituto del riconoscimento di debiti fuori bilancio.

La Commissione ha riscontrato gravi irregolarità nella gestione del Settore urbanistica, risultato il più compromesso sul piano della trasparenza dell'azione amministrativa, tanto da essere considerato una struttura di supporto delle società partecipate che, come evidenziato in precedenza, svolgevano un ruolo strategico per gli interessi della criminalità organizzata.

La Commissione ha rivolto particolare attenzione alla valutazione della legittimità delle scelte compiute dalla cessata amministrazione per l'acquisizione dei terreni necessari alla realizzazione di una vasta area sportiva polifunzionale, la c.d. "Cittadella dello Sport".

Tali terreni, infatti, sono stati spesso ottenuti in circostanze dubbie, ovvero mediante *"cessioni bonarie"* da parte di privati.

L'accordo con i privati era basato su convenzioni che attribuivano ai medesimi, in alternativa alla corresponsione dell'indennità di esproprio, volumetrie utilizzabili su altri terreni, secondo una disciplina di tipo perequativo introdotta dal piano regolatore generale.

La Commissione ha verificato che gli oneri di espropriazione da corrispondere non erano stati inseriti nel bilancio di previsione all'atto della sottoscrizione delle convenzioni e che il piano regolatore generale non prevedeva sufficienti aree c.d. *di atterraggio* dei diritti edificatori concessi, con conseguente stravolgimento dell'assetto edificatorio comunale e con rilevante esposizione debitoria dell'ente, anche in vista delle pretese risarcitorie degli interessati.

In relazione alla difficile vicenda, l'organo di gestione straordinaria, anche in base alle indicazioni della Corte dei Conti, dopo aver opportunamente impegnato in bilancio la relativa spesa, ha definito molte situazioni pendenti, attraverso il riconoscimento delle indennità contrattuali ai richiedenti non interessati ad ottenere il diritto di edificazione.

Quanto, poi, alla gestione amministrativa delle attività svolte presso la "Cittadella dello Sport", riconducibile al Settore cultura, istruzione e tempo libero, la Commissione ha provveduto ad avvicendare il responsabile, particolarmente vicino all'ex sindaco.

Inoltre, è stata risolta la complessa vicenda della concessione a titolo gratuito dell'intera area alla Scuola Università Interfacoltà Scienze Motorie (SUISM) di Torino.

La struttura è stata nuovamente acquisita alla disponibilità del comune e la gestione degli impianti è stata regolamentata mediante affidamento ad un concessionario individuato con gara pubblica.

In materia di lavori pubblici, l'organo di gestione straordinaria ha segnalato come la cessata amministrazione avesse dismesso circa l'80% delle proprie competenze, in virtù dell'affidamento in *global service* dei servizi comunali (pulizia immobili e verde pubblico, trasporto scuole, gestione cimiteriale, manutenzione immobili e strade, refezione scolastica e quant'altro) alla predetta società partecipata che aveva, tra l'altro, subappaltato i lavori in regime privatistico, normalmente con affidamento diretto e a costi fuori mercato.

Dal 2013, i predetti interventi sono stati nuovamente affidati dalla Commissione al Servizio dei lavori pubblici, con un notevole contenimento dei costi.

Il comune di Leinì è titolare per l'82,7% della società *in house* sopra menzionata, proprietaria al 100% di altre due società, di cui una è stata posta in liquidazione nell'aprile 2012.

La Commissione ha, poi, avviato un piano di riorganizzazione dell'assetto delle società partecipate, motivato:

- ✓ dalla forte perdita del bilancio operativo societario, iniziata con il crollo degli affidamenti normalmente assicurati dalla pregressa amministrazione con procedura diretta, a prezzi non concorrenziali;
- ✓ dalla circostanza che alcuni dipendenti ed amministratori della società, nonché alcune aziende cui la società *in house* aveva affidato interventi risultavano coinvolti nel "processo Minotauro", nel quale il comune si è costituito parte civile;
- ✓ dai costi del personale che risultavano elevati e fuori mercato.

La riorganizzazione si è conclusa con la messa in liquidazione della società, con il mantenimento del livello dei servizi e di quello occupazionale nonché con la salvaguardia dell'attività dell'altra società controllata dalla società *in house,* risultata competitiva sul mercato.

Tutte le fasi del programma sono state seguite dal comune - in qualità di socio unico - e da un consiglio d'amministrazione completamente rinnovato.

Dopo un'attenta disamina degli atti e dei provvedimenti amministrativi adottati dalla precedente amministrazione, la Commissione ha inoltrato alla

Procura della Corte dei Conti una circostanziata relazione per i profili di danno erariale derivanti dall'attività della passata amministrazione, che secondo una provvisoria stima ammonterebbero a circa 8 milioni di euro.

5.3 RIVAROLO CANAVESE (TO)

Il consiglio comunale dell'ente è stato sciolto con d.P.R. del 25 maggio 2012. L'accesso era stato richiesto all'esito della stessa operazione di polizia giudiziaria che aveva riguardato il comune di Leinì e che aveva portato all'arresto del segretario generale del comune di Rivarolo Canavese.

Dagli accertamenti investigativi era emersa la presenza di una fitta rete di connivenze e cointeressenze tra amministratori, imprenditori locali e consorterie criminali. Nelle elezioni del 2009, il sindaco e un consigliere erano stati sostenuti, con l'intermediazione del segretario generale del comune e di esponenti della 'ndrangheta canavesana, da soggetti contigui alla criminalità organizzata che miravano ad ottenere agevolazioni nelle attività imprenditoriali.

L'accesso aveva evidenziato sia le cointeressenze tra un amministratore e un esponente della locale cosca - entrambi soci di fatto di ditte che avevano lavorato per la realizzazione di un complesso residenziale - sia il fitto intreccio di rapporti personali e parentali tra titolari di ditte appaltatrici del comune e soggetti appartenenti alle consorterie mafiose.

Gli appalti che avevano rivelato la permeabilità alle pressioni criminali avevano riguardato i lavori di rifacimento dell'impianto di pubblica illuminazione, la ristrutturazione della copertura di un fabbricato, i lavori cimiteriali e le opere di difesa idraulica nonché gli interventi effettuati presso un centro polisportivo e la demolizione di un edificio scolastico.

L'accesso aveva posto in luce la strategia attuata dal comune per la rilocalizzazione e la ridistribuzione sul territorio della capacità edificatoria, attraverso varianti al piano regolatore generale, che avevano favorito persone legate alla criminalità organizzata, come nel caso dello spostamento di una rotatoria, con procedura anomala, disposto nell'interesse di un esponente malavitoso.

La relazione che accompagna il decreto presidenziale di scioglimento dell'organo consiliare aveva evidenzato le opportunità di lavoro assicurate ad una nota famiglia di costruttori edili, legata alla 'ndrangheta, in cambio del sostegno elettorale al primo cittadino.

Ed è in un contesto caratterizzato da intrecci così forti tra l'amministrazione del comune e la criminalità organizzata che ha operato la Commissione con l'obiettivo di ripristinare, dopo anni di malgoverno, la legalità nella gestione del comune per restituire alla popolazione un'amministrazione realmente improntata alla cura dell'interesse pubblico.

A Rivarolo Canavese risultavano operanti, nel settore socio-culturale-sportivo, 53 associazioni, alle quali la cessata amministrazione aveva concesso in uso gratuito immobili comunali, anche di pregio artistico, nonché le utenze connesse agli immobili stessi. Per garantire una maggiore fruibilità da parte della popolazione dei beni e per contenere i considerevoli oneri a carico del comune, la Commissione ha definito una convenzione-tipo che ha previsto, a fronte dell'utilizzazione dell'immobile, una controprestazione a carico dell'associazione in termini sia di attività socio-culturali gratuite da offrire alla comunità, sia di manutenzione ordinaria dei compendi in uso, sia di partecipazione alle spese di gestione. La fruizione dei beni comunali da parte delle associazioni *no profit* ha previsto anche il versamento di un canone rapportato alle attività svolte presso i rispettivi immobili.

Numerosi sono stati gli interventi disposti in favore delle scuole. Per quanto riguarda la programmata realizzazione del Polo scolastico, la Commissione, con l'intento di contenere i costi, ha proceduto ad una attenta analisi degli aspetti amministrativo-economici legati al procedimento avviato dalla cessata amministrazione nel 2007, attraverso lo strumento del *project financing*, che non risultava più conveniente per il comune.

Nelle more del completamento del nuovo Polo scolastico, sono stati adottati provvedimenti per la manutenzione o la messa in sicurezza delle altre strutture scolastiche che richiedevano specifici interventi.

In materia di sicurezza del territorio la Commissione ha provveduto ad aggiornare il piano di protezione civile ed ha stipulato un contratto con

un'azienda specializzata, per fornire - in caso di emergenza - un servizio di sms gratuito di allerta alla popolazione.

Nel centro cittadino insiste, infatti, una centrale a biomassa, per la produzione di energia elettrica e per il teleriscaldamento, recentemente attivata ed oggetto di particolare attenzione da parte della cittadinanza attraverso il Comitato denominato "Non bruciamoci il futuro".

La Commissione ha perciò svolto una mirata azione di informazione e di mediazione degli interessi socio-economici ogniqualvolta si sono presentati problemi, con il coinvolgimento degli enti competenti in materia ambientale, affiancando e supportando il comitato cittadino - anche con incontri periodici tra i residenti e i commissari - allo scopo di diffondere i temi della legalità, della tutela ambientale, a garanzia della salute dei cittadini.

5.4 SEDRIANO (MI)

Il 21 ottobre 2013 è stato sciolto il consiglio comunale di Sedriano (MI), a seguito di un accesso ispettivo conseguente ad un provvedimento cautelare a carico, tra gli altri, del sindaco.

L'inchiesta giudiziaria aveva fatto emergere l'esistenza di un'intesa tra alcuni amministratori pubblici, tra cui proprio il sindaco, un consigliere ed esponenti delle locali consorterie, finalizzata ad ottenere il reciproco sostegno.

Nella stessa inchiesta era coinvolto anche un imprenditore locale che, secondo la relazione allegata al decreto presidenziale di scioglimento del civico consesso, aveva svolto il ruolo di collegamento tra esponenti delle locali cosche, politici e amministratori, condizionando fortemente le scelte del comune. All'imprenditore erano stati promessi lavori di ristrutturazione di un manufatto comunale.

Il settore degli appalti è risultato soggetto a gravi infiltrazioni. Due società sono risultate destinatarie di "trattamenti di favore" da parte del comune, atteso che i rispettivi titolari – vicini ad ambienti controindicati - hanno potuto fruire di agevolazioni non dovute e di affidamenti di lavori pubblici in violazione della normativa di settore.

La Commissione ha fortemente inciso sull'attività gestionale, con 268 delibere consiliari, 32 atti di indirizzo e, in relazione alle criticità riscontrate, ha inoltrato 10 esposti alla Corte dei Conti e 5 alla Procura della Repubblica.

Tra i provvedimenti adottati per il risanamento dell'ente: la revisione della struttura burocratica - con particolare riferimento ai settori urbanistica ed ambiente, lavori pubblici e patrimonio - la sostituzione del segretario generale e la revoca di gran parte degli incarichi esterni, nonché la partecipazione del personale dell'ente ad appositi corsi di formazione in materia di appalti pubblici.

La Commissione ha, inoltre, provveduto ad allontanare la ditta legata ad ambienti criminali che, grazie a procedure illegittime, aveva gestito la manutenzione ordinaria e la riparazione dei beni del patrimonio comunale, sostituendo, inoltre, le due ditte individuali che avevano ottenuto l'appalto per la manutenzione del verde pubblico, circostanza, quest'ultima, risultata tra le cause della misura dissolutoria.

La Commissione ha, poi, evidenziato l'adozione di tutte le misure volte a contrastare il degrado del settore dei lavori pubblici, sia attraverso atti di indirizzo sia mediante controlli successivi aventi ad oggetto l'applicazione del codice dei contratti pubblici e della normativa antimafia.

Notevoli difficoltà sono state evidenziate dall'organo di gestione straordinaria in relazione al progetto di sistemazione dell'"Area feste" del comune, approvato con delibera di giunta nel 2010 e suddiviso in tre stralci, di cui due ultimati e collaudati. Nonostante il collaudo, le strutture realizzate non sono risultate utilizzabili e versano in una situazione di grave degrado; per quanto, invece, riguarda le opere del terzo lotto, il collaudo ha avuto esito negativo per i seguenti motivi:

- ✓ presenza di opere non realizzate a regola d'arte;
- ✓ lavori contabilizzati e non eseguiti;
- ✓ interventi effettuati in mancanza di autorizzazione;
- ✓ esistenza nel sottosuolo di materiale edile non certificato.

L'Organo di gestione straordinaria, dopo aver esperito ogni tentativo per eliminare le criticità a cura delle ditte costruttrici, ha avviato un'azione di responsabilità per il risarcimento dei danni.

Tra i problemi evidenziati dalla Commissione d'accesso rileva la vicenda legata ad una convenzione di lottizzazione tra il comune e un soggetto privato.

Il comune, con delibera consiliare del 4 gennaio 2012, aveva infatti approvato il Piano integrato di intervento in base al quale l'ente avrebbe dovuto ricevere in proprietà una villa storica dal privato che si impegnava a ristrutturare il bene. In cambio, il comune avrebbe ceduto la proprietà dell'attuale municipio e dell'area circostante, a fini edificatori, restando così aleatori sia l'importo dei lavori che la conseguente quantità di area e volumetria che il privato avrebbe ottenuto dall'amministrazione comunale. A seguito della stessa convenzione l'ente aveva introitato 600.000 euro per oneri di urbanizzazione ed a titolo di conguaglio.

La ristrutturazione della villa, essendo a carico del privato, poteva essere svolta da una ditta scelta senza procedura ad evidenza pubblica, senza peraltro la fissazione dell'importo dei lavori mentre l'area da cedere e la volumetria da costruire restavano commisurati al valore dei lavori, relativi alla costruzione di un McDonald's.

La villa veniva acquisita in proprietà dal comune il 29 maggio 2012, mentre i lavori venivano avviati dal privato il 3 agosto 2012.

Sulla vicenda pende un contenzioso, dopo che il TAR Lombardia, con sentenza 22 ottobre 2013 ha accolto il ricorso di Legambiente, annullando il piano integrato di intervento e i connessi atti, tra cui la convenzione sopra citata. In esecuzione della sentenza il privato ha chiesto la restituzione dei 600.000 euro consegnati al comune oltre ad un risarcimento dei danni subiti per 10.000.000 di euro.

Se il Consiglio di Stato confermasse la sentenza del TAR le conseguenze, in termini economico-finanziari, sarebbero tanto gravi da determinare lo sforamento del patto di stabilità e addirittura il dissesto dell'ente. La vicenda è stata segnalata alla Procura regionale della Corte dei Conti.

L'organo straordinario ha, inoltre, segnalato alla stessa Procura regionale anche i fatti legati ad un altro piano di lottizzazione, approvato con delibera consiliare del 3 marzo 2009. Si tratta della realizzazione di un centro commerciale, in parte coperto, i cui lavori - eseguiti in violazione del codice degli appalti e già terminati all'atto dell'insediamento della Commissione - hanno determinato notevoli perdite ai danni dell'amministrazione comunale.

6 L'ATTIVITÀ DELLE COMMISSIONI STRAORDINARIE

La presente sezione intende offrire un quadro complessivo dell'attività delle Commissioni che hanno operato nel quinquennio di riferimento.

In particolare, sono state individuate le seguenti macroaree:

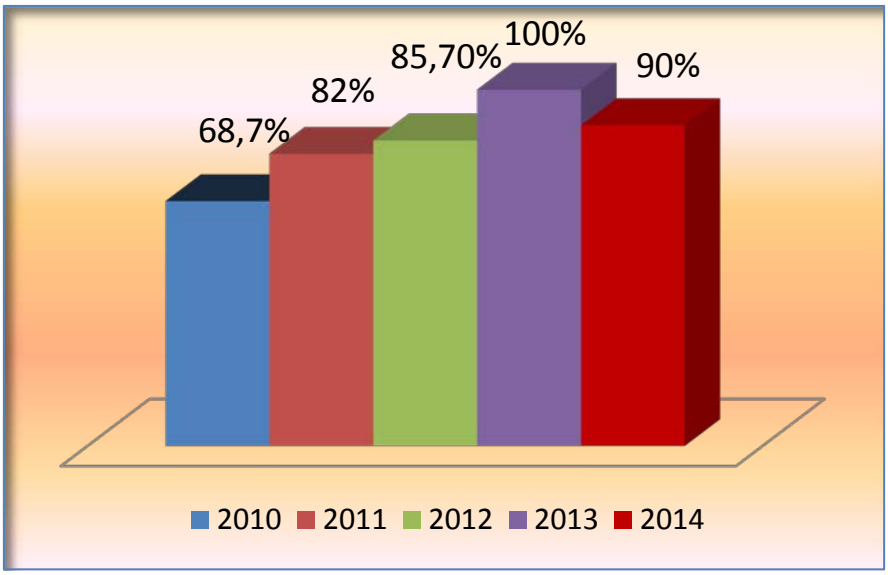
1) Attività regolamentare e attività volta al miglioramento delle condizioni finanziarie;
2) Riorganizzazione amministrativa ed attività volte al miglioramento della qualità dei servizi;
3) Iniziative in materia ambientale e di gestione del territorio;
4) Iniziative volte al recupero della legalità e rapporti con la cittadinanza.

6.1 L'ATTIVITÀ REGOLAMENTARE DELLE COMMISSIONI STRAORDINARIE E LE INIZIATIVE PER IL RISANAMENTO FINANZIARIO DELL'ENTE

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.

I dati forniti dalle Commissioni attestano che, nel 2010, il 68,7% degli enti commissariati ha posto in essere attività regolamentare, rispetto all'82% del 2011, all'85,7% del 2012, al 100% del 2013 e al 90% del 2014.

COMUNI CHE HANNO APPROVATO REGOLAMENTI



In alcuni casi, tra cui, ad esempio, quello di Marina di Gioiosa Jonica, i regolamenti adottati hanno riguardato le modalità di gestione delle entrate e delle riscossioni, al fine di semplificare gli adempimenti dei contribuenti, in un'ottica collaborativa con i contribuenti e di efficienza dell'azione amministrativa.

Nella quasi totalità dei casi esaminati, nel periodo di vigenza dell'IMU, le amministrazioni commissariate ne hanno disciplinato le modalità di accertamento e riscossione.

A titolo esemplificativo va segnalato che, attraverso l'adozione dei regolamenti comunali relativi ai tributi locali, la Commissione di Campobello di Mazara (TP) ha conseguito una maggiore liquidità che ha permesso di onorare le spese sostenute dai fornitori dell'ente, di erogare importanti servizi comunali come la mensa scolastica, di assicurare la realizzazione di interventi di edilizia pubblica, nonché di avviare importanti iniziative nel sociale.

Ed ancora, la Commissione di Gricignano d'Aversa (CE), oltre alla regolamentazione dello sportello unico delle attività produttive e alla disciplina delle sponsorizzazioni, ha avviato un processo di modernizzazione dell'amministrazione comunale, con l'istituzione del protocollo informatico e dell'albo pretorio online.

Degno di nota è inoltre il regolamento per il funzionamento del consiglio tributario comunale al quale, in collaborazione con l'Agenzia del territorio e con gli altri enti interessati, è stata demandata la funzione di coordinare la supervisione delle attività di contrasto all'evasione fiscale e contributiva.

Nella quasi totalità, le Commissioni hanno, poi, affrontato la riorganizzazione dell'apparato burocratico, sia per fronteggiare le consistenti carenze di organico, sia per avviare un percorso di risanamento di settori in cui era stata registrata la presenza di personale vicino alle organizzazioni criminali, con conseguente deviazione dell'azione dell'ente dai principi di legalità e trasparenza.

Proprio allo scopo appena evidenziato, gli organi di gestione straordinaria hanno anche inciso sulle modalità per l'affidamento degli incarichi professionali al fine di garantire, ove necessario, il qualificato supporto all'ente,

nel rispetto di principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa.

I comuni di Condofuri (RC), Corigliano Calabro (CS), San Giuseppe Vesuviano (NA) e di Vallelunga Pratameno (CL) hanno affrontato la disciplina delle modalità di affidamento dei lavori in economia e quella delle forniture di beni e servizi, nella consapevolezza che proprio in tale settore possono annidarsi fenomeni di infiltrazione mafiosa.

Significative, inoltre, sono le iniziative dei comuni di Condofuri (RC) e Vallelunga Pratameno (CL) che hanno adottato regolamenti per la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, nonché quella del comune di Taurianova (RC) che ha approvato un nuovo statuto con il quale vengono introdotte maggiori cautele antimafia nello svolgimento dell'azione amministrativa.

E' stata anche data attuazione, nei comuni di Pago del Vallo di Lauro (AV), Casal di Principe (CE) e di San Giuseppe Vesuviano (NA), alle disposizioni normative che prevedono l'istituzione degli organismi indipendenti di valutazione (OIV).

Per garantire la trasparenza dell'azione amministrativa, le Commissioni di Roccaforte del Greco (RC) e Pago del Vallo di Lauro (AV) hanno disciplinato l'accesso agli atti, ai procedimenti amministrativi ed a quelli disciplinari.

Non sono mancate, poi, iniziative tendenti a consolidare i rapporti con la comunità locale e a rafforzare l'impegno civico: in questa prospettiva si collocano i regolamenti adottati a Castrofilippo (AG) sul servizio civico, a San Giuseppe Vesuviano (NA) sull'istituzione e il funzionamento del consiglio comunale dei ragazzi, a Gricignano d'Aversa (CE), relativo all'adozione dei cani randagi.

L'attività regolamentare è stata, talora, strettamente legata a specifiche esigenze del territorio, come il regolamento per l'esercizio del diritto di uso civico di legnatico nei boschi comunali di Platì (RC) ovvero come nel caso di Careri (RC) ove, per limitare il rischio di danneggiamento degli automezzi comunali - fenomeno localmente particolarmente diffuso - è stato adottato un

apposito regolamento e individuata un'area di sosta dei veicoli, per il cui controllo è prevista l'installazione di un sistema di videosorveglianza.

Le Commissioni di Briatico (VV), Gioia Tauro (RC) e di Vallelunga Pratameno (CL) hanno anche adottato regolamenti in materia di impiantistica sportiva per disciplinare l'utilizzazione degli impianti e destinarne i proventi esclusivamente per la loro manutenzione, ristrutturazione e miglioria.

Di particolare rilievo, nell'ambito delle attività poste in essere dalle Commissioni, le iniziative per il risanamento finanziario degli enti.

In sede di accesso, infatti, gli organi di indagine avevano spesso riscontrato situazioni di generalizzato disordine nella gestione del settore 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 dell'attività amministrativa nonché l'attenta verifica della correttezza dell'operato dell'ente nella riscossione dei tributi e delle tasse.

In particolare, molte Commissioni hanno realizzato iniziative per incrementare le entrate proprie, incidendo sull'aliquota della TARSU, sui canoni di locazione degli immobili di proprietà comunale e sulle contribuzioni per i servizi messi a disposizione dall'ente in base a specifica richiesta del cittadino.

Sono stati inoltre disposti mirati accertamenti per contrastare il fenomeno dell'evasione fiscale, anche attraverso il recupero dei canoni pregressi.

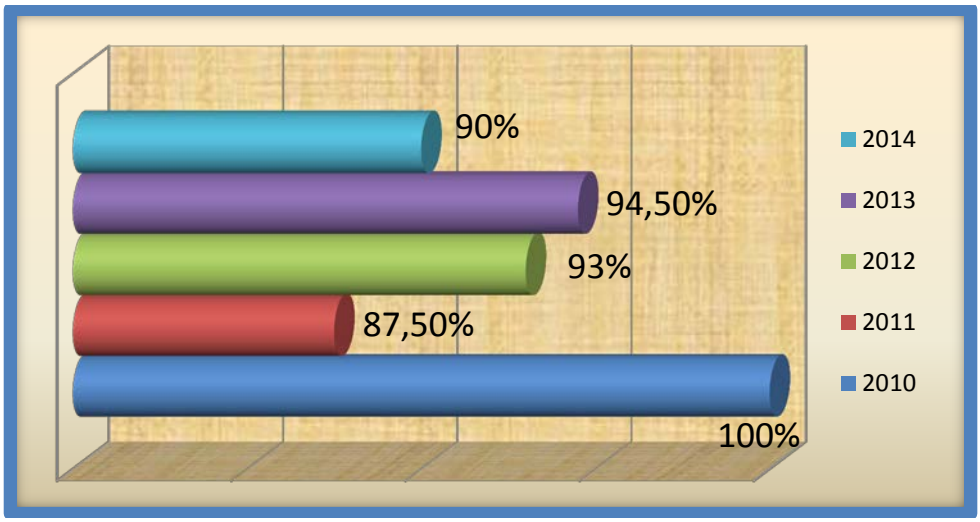
Nell'ottica della razionalizzazione della spesa e dell'ottimizzazione dei costi è stato dato impulso all'attività di transazione di pregresse vertenze, di riconoscimento dei debiti e dei crediti dell'amministrazione nonché dei debiti fuori bilancio. In alcuni casi, sono stati rinegoziati i contratti con le società incaricate della riscossione dei tributi, con l'obiettivo di ottenere condizioni più favorevoli.

La riorganizzazione interna dei servizi e del personale e l'implementazione delle dotazioni informatiche, disposte dalla gran parte delle Commissioni, hanno complessivamente contribuito a rendere più funzionale

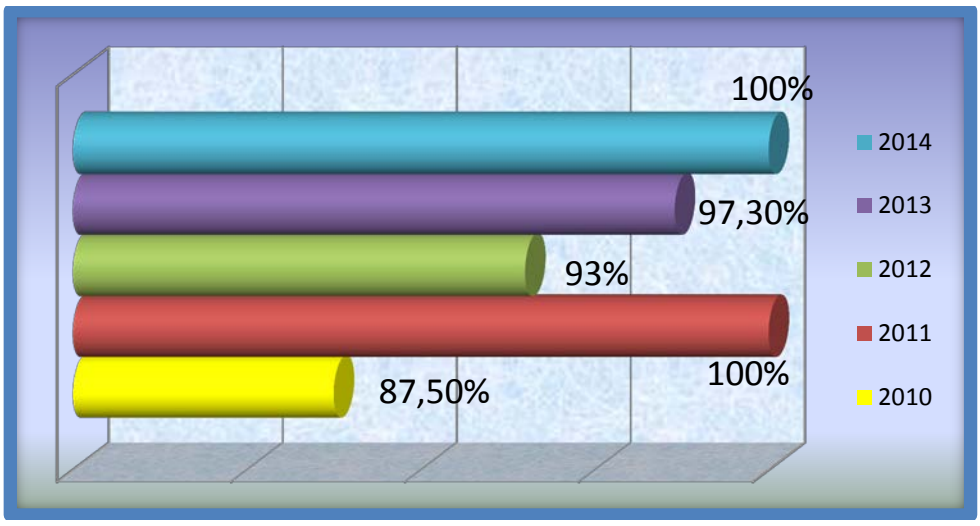
l'attività, incidendo positivamente sui relativi costi anche grazie al processo di modernizzazione e digitalizzazione dell'attività di accertamento e riscossione.

I grafici che seguono evidenziano le iniziative poste in essere in tale direzione dalle Commissioni.

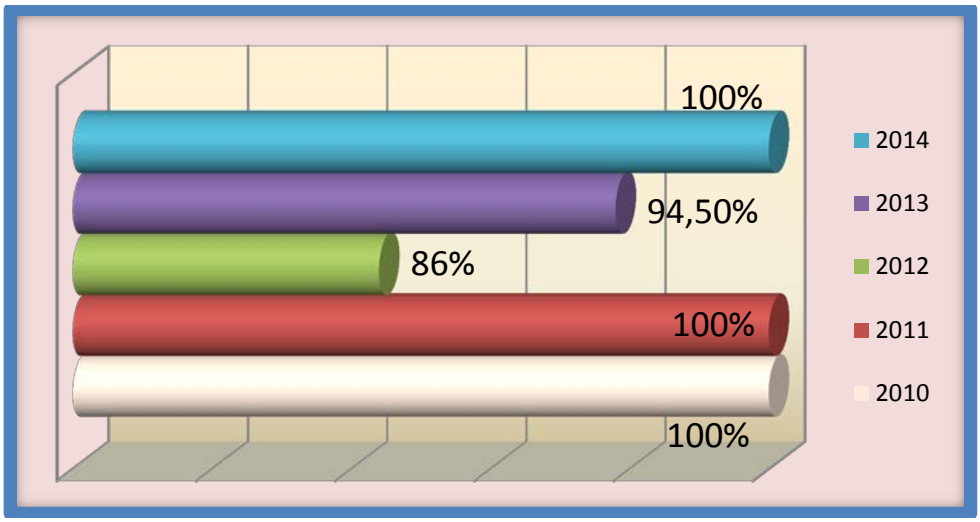
PERCENTUALE COMUNI CHE HANNO ADOTTATO INIZIATIVE ATTE AD INCREMENTARE LE PROPRIE ENTRATE



PERCENTUALE COMUNI CHE HANNO ADOTTATO INIZIATIVE ATTE A RIDURRE EVENTUALI FENOMENI DI EVASIONE FISCALE



PERCENTUALE COMUNI CHE HANNO ADOTTATO INIZIATIVE PER RAZIONALIZZARE LA SPESA, OTTIMIZZARE I COSTI E SALVAGUARDARE GLI EQUILIBRI DI BILANCIO



Alcune Commissioni hanno evidenziato le difficoltà riscontrate nell'operare una reale inversione di tendenza rispetto al passato ma tutte, indifferentemente, hanno comunque segnalato gli importanti risultati ottenuti nel settore.

L'attività della Commissione di Montebello Jonico (RC) è stata orientata al pieno recupero della legalità fiscale, per restituire alla cittadinanza un'amministrazione in grado di offrire effettivi servizi e benefici alla collettività locale. In particolare, ha abrogato quelle disposizioni che consentivano contribuzioni generiche o dirette a sostegno di iniziative private prive di una ricaduta positiva sulla generalità dei cittadini ed ha limitato notevolmente la possibilità di uso gratuito dei beni immobili di proprietà comunale. Ha, inoltre, disciplinato le modalità di erogazione del servizio idrico, per contenere le significative sacche di evasione dei canoni, anche mediante l'inasprimento delle conseguenti sanzioni.

La Commissione del comune di Taurianova (RC) – sciolto nell'aprile 2009 – verificata l'insoddisfacente capacità di riscossione dei tributi locali da parte della società partecipata incaricata, a fronte del rilevante numero di iscrizioni a ruolo, ha mosso alla predetta società una serie di contestazioni, tra cui:

- ✓ le mancate verifiche su alcuni esercizi commerciali, nei termini concordati con l'amministrazione, al fine di emettere avvisi di accertamento della TARSU;
- ✓ la mancata trasmissione al comune delle liste di carico del servizio idrico integrato relative al alcune annualità;
- ✓ i mancati controlli sulle evasioni totali e parziali dell'ICI, con evidente riduzione dei versamenti spontanei.

Nonostante le assicurazioni del gestore del servizio, i risultati conseguiti per il risanamento del settore sono stati scarsi e, conseguentemente, l'attività è stata nuovamente ricondotta alla responsabilità della struttura amministrativa comunale, con conseguente messa in liquidazione della società nel maggio 2011.

La nuova Commissione, insediatasi a seguito dell'ulteriore scioglimento disposto a luglio 2013, ha dovuto affrontare i problemi sorti dopo la liquidazione della società.

Quest'ultima, infatti, aveva ritardato la consegna della documentazione contabile necessaria per lo svolgimento dell'attività, inducendo l'organo straordinario ad adire le vie legali per ottenere la restituzione dei fascicoli.

La Commissione ha risolto tutte le pendenze, anche attraverso la sottoscrizione di un protocollo d'intesa che ha, tra l'altro, previsto la corresponsione, da parte della società in questione, di un compenso a favore del comune come corrispettivo per l'uso di un locale adibito a sportello per il pubblico.

Nel corso del 2014 è proseguita l'attività di accertamento e verifica delle situazioni di morosità e quella mirata all'emersione dell'evasione totale che hanno consentito di adottare una serie di provvedimenti ingiuntivi di pagamento, anche nei confronti di due ex amministratori comunali che risultavano evasori totali, e di avviare le procedure per ulteriori provvedimenti nei confronti del personale dipendente.

Analoghi problemi sono stati riscontrati, con la stessa società, nel comune di Gioia Tauro (RC) ove erano state registrate ridottissime percentuali

di riscossione dei tributi, dovute anche al mancato coordinamento tra la società e gli uffici comunali.

Nel caso di specie, la Commissione non ha potuto rivedere il contratto di programma a suo tempo stipulato per la creazione della società partecipata, sia a causa dei vincoli contrattuali sia per l'assenza di una struttura interna all'ente in grado di assolvere alla funzione di esazione dei tributi. Purtuttavia, la Commissione ha avviato una intensa e costante attività di controllo e di verifica dell'azione degli organi societari e del personale, sia attraverso la nomina di un soggetto incaricato di curare i flussi di informazione tra la partecipata e il comune, sia attraverso la costituzione di un ufficio di staff con il compito di supportare e monitorare l'attività societaria. I risultati sono stati evidenti: le riscossioni successive alle iniziative assunte hanno registrato un aumento del 30%.

Anche la Commissione di Nicotera (VV) ha segnalato le criticità dovute alla mancata rendicontazione e al mancato versamento nelle casse comunali, da parte della società di riscossione, delle somme versate dai contribuenti.

Nonostante le difficoltà connesse all'accertamento dell'effettivo ammontare dei crediti dell'ente, causate dall'assenza di documentazione relativa alla rendicontazione e dall'inadeguatezza dell'organico del competente ufficio comunale, la Commissione ha avviato tutte le iniziative finalizzate al recupero dei crediti vantati dall'ente ed ha presentato denuncia alla Procura della Corte dei Conti per l'accertamento delle responsabilità della società. Nel contempo, nelle more dell'espletamento della gara per l'affidamento del servizio, ha riorganizzato l'ufficio tributi, internalizzando l'attività di riscossione, grazie all'utilizzazione del personale assegnato ai sensi dell'art. 145 TUOEL.

Particolarmente interessante si è rivelata l'attività della Commissione di Gricignano d'Aversa (CE) che, preso atto della persistente carenza di liquidità dell'ente, dovuta alla bassissima percentuale di riscossione delle entrate di natura tributaria, ha affrontato la criticità incidendo sulla rigidità di cassa e sull'elevato ammontare dei residui attivi, attraverso l'individuazione di metodologie organizzative in grado di ottimizzare il rendimento complessivo delle attività di gestione e di riscossione delle entrate, con particolare

riferimento al contrasto delle evasioni. Gli interventi realizzati hanno consentito di ottenere un consistente miglioramento del saldo di cassa, rendendo superfluo il ricorso ad anticipazioni, costose per l'ente.

A Corigliano Calabro (CS), la Commissione, dopo aver condotto un'attenta analisi e valutazione della spesa pubblica, ha adottato alcune iniziative di razionalizzazione dei costi, con l'obiettivo di incrementare le entrate, tra cui:

- ✓ l'azzeramento delle spese di rappresentanza;
- ✓ il sensibile contenimento degli oneri per le manifestazioni e gli spettacoli;
- ✓ l'ottimizzazione del servizio di accertamento e riscossione dei tributi e delle imposte;
- ✓ l'avvio delle procedure per la ricognizione della massa debitoria, per la successiva adozione dei relativi provvedimenti e la trasmissione alla Corte dei Conti della documentazione concernente debiti non riconoscibili;
- ✓ la valorizzazione del patrimonio immobiliare, con la rideterminazione dei canoni di locazione, la cessazione di alcune locazioni passive e l'alienazione di terreni, i cui proventi sono stati vincolati per il pagamento dei debiti fuori bilancio e la realizzazione di opere pubbliche;
- ✓ l'abbattimento dei costi di funzionamento dell'apparato burocratico.

Anche la Commissione di Castrofilippo (AG) ha riscontrato una gestione finanziaria particolarmente critica, che aveva tra l'altro causato un disavanzo di amministrazione di oltre 1.200.000 euro. A fronte di ciò è riuscita ad approvare l'assestamento generale del bilancio di previsione 2011 e pluriennale 2011/2013, apportando le necessarie variazioni in termini di entrate e di spese. In particolare, per evitare la dichiarazione di dissesto finanziario ha avviato un severo programma di rientro triennale sia attraverso la razionalizzazione e il contenimento della spesa sia mediante il recupero delle tasse e delle imposte non riscosse dall'ente. Tutte le delibere relative all'attività economico-finanziaria adottate dalla precedente amministrazione sono state inviate alla Procura regionale della Corte dei Conti, per l'accertamento di eventuali responsabilità.

Particolarmente incisiva è stata l'attività svolta dalla Commissione di San Procopio (RC) che ha ottenuto eccellenti risultati nella regolarizzazione di situazioni debitorie riguardanti la fornitura dell'acqua potabile, anche di rilevante importo, relative a pregresse annualità, con incassi che hanno raggiunto il 92% del dovuto. La Commissione ha sottolineato che i rilevanti risultati sono stati conseguiti grazie all'operosità dei dipendenti comunali, che hanno assicurato la gestione diretta dei tributi, sensibilizzando gli utenti inadempienti.

In una situazione connotata da immobilismo ed inefficienza nella gestione delle entrate, tanto grave da portare al dissesto finanziario dell'ente, la Commissione incaricata della gestione del comune di Casal di Principe (CE) è intervenuta, innanzitutto, nel settore dell'approvvigionamento idrico, dove erano state riscontrate le maggiori criticità, a causa della mancanza di sistemi di misurazione dei relativi consumi. È, quindi, proseguita l'attività avviata dal precedente commissario prefettizio e finalizzata alla graduale istallazione di misuratori per la verifica dei consumi e la conseguente adozione dei ruoli per la riscossione dei canoni. Apposite delibere commissariali hanno portato all'approvazione del regolamento del servizio idrico integrato ed all'indizione di una gara per l'affidamento del servizio di installazione e lettura dei misuratori idrici, di accertamento e riscossione dei canoni idrici, nonché dei canoni per fognature e depurazione, la cui procedura è stata gestita dalla stazione unica appaltante di Caserta.

A Quarto (NA) la Commissione ha programmato mirati e capillari controlli per individuare allacciamenti abusivi alla condotta idrica comunale che hanno consentito di verificare che 103 nuclei familiari – attraverso diramazioni realizzate privatamente – attingevano da una utenza idrica intestata a persona defunta. Sono state, conseguentemente, attivate tutte le procedure per la regolarizzazione delle situazioni.

Significativa è anche l'esperienza registrata a Salemi (TP), dove uno dei primi atti compiuti dalla Commissione è stata la ricostituzione del collegio dei revisori, scaduto e non ancora rinnovato alla data del suo insediamento. Inoltre, a fronte di una notevole mole di contenzioso, la Commissione ha

proceduto a revocare gli incarichi affidati a legali che si trovavano in una posizione di conflitto di interessi, individuando professionisti di fiducia ai quali è stata impartita la direttiva di concludere accordi transattivi, ove possibili e vantaggiosi per l'ente.

La rimozione di cartelloni installati abusivamente dalla pregressa compagine amministrativa ha poi evitato di incorrere nelle onerose sanzioni da parte dell'ANAS e la risoluzione del contratto di locazione relativo all'immobile in cui era ubicato l'ufficio di gabinetto e l'alloggio del sindaco ha consentito notevoli risparmi.

La Commissione ha inoltre intrapreso le azioni necessarie a fronteggiare la situazione di grave illegalità riscontrata con riferimento alla elargizione dei contributi previsti dalla legge 29 aprile 1976, n. 178, per gli eventi sismici del 1968 e lo stato deficitario dell'A.T.O. rifiuti "Belice Ambiente" e dell'E.A.S., ente incaricato della gestione del servizio delle acque pubbliche, in modo da garantire alla cittadinanza la fruizione dei relativi, indispensabili servizi.

Sono state altresì intraprese idonee iniziative finalizzate ad ottenere il pagamento delle *royalties* dovute dalla società che aveva realizzato, sul territorio comunale, un esteso parco eolico ed è stato impresso un forte impulso al potenziamento delle infrastrutture informatiche, gravemente carenti.

Per la razionalizzazione ed il contenimento delle spese municipali la Commissione di Careri (RC) ha avviato forme di gestione associata dei servizi con alcuni enti limitrofi, in modo da ottenere sia un miglioramento della qualità dei servizi resi alla collettività sia una notevole riduzione dei costi.

Tra gli altri interventi attivati nell'ottica della *spending review*, si segnalano la liquidazione di una società *in house* e la conseguente l'esternalizzazione dei servizi svolti dalla partecipata, con l'indizione di gare pubbliche e il ricorso alla Consip ed al Me.P.A..

A San Luca (RC) per affrontare le criticità rilevate in ordine alla gestione finanziaria comunale, è stato profuso un grande impegno per incrementare le entrate patrimoniali. L'ente, infatti, registrava un'ampia fascia di evasione, al limite della prescrizione, e la conseguente necessità di un rapido recupero.

La Commissione ha dato quindi impulso alle attività di accertamento e riscossione dei tributi, velocizzando le procedure coattive di recupero dei crediti, attraverso l'affidamento a Poste Tributi s.p.a. del servizio di riscossione coattiva, precedentemente gestito da Equitalia.

6.2 LA RIORGANIZZAZIONE DELL'ENTE E LE INIZIATIVE PER MIGLIORARE LA QUALITÀ DEI SERVIZI

La riorganizzazione dell'apparato burocratico mira anche ad interrompere connivenze e relazioni interpersonali in grado di pregiudicare la libera determinazione degli organi rappresentativi delle popolazioni locali, restituendo credibilità e affidabilità all'operato dell'ente e impedendo lo sviamento dell'azione amministrativa dai canoni della legalità.

Consapevole che l'azione di risanamento degli enti locali sciolti ai sensi dell'art. 143 non può prescindere dalla riorganizzazione del loro apparato burocratico, la gran parte delle Commissioni ha operato incisivamente in questa direzione, talvolta attivando processi di mobilità interni all'ente, in altri casi, come avvenuto a San Giuseppe Vesuviano (NA), procedendo alla risoluzione dei contratti a tempo determinato, stipulati ai sensi degli artt. 90 e 100 del TUOEL.

Analoghe iniziative sono state assunte a Condofuri (RC) ove l'organo straordinario, nell'ottica del risanamento, ha risolto tutti i contratti a tempo determinato sottoscritti dalla disciolta amministrazione, compreso quello con il revisore dei conti. Ha, inoltre, affidato al segretario comunale, in via temporanea, la titolarità di tre aree, ha individuato il nuovo revisore dei conti e il responsabile dell'area tecnica ed urbanistica, cui sono state assegnate le relative funzioni che prima facevano capo a due diverse figure professionali, con evidenti riduzioni di spesa.

Inoltre, per coprire le posizioni vacanti di responsabile dell'area economico-finanziaria e dell'area amministrativa, la Commissione ha avviato le procedure per la gestione associata dei servizi in collaborazione con altri enti locali.

Anche a Taurianova (RC), nel riorganizzare l'ente, l'organo straordinario ha ridotto a cinque, in luogo dei precedenti otto, i settori di attività ed ha espletato concorsi pubblici per l'assunzione di 10 unità di personale, provvedendo anche alla stabilizzazione dei precari.

La Commissione di Corigliano Calabro (CS), nell'ottica della *spending review*, ha ridotto le posizioni apicali della struttura ed ha affidato ai dipendenti comunali il contenzioso trattato dalla propria Avvocatura, evitando il ricorso a professionalità esterne.

Per ridurre la spesa del personale in modo strutturale, anche in ragione della situazione di squilibrio finanziario, la Commissione di Montelepre (PA) ha approvato il programma triennale del fabbisogno di personale, nonché l'adeguamento della dotazione organica, con la conseguente riduzione del numero dei dipendenti e l'individuazione delle unità da avviare a prepensionamento o da porre in mobilità.

A Bordighera (IM) la Commissione ha disposto un riassetto organizzativo e funzionale, risolvendo i contratti dei dirigenti preposti al Settore tecnico e al Settore economico-finanziario e rimodulando le posizioni organizzative interne ai predetti settori. Ha inoltre incrementato la dotazione organica del Corpo di polizia municipale, con l'assunzione di personale a tempo determinato, grazie all'utilizzo, ai sensi dell'art. 208 del codice della strada, di una quota parte dei proventi derivanti dalle sanzioni amministrative.

Interventi nel settore della polizia municipale sono stati disposti anche a Siculiana (AG), Orta di Atella (CE) e Gioia Tauro (RC).

La Commissione del comune di Cellino San Marco (BR) ha disposto la revoca dei concorsi pubblici, per titoli ed esami, a 2 posti di istruttore di vigilanza part-time e a 1 posto di istruttore direttivo di vigilanza, avviati dalla cessata amministrazione e sospesi a seguito di accertamenti disposti da parte dell'autorità giudiziaria.

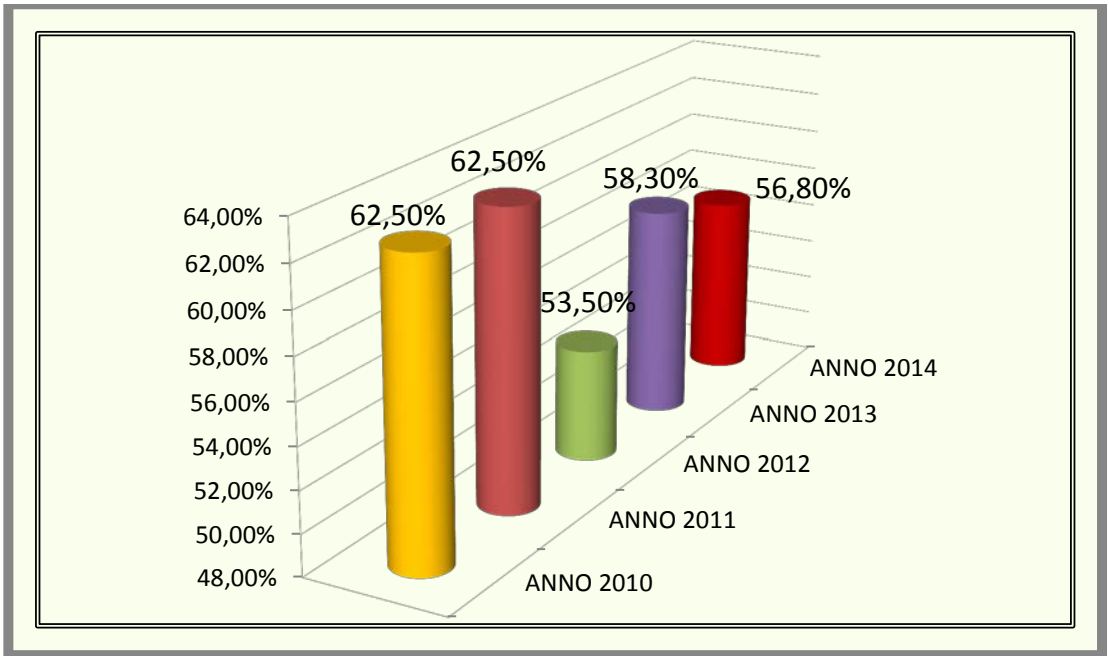
Nel comune di Mongiana (VV) sia per l'inefficienza che connotava le attività del settore sia ai fini di una doverosa azione di contenimento dei costi la Commissione non ha rinnovato il contratto a tempo determinato del

responsabile dell'ufficio tecnico nonché quelli di altri due dipendenti incardinati nell'ufficio di staff del sindaco.

Interventi sulla struttura burocratica si sono registrati anche a Briatico (VV), dove era stato riscontrato un eccessivo numero di posizioni apicali a fronte delle carenze nell'organico dei dipendenti. La struttura è stata, quindi, riorganizzata, tenendo conto delle reali esigenze gestionali dell'ente ed, inoltre, sono state revocate le deliberazioni di giunta, relative agli affidamenti a personale esterno degli incarichi di responsabile dell'Area Lavori pubblici e dell'Area Edilizia-urbanistica, con ingenti oneri a carico del bilancio comunale.

A Gragnano (NA) sono state rimosse due figure apicali, mentre sono stati riconfermati in servizio gli altri responsabili dell'apparato burocratico, ricollocati, con mobilità interna, in diversi settori dell'ente, nel rispetto delle rispettive professionalità. L'organo di gestione straordinaria ha poi ritenuto di dover ricorrere all'assunzione di una figura professionale a tempo determinato ai sensi dell'art. 110 del decreto legislativo n. 267 del 2000. È stato, inoltre, dato impulso ad un processo di riqualificazione del personale attraverso la partecipazione a mirati corsi di aggiornamento. Sono stati poi istituiti il servizio di controllo di gestione nonché un ufficio di supporto al segretario generale, il quale è stato altresì nominato responsabile della prevenzione della corruzione.

ROTAZIONE DEL PERSONALE



Allo scopo di ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente è risultato particolarmente utile per le Commissioni l'apporto del personale, assegnato ai sensi dell'art. 145 del TUOEL, anche in posizione di sovraordinazione.

Si tratta di personale amministrativo e tecnico - proveniente da altre amministrazioni o enti pubblici - assegnato temporaneamente in posizione di comando o distacco, per supportare la struttura ed assicurarne il regolare funzionamento (per esigenze di avvicendamento di funzionari collusi, per carenza di personale qualificato, per mancanza di figure dirigenziali, etc…).

Il personale in posizione di sovraordinazione può essere utilizzato, ai sensi del comma 3 del citato art. 145, anche dalle amministrazioni comunali e provinciali i cui organi sono stati rinnovati al termine del periodo di scioglimento, limitatamente alla prima consiliatura successiva alla conclusione della gestione straordinaria.

Si tratta di una autorizzazione che consente alle amministrazioni elettive di stabilizzare il percorso di risanamento avviato, completando interventi specifici in corso, mediante l'utilizzo di professionalità ulteriori rispetto a quelle già in forza presso l'ente.

Va comunque evidenziato che il presupposto per l'autorizzazione all'utilizzo di tale personale è, soprattutto, l'effettiva necessità di definire le attività già avviate, previa verifica da parte del Prefetto della sussistenza di obiettive esigenze e, comunque, compatibilmente con le risorse finanziarie stanziate.

L'eccezionalità della procedura discende infatti dalla circostanza che la copertura dei conseguenti oneri economici è posta a carico di un fondo - annualmente determinato, il cui ammontare, nel 2014, è stato di € 4.800.000 - destinato a fronteggiare le esigenze di tutti gli enti sciolti per infiltrazione mafiosa.

Nel quinquennio in esame, i Comuni di Vallelunga Pratameno (CL), Rosarno (RC), Condofuri (RC), Gioia Tauro (RC), Castrofilippo (AG), Samo (RC),

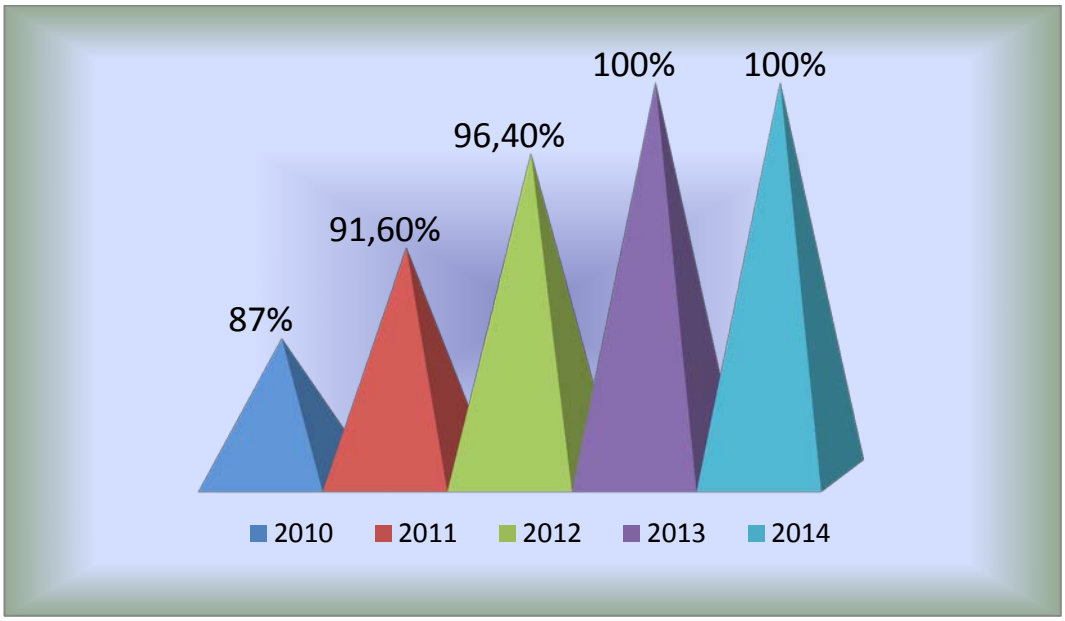
Salemi (TP), Casal di Principe (CE) e Castel Volturno (CE) hanno potuto utilizzare il personale in questione.

Nel 2010 hanno complessivamente operato, nei comuni commissariati, 49 sovraordinati, di diversa provenienza, mentre nel 2011, nel 2012, nel 2013 e nel 2014, hanno assicurato il supporto ai comuni commissariati, rispettivamente, 56, 91, 95 e 140 unità.

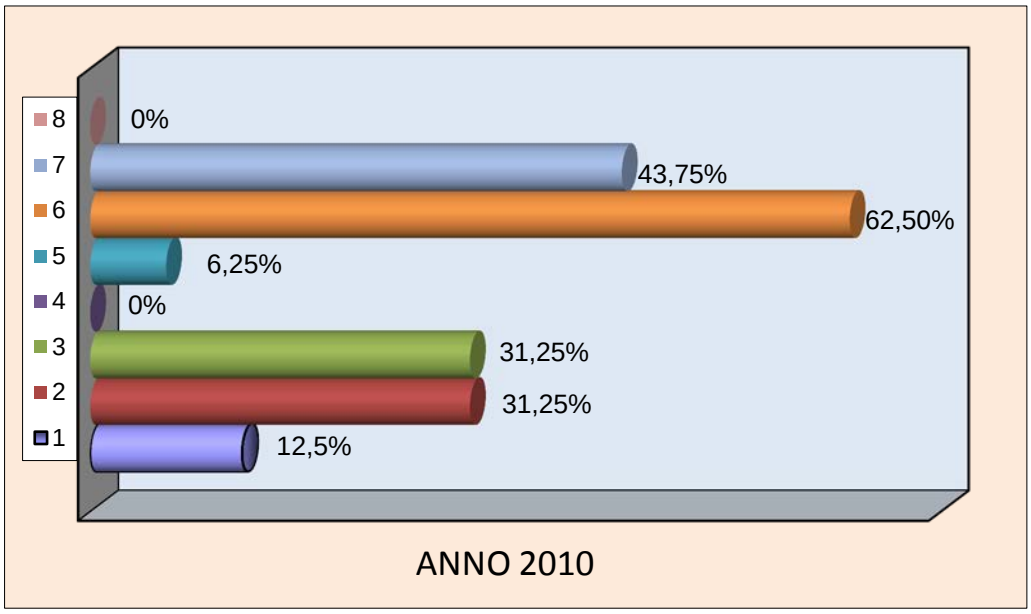
Le Commissioni hanno impiegato il personale in sovraordinazione nei settori più delicati della vita amministrativa dell'ente, prevalentemente, quello economico-finanziario e quello tecnico-urbanistico.

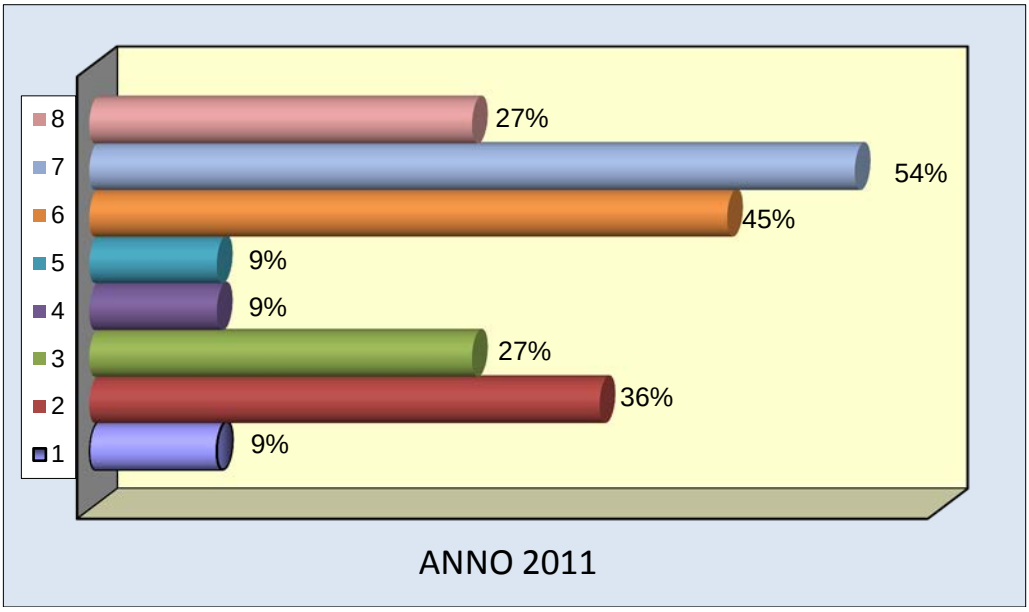
I grafici che seguono illustrano l'andamento, nel quinquennio di riferimento, delle richieste di personale effettuate dalle Commissioni ai sensi dell'art. 145 TUOEL nonchè le motivazioni di tali richieste e gli specifici settori di impiego dei cd. "sovraordinati".

RICHIESTE DI PERSONALE SOVRAORDINATO

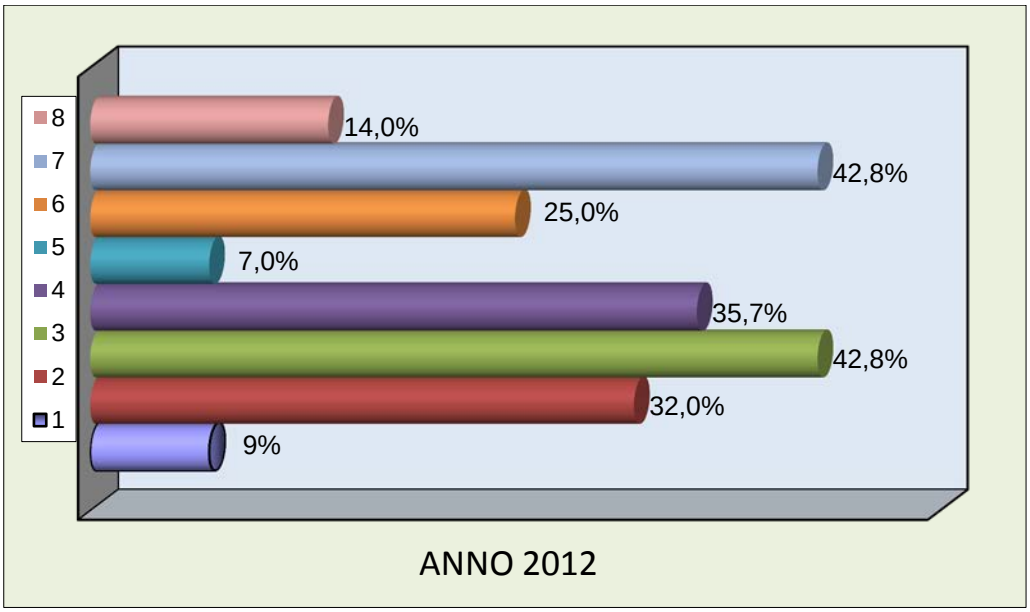


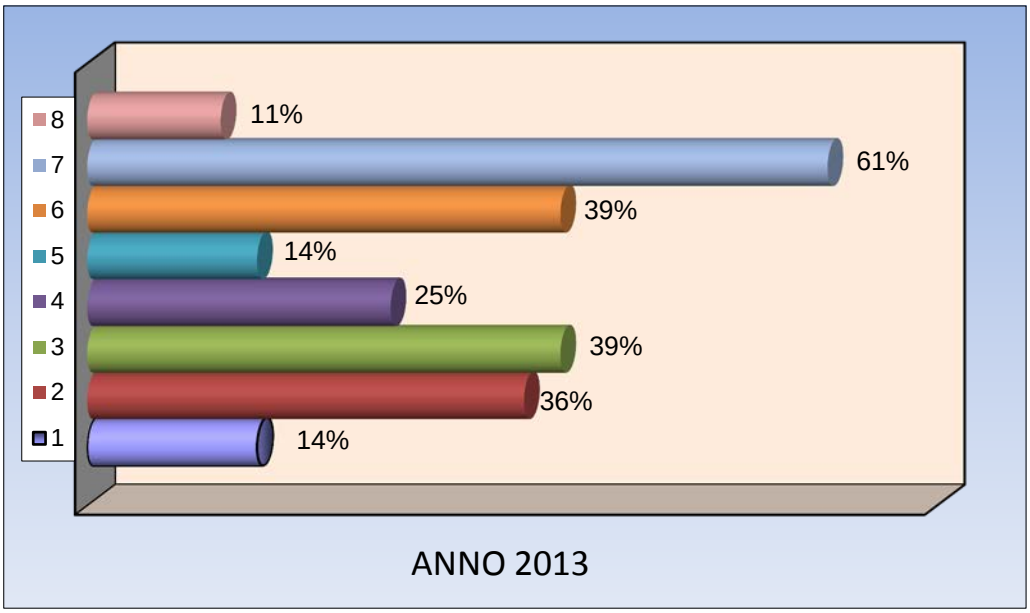
MOTIVI DELLA RICHIESTA DI PERSONALE SOVRAORDINATO



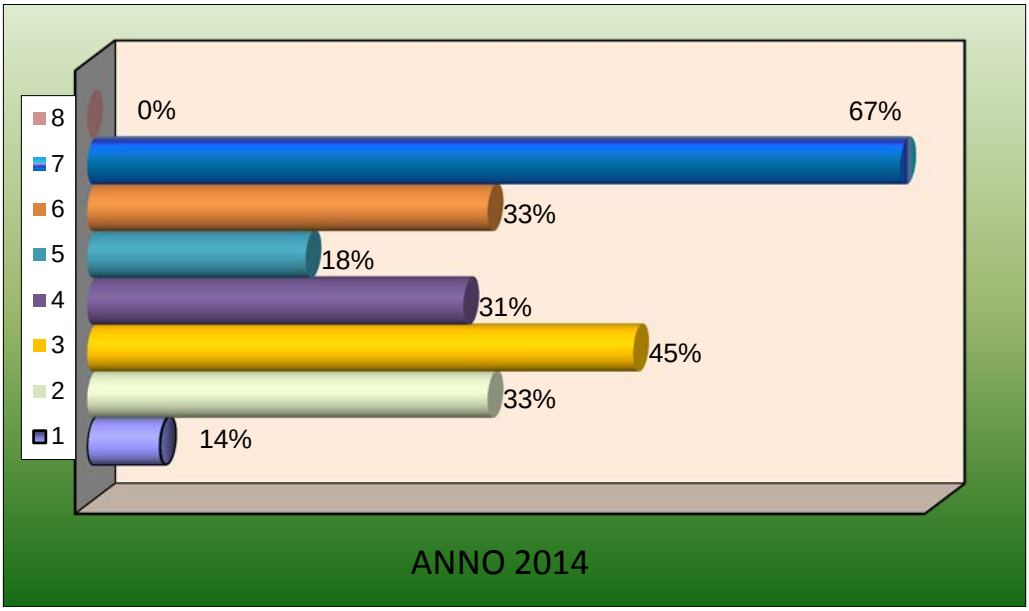


1. esigenza di avvicendamento funzionari collusi
2. carenza di organico
3. personale poco qualificato
4. mancanza di figure dirigenziali
5. mancato rinnovo contratti da esterno
6. mancanza figure specializzate nel settore
7. necessità di riorganizzazione uffici
8. altro



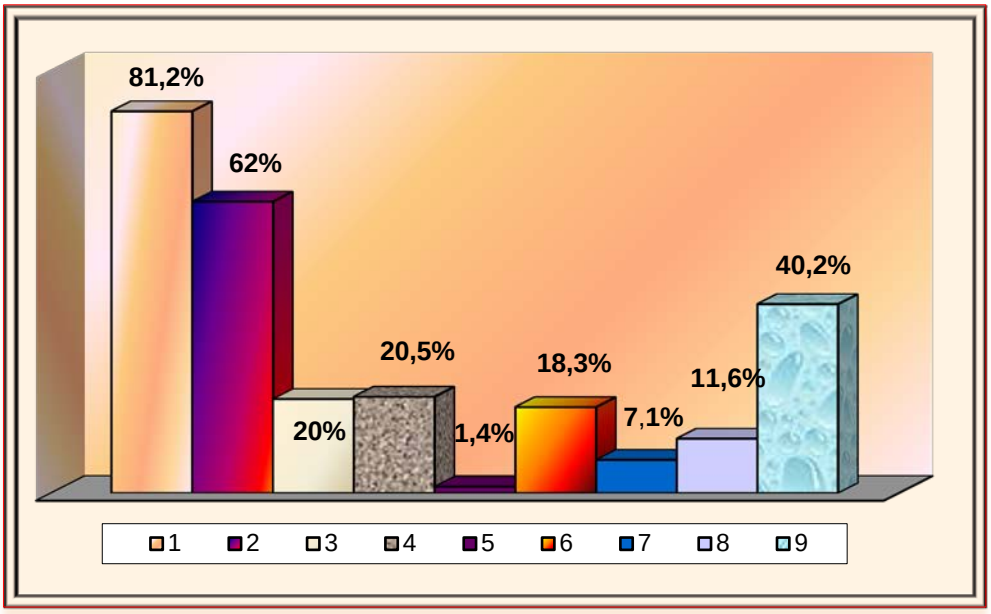


1. esigenza di avvicendamento funzionari collusi
2. carenza di organico
3. personale poco qualificato
4. mancanza di figure dirigenziali
5. mancato rinnovo contratti da esterno
6. mancanza figure specializzate nel settore
7. necessità di riorganizzazione uffici
8. altro



1. esigenza di avvicendamento funzionari collusi
2. carenza di organico
3. personale poco qualificato
4. mancanza di figure dirigenziali
5. mancato rinnovo contratti da esterno
6. mancanza figure specializzate nel settore
7. necessità di riorganizzazione uffici
8. altro

SETTORI NEI QUALI OPERA IL PERSONALE SOVRAORDINATO (media relativa agli anni 2010-2011-2012-2013-2014)



1) urbanistico/edilizia/lavori pubblici
2) economico finanziario
3) affari legali
4) commercio
5) industria
6) contabile e tesoreria
7) supporto al segretario generale
8) ufficio di staff del sindaco
9) altro (servizi sociali, polizia municipale, informatica, protezione civile, ecc.)

Strettamente connesse con la riorganizzazione dell'apparato burocratico degli enti disciolti sono le iniziative volte all'efficienza dei servizi comunali.

In quest'ambito, in particolare, sono degne di nota le iniziative avviate a sostegno del settore sociale, come quelle realizzate a Nicotera (VV), dove è stato inaugurato un centro di aggregazione per minori e disabili, destinato anche alla loro assistenza domiciliare ed all'accompagnamento dei ragazzi all'interno degli scuolabus.

A Gricignano d'Aversa (CE) è stata dedicata una particolare attenzione ai minori, con l'individuazione, in un bene confiscato alla camorra, di spazi da destinare ad attività culturali, all'educazione alla legalità ed all'apprendimento di arti e mestieri, con l'intento di sottrarre i ragazzi sia al rischio di reclutamento da parte della criminalità organizzata sia alla dispersione scolastica e ai conflitti tra le diverse etnie presenti su quel territorio. Nello stesso comune, inoltre, sono stati attuati progetti di miglioramento delle condizioni di sicurezza negli istituti scolastici ed è stato riqualificato il polo scolastico, con il recupero di 11 aule e la delocalizzazione di uffici comunali, della ASL e dell'anagrafe. Sono stati riqualificati anche gli spazi verdi interni alla villa comunale e le annesse attrezzature sportive ed è stato, inoltre, realizzato un nuovo campo di calcetto.

Molteplici e particolarmente significative sono state le iniziative poste in essere dall'organo di gestione straordinaria del comune di Condofuri (RC), al fine di migliorare la qualità della vita della collettività locale. Tra le altre, si segnala l'adesione ad un apposito piano di zona, sottoscritto con il comune capofila di Melito Porto Salvo e finalizzato a garantire alcuni servizi essenziali quali l'assistenza domiciliare di base, il trasporto delle persone diversamente abili, l'assistenza ai nuclei familiari disagiati ed il consultorio familiare.

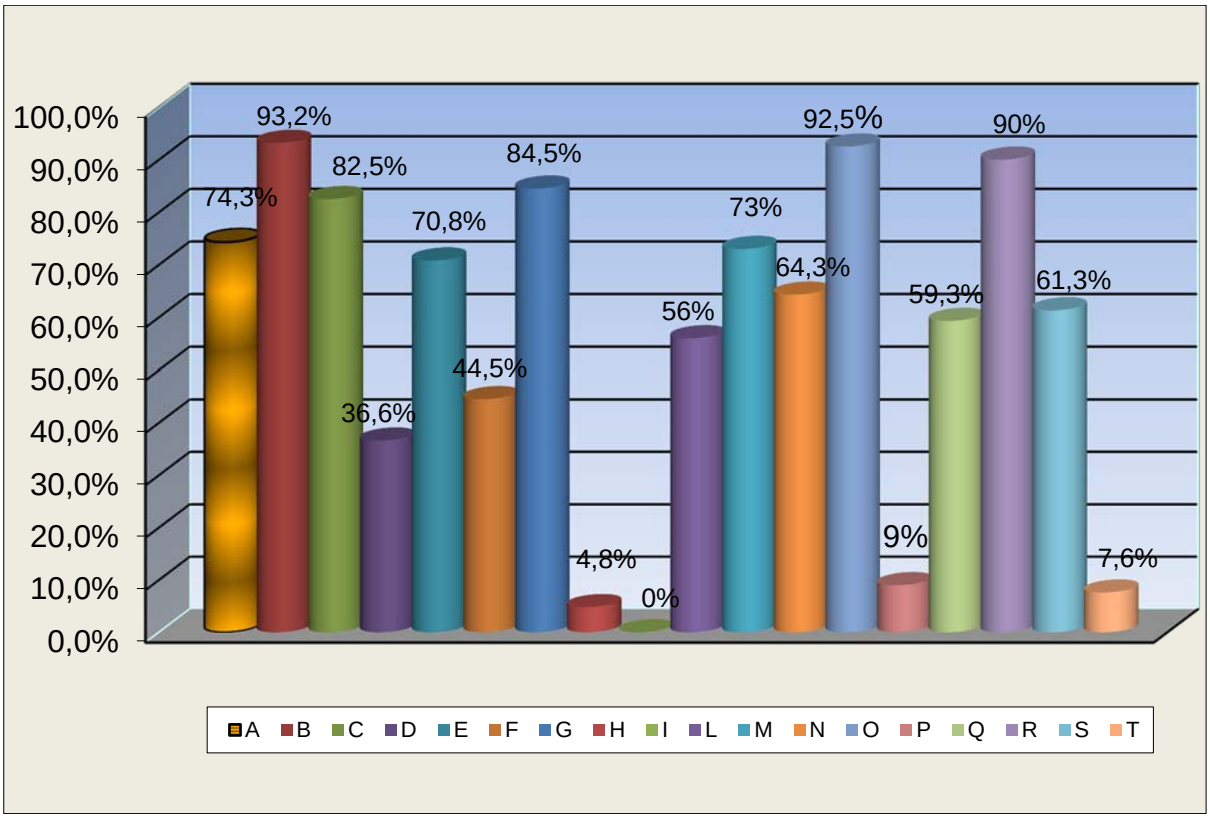
Particolare attenzione è stata dedicata al processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa, con interventi per incentivare l'utilizzazione della posta certificata, la dematerializzazione dei documenti e la gestione elettronica dei flussi cartacei. In tal senso, si segnalano, nell'anno 2011, le iniziative di

Furnari (ME), Roccaforte del Greco (RC) e di Castrofilippo (AG), nonché l'implementazione a Marina di Gioiosa Ionica (RC) della rete telematica.

Le Commissioni, inoltre, hanno utilizzato, nel periodo compreso tra il 2010 e il 2014, una serie di contributi pubblici. A tal riguardo si citano, in particolare, le esperienze delle Commissioni di:

- ✓ Castrofilippo (AG), che ha ottenuto contributi dalla regione per sostenere gli oneri di manutenzione straordinaria della villa comunale e per la sistemazione della sala consiliare;
- ✓ Condofuri (RC), che nell'ambito del PON Sicurezza "Progetto io gioco legale" ha ottenuto un finanziamento per realizzare un campo di calcio;
- ✓ Marina di Gioiosa Ionica (RC), che ha eseguito interventi di miglioramento delle strade e dell'arredo urbano, con fondi del POR Calabria;
- ✓ San Procopio (RC), che ha ottenuto fondi per la realizzazione di impianti solari fotovoltaici sul Palazzo comunale, sull'edificio scolastico e su quello postale;
- ✓ Borgia (CZ), che ha impiegato fondi concessi, in gran parte, dalla Cassa Depositi e Prestiti, per la messa in sicurezza di alcuni edifici scolastici, inseriti in un piano di interventi prioritari di opere pubbliche che, all'atto dell'insediamento della Commissione risultavano incompiute;
- ✓ Misilmeri (PA), che ha destinato i contributi regionali ad una serie di iniziative dedicate all'assistenza domiciliare agli anziani;
- ✓ Platì (RC), che ha attuato interventi di manutenzione degli edifici delle scuole primarie, grazie al contributo nazionale ordinario ottenuto ai sensi dell'art. 1, comma 705, della legge 7 giugno 2006. Con un finanziamento regionale ha, inoltre, attuato il risanamento ambientale di un tratto del fiume Ciancio, predisponendo, poi, gli atti per il conseguimento di finanziamenti PON, per la realizzazione di un campo sportivo su un terreno confiscato alla criminalità organizzata e di un centro di aggregazione presso la frazione Cirella.

Nel grafico che segue sono riportati i settori interessati dagli interventi negli anni 2010/2014.



a) Servizi offerti agli anziani
b) servizi offerti ai giovani
c) servizi offerti ai bambini
d) servizi diretti alle famiglie
e) servizi offerti ai disabili
f) servizi diretti al settore commercio e industria locale
g) servizi diretti a migliorare l'organizzazione e la fruizione degli edifici comunali
h) interventi sul disagio giovanile
i) interventi per incentivare il lavoro
j) ripristino della legalità e della sicurezza
k) servizi offerti alle scuole
l) servizio idrico integrato
m) servizio raccolta r.s.u.
n) servizio di trasporto urbano
o) servizio di illuminazione pubblica
p) interventi destinati ai servizi socio culturali
q) interventi diretti sull'arredo urbano
r) altro (esercizio *in house* delle manutenzioni, morosità incolpevole, accoglienza minori stranieri, sistemazione cimiteri, borse lavoro disoccupati, ecc.)

6.3 INTERVENTI IN MATERIA DI AMBIENTE E GESTIONE DEL TERRITORIO

La necessità e l'urgenza di intervenire per il ripristino della legalità nella gestione del ciclo dei rifiuti – che per la criminalità organizzata costituisce uno dei business più redditizi – sono risultate estremamente complesse per la gran parte delle Commissioni, a causa del contesto ambientale diffusamente compromesso e, soprattutto, per la rilevanza e l'annosità del fenomeno.

Si illustrano le iniziative più significative.

A Gricignano d'Aversa (CE), la Commissione, avendo rilevato una gestione del ciclo dei rifiuti del tutto inadeguata rispetto alle esigenze della cittadinanza, ha risolto per inadempimento contrattuale la convenzione con la società che si occupava del trasferimento della frazione organica proveniente dalla raccolta differenziata, aggiudicando il servizio ad altra ditta, individuata in seguito ad apposita procedura ad evidenza pubblica. Ha inoltre avviato iniziative, soprattutto nelle scuole, per diffondere la pratica del riciclo della carta e del cartone e per sensibilizzare la popolazione a migliorare i livelli qualitativi e quantitativi della raccolta differenziata. In particolare, sono stati distribuiti nelle classi e negli uffici appositi contenitori per il conferimento dei materiali e sono stati organizzati incontri con i giovani per mostrare le possibilità di riutilizzo degli imballaggi usati e della carta da macero nonché per divulgare gli effetti positivi del riciclo sull'ambiente.

Ad Augusta (SR) la Commissione ha elaborato un nuovo piano di intervento per riorganizzare le modalità di gestione della raccolta dei rifiuti solidi urbani, la cui approvazione da parte della Regione Siciliana ha consentito di avviare le procedure d'appalto. Il risultato assume straordinaria rilevanza se si considera che, negli ultimi venti anni, il comune aveva gestito il servizio attraverso ordinanze in deroga alle disposizioni vigenti in materia, di volta in volta prorogate. La Commissione ha anche beneficiato di un contributo del Ministero dell'Interno destinato proprio ai comuni sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, per sostenere un progetto per la riduzione della produzione dei rifiuti, per la raccolta differenziata ed il riciclaggio.

Un'altra significativa iniziativa educativa nello specifico settore ha visto l'adesione di Augusta al progetto nazionale "RAEE@scuola": un programma di comunicazione ambientale che insegna ai giovani come smaltire correttamente le apparecchiature elettriche ed elettroniche.

A Grazzanise (CE) la Commissione, unitamente ad altri comuni della stessa provincia, ha elaborato un piano operativo per la raccolta differenziata domiciliare e per assicurare i servizi di igiene urbana.

Il progetto - che si inserisce in un contesto territoriale caratterizzato da un grave degrado ambientale, cui ha fortemente contribuito la criminalità organizzata - mira a ridurre le conseguenze negative della produzione e della gestione dei rifiuti sulla salute pubblica e, attraverso il contenimento dei materiali di scarto prodotti nei comuni aderenti all'iniziativa, si pone quale obiettivo finale quello di trasformare il riutilizzo in una risorsa economicamente vantaggiosa, riducendo al contempo l'impatto ambientale.

Il piano ha anche previsto lo stanziamento di risorse per lo svolgimento di campagne informative destinate alle popolazioni residenti. A tale scopo, è stata prevista anche la consegna di 500 kit per il compostaggio domestico, da assegnare ad altrettanti nuclei familiari in possesso di uno spazio verde.

Tra le attività pianificate, significative ai fini della informazione circa le potenzialità del compostaggio, va segnalata l'assistenza domiciliare periodica da parte di un esperto agronomo, anche per controllare la reale adesione al progetto da parte degli utenti coinvolti.

L'iniziativa ha garantito un deciso risparmio di spesa per l'amministrazione derivante dalla distribuzione degli oneri tra i diversi comuni aderenti, nonché la possibilità di reimpiegare parte del personale attualmente operante nel settore in altri servizi di pubblica utilità come la manutenzione del verde pubblico e delle strade.

La validità del progetto è attestata anche dal premio ricevuto da Legambiente per aver aumentato la raccolta differenziata nel corso del 2014 dal 40% al 65%.

A San Ferdinando (RC), la Commissione, accertata una serie di violazioni in materia di trasporto e smaltimento dei rifiuti, ha sporto denuncia all'Autorità

giudiziaria, costituendosi parte civile in tutti i processi penali per reati ambientali. Nel medesimo settore, particolarmente importante è stata l'operazione di sgombero di un grosso insediamento zootecnico, da oltre trent'anni situato all'interno del centro abitato, che aveva creato, con esalazioni continue, una situazione di degrado assoluto, con grave rischio per la salute pubblica.

Nello stesso comune sono stati svolti numerosi controlli ed ispezioni alla rete idrica, che hanno portato all'accertamento di svariati allacci abusivi. I responsabili sono stati deferiti all'autorità giudiziaria.

A Roccaforte del Greco (RC) la Commissione, nell'ottica di garantire una gestione sostenibile del territorio, ha approvato un progetto preliminare per ottimizzare la funzionalità del depuratore comunale.

A Bova Marina (RC) sono stati affrontati una serie di problemi relativi al ripristino dell'efficienza dei due depuratori comunali, inattivi dal 2009 e posti sotto sequestro dall'Autorità giudiziaria nel 2011. Pur avendo la Commissione disposto di avviare una gara pubblica per far ripartire gli impianti, la mancata assegnazione delle necessarie risorse finanziarie – pure richieste dall'organo straordinario alla Regione e alla Provincia – ha impedito la realizzazione degli interventi programmati.

Anche a Samo (RC), a Careri (RC) e a Ricadi (VV) le rispettive Commissioni hanno disposto interventi sui depuratori comunali. Il problema del sistema di depurazione delle acque, soprattutto a Ricadi, ha assunto una particolare rilevanza, considerata la grande vocazione turistica del comprensorio ricadese, che conta circa 150 strutture ricettive tra alberghi, villaggi turistici, case-vacanza e camping. La Commissione è riuscita a ripristinare la funzionalità della condotta sottomarina collegata all'impianto di depurazione che serve anche una parte del comune di Joppolo.

A Taurianova (RC), all'atto dell'insediamento della Commissione, vi era una grave situazione di emergenza ambientale, con un territorio invaso dai rifiuti a causa del mancato pagamento delle fatture presentate dal gestore della raccolta dei rifiuti solidi urbani. La Commissione ha proceduto a risolvere il contratto in via transattiva, proponendo un piano di rientro con rateizzazione

del debito ed ottenendo una decurtazione del 12% sull'ammontare del debito del comune, pari ad oltre un milione di euro, nonché la sostituzione del 75% dei cassonetti, compromessi dalla mancata manutenzione e dagli incendi dei rifiuti. Ulteriori criticità, sintomatiche del gravoso impegno richiesto e delle quotidiane difficoltà incontrate, sono emerse in occasione del cattivo funzionamento del sistema regionale di conferimento dei rifiuti - causato dalla riduzione della capienza o dalla chiusura di alcune discariche ed impianti di trattamento - con ulteriori accumuli di scorie ed innumerevoli contatti tra la Commissione e l'ufficio del commissario straordinario per l'emergenza rifiuti in Calabria per risolvere tempestivamente il problema.

A Pago del Vallo di Lauro (AV) la Commissione ha individuato un'area, sequestrata, per lo sversamento illecito dei rifiuti, ai fini della realizzazione di un'isola ecologica per lo stoccaggio provvisorio dei rifiuti solidi urbani e di quelli ingombranti. Il sito è stato bonificato, in attesa del dissequestro definitivo dell'area. La realizzazione dell'isola costituirà un esempio tangibile per la collettività ed avrà un grande valore simbolico: uno spazio utilizzato illegalmente come discarica diventerà isola ecologica per la raccolta differenziata.

Quanto poi ad Orta di Atella (CE), l'indagine ispettiva che aveva portato allo scioglimento del consiglio comunale aveva riscontrato l'infiltrazione della camorra nella gestione del servizio di raccolta dei rifiuti - costoso ed inefficiente - affidato ad una società, senza espletamento di gara.

L'amministrazione comunale aveva accumulato ingenti debiti con la ditta incaricata del servizio in questione, aggiuntisi a quelli già esistenti nei confronti del consorzio che, in precedenza, era incaricato della raccolta dei rifiuti.

La Commissione è riuscita a garantire integralmente il servizio: ha espletato una gara ad evidenza pubblica per risolvere il problema, assicurando il pagamento dei canoni mensili e raggiungendo un accordo bonario con la ditta creditrice, attraverso un piano di rateizzo del debito in tre annualità.

A Careri (RC), l'organo straordinario ha predisposto un articolato progetto di raccolta "porta a porta", che ha ottenuto un consistente finanziamento da parte del Ministero dell'ambiente. Il progetto si ispira a una

concezione di tipo premiale, prevedendo, infatti, una riduzione delle tariffe del servizio per i cittadini che contribuiscono fattivamente al successo dell'iniziativa.

A San Calogero (VV) la Commissione ha disposto la rimozione di 33 discariche abusive, disponendo, altresì, al fine di evitare il ripetersi del fenomeno, l'installazione di un sistema di videosorveglianza che ha consentito di individuare e sanzionare i trasgressori.

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.

Diverse le attività svolte dalle Commissioni in quest'ambito: dalla verifica degli immobili con profili di abusivismo all'accesso ai cantieri per verificare la regolarità delle autorizzazioni rilasciate, all'abbattimento delle opere abusive. Interventi, questi, che hanno interessato i comuni di Pago del Vallo di Lauro (AV), Corigliano Calabro (CS), San Ferdinando (RC), Furnari (ME), Nicotera (VV), Marina di Gioiosa Ionica (RC), Condofuri (RC), Castrofilippo (AG), San Giuseppe Vesuviano (NA), Ardore (RC), Casal di Principe (CE) e Gricignano d'Aversa (CE).

Quest'ultimo comune ha anche aderito ad un protocollo d'intesa con la Prefettura di Caserta, la Procura della Repubblica di S. M. Capua Vetere e la Regione Campania, per contrastare il fenomeno e per adottare ogni iniziativa utile, nell'ambito delle rispettive competenze, per l'abbattimento dei manufatti abusivi in ambito provinciale.

A Giugliano in Campania (NA), a seguito di accurata indagine sulla documentazione agli atti del comune è stato rinvenuto un rilevante numero di provvedimenti di abbattimento di manufatti abusivi non eseguiti, nonché atti concernenti lottizzazioni realizzate in spregio alla vigente normativa oppure iniziate con un legittimo titolo autorizzatorio e proseguite in violazione di licenze e concessioni. La Commissione ha avviato una capillare azione di regolarizzazione del settore - operando prioritariamente sugli abusi per i quali era stata emessa una pronuncia giudiziale di abbattimento - secondo i principi della necessità e della gradualità.

Anche la Commissione di Giugliano, come quella di Gricignano d'Aversa, ha aderito al protocollo d'intesa tra la Prefettura di Caserta, la Procura della Repubblica di S. Maria Capua Vetere e la Regione Campania in materia di demolizione degli immobili abusivi non condonabili.

Il territorio del comune di Orta di Atella ha subìto gravi danni a seguito della cementificazione selvaggia, resa possibile grazie anche ad un carente strumento di pianificazione urbanistica e all'assenza di controlli da parte degli uffici comunali i quali, talvolta, hanno aggravato la situazione, rilasciando titoli abilitativi contra legem.

La Commissione, dopo aver riorganizzato il settore e nominato un nuovo comandante della polizia municipale, ha:

- ✓ annullato 32 titoli abilitativi che hanno interessato 160 unità abitative ed ha avviato i procedimenti per l'annullamento di ulteriori 6 titoli abilitativi riguardanti circa 230 abitazioni e locali commerciali;
- ✓ sequestrato circa 600 unità abitative;
- ✓ avviato le procedure per il recupero di oneri concessori con un iniziale accertamento di circa 900 mila euro;
- ✓ istruito e definito circa 400 pratiche di condono edilizio;
- ✓ annullato una D.I.A. per l'installazione di un'antenna TELECOM in un'area cimiteriale.

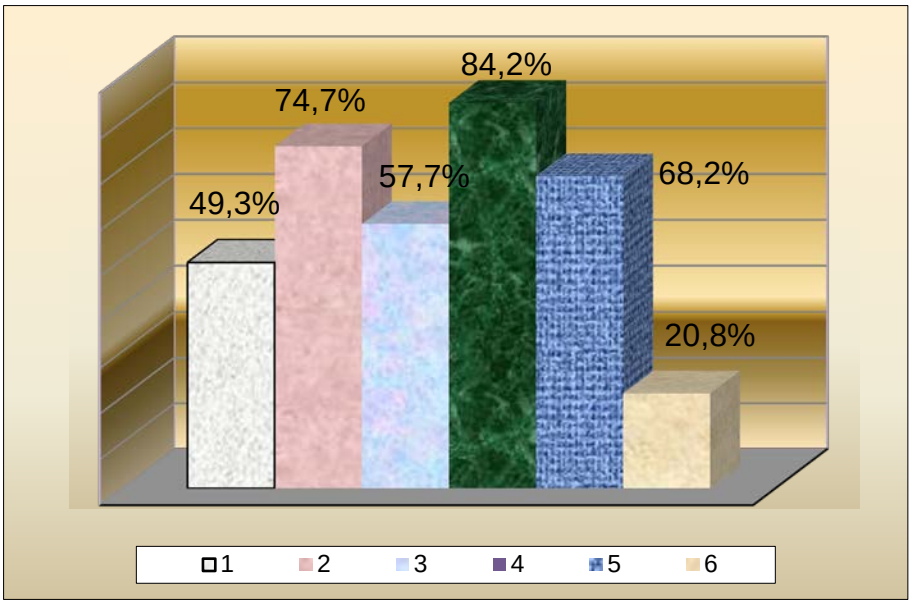
A Taurianova (RC), sono state adottate 95 ordinanze di demolizione di manufatti abusivi ed è stata avviata una serrata attività di controllo del territorio nonchè un'attenta valutazione della conformità alla normativa delle richieste di permesso a costruire, che ne ha determinato una sensibile riduzione. Quasi tutti i provvedimenti repressivi degli abusi edilizi e quelli di rigetto dei permessi a costruire sono stati impugnati dagli interessati ma il TAR Calabria ha sistematicamente rigettato le richieste di annullamento e/o sospensione cautelare dell'efficacia dei provvedimenti impugnati.

A Battipaglia lo scioglimento del consiglio comunale aveva tenuto in considerazione anche la vicenda della realizzazione abusiva di due capannoni da parte di una società i cui titolari avevano intrattenuto rapporti con esponenti della criminalità organizzata. La Commissione ha disposto la demolizione delle

due strutture a cura della società *in house* - cui è demandato il servizio di manutenzione del patrimonio comunale - direttamente incaricata dell'abbattimento, allo scopo di accelerare i tempi e di ridurre i costi di esecuzione dell'opera. La stessa ditta ha provveduto anche alla demolizione di altre tre strutture e di un chiosco realizzato innanzi a un istituto scolastico. Dall'inizio della gestione commissariale sono state adottate 18 ordinanze di abbattimento di strutture abusive ed è stato dato impulso all'attività di demolizione relativa a procedure giunte nella fase conclusiva, riguardanti quattro insediamenti abitativi, di considerevoli dimensioni, sulla fascia costiera.

In quasi tutti i comuni è stata programmata l'adozione di ordinanze di demolizione, consentendo progressivamente di realizzare una sostanziale riduzione degli abusi. Gli accertamenti hanno talora portato a sequestri preventivi dei cantieri nonché, in un caso, a San Ferdinando (RC), all'adozione di una misura restrittiva della libertà personale.

COMUNI CHE HANNO ADOTTATO INIZIATIVE PER CONTRASTARE IL FENOMENO DELL'ABUSIVISMO
(media relativa agli anni 2010-2011-2012-2013-2014)



1) accertamento crediti condoni edilizi
2) verifica immobili che presentano profili di abusivismo
3) accertamento occupazione *sine titulo* di alloggi residenziali pubblici
4) emissione ed esecuzione di ordinanze di demolizione
5) accesso presso i cantieri
6) protocollo d'intesa per il contrasto all'abusivismo

Azioni concrete e improntate al massimo rispetto del principio di legalità quelle messe in campo dalle Commissioni anche nel settore tecnico-urbanistico, dove le infiltrazioni ed il condizionamento mafioso compromettono la competitività ed il corretto sviluppo del territorio. Si cita, a titolo esemplificativo, l'esperienza dell'organo di gestione straordinaria di Nicotera (VV) che ha affrontato la complessa vicenda del porto turistico – che aveva costituito concausa dello scioglimento del consiglio comunale – presentando un progetto di fattibilità in collaborazione con la regione Calabria.

La maggior parte delle Commissioni hanno provveduto ad adottare ovvero a revisionare gli strumenti urbanistici comunali.

In particolare, a Casignana (RC) è stato approvato il piano regolatore generale mentre a Giugliano in Campania (NA) sono stati avviati interventi per la definizione dello strumento urbanistico fondamentale (PUC) - il precedente risaliva al 1985 - e per la sistemazione del litorale.

Particolarmente interessante risulta, poi, l'iniziativa della Commissione di Battipaglia che, sulla base delle risultanze dell'attività ispettiva svolta dalla Commissione d'accesso, ha revocato, il 23 dicembre 2014, la deliberazione della disciolta amministrazione relativa alla pianificazione urbanistica del territorio comunale. L'iniziativa è stata ampiamente condivisa dalla cittadinanza che ha ben accolto anche la decisione dell'organo straordinario di affidare ad un gruppo di lavoro riconducibile alla *struttura G124 del senatore Renzo Piano* (che opera nel settore della riqualificazione delle periferie delle città) la redazione delle linee strategiche propedeutiche alla redazione del piano urbanistico, da elaborarsi sulla base dei suggerimenti e delle segnalazioni dei cittadini.

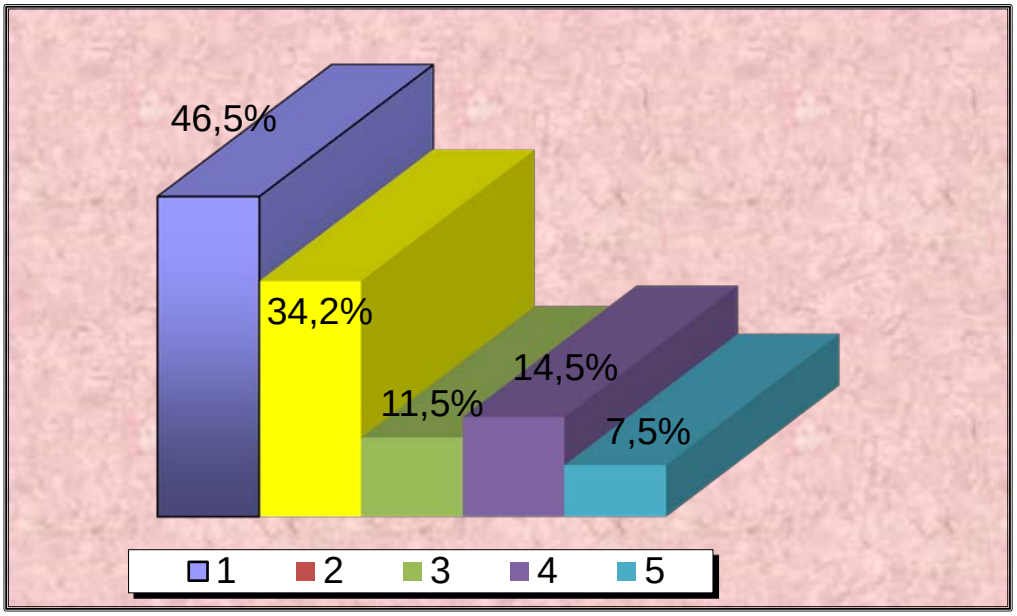
La Commissione ha individuato un edificio storico - simbolo dell'identità cittadina e, quindi, particolarmente caro alla comunità battipagliese - quale sede del gruppo di lavoro, ove confluiranno le proposte per la successiva pianificazione urbanistica.

Tanto significativa quanto fortemente simbolica è stata la demolizione eseguita il 22 agosto 2014, della struttura abusiva -pertinenza di un esercizio commerciale gestito da esponenti mafiosi - che insisteva nella piazza principale

del comune di Altavilla Milicia (PA). La vicenda legata alla realizzazione del manufatto aveva costituito uno dei motivi principali dello scioglimento del consiglio comunale.

Contestualmente, la Commissione ha disposto la ricognizione completa di tutti gli immobili abusivi per concordare, con la locale Procura della Repubblica, un piano di demolizione finalizzato anche al ripristino delle bellezze paesaggistiche.

STRUMENTI URBANISTICI ADOTTATI O IN CORSO DI ADOZIONE (media relativa agli anni 2010-2011-2012-2013-2014)



1) comuni che hanno approvato il piano regolatore generale
2) comuni che hanno approvato il piano strutturale associato
3) comuni che hanno approvato il piano di spiaggia
4) comuni che hanno approvato il piano sicurezza e coordinamento
5) comuni che hanno redatto nuovo piano urbanistico comunale

6.4 IL RIPRISTINO DELLA LEGALITÀ ED I RAPPORTI CON LA CITTADINANZA

Il ripristino della legalità è una delle principali funzioni demandate agli organi di gestione straordinaria dei comuni sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, cui viene chiesto di rimuovere tempestivamente gli atti pregiudizievoli per l'interesse pubblico e procedere al risanamento degli enti locali.

Particolare attenzione è stata dedicata alla verifica delle ditte alle quali le cessate amministrazioni avevano affidato lavori di competenza comunale ed alle procedure per l'affidamento degli appalti.

A Castrofilippo (AG) si è resa necessaria la revoca in autotutela da parte della Commissione degli appalti precedentemente aggiudicati ad una ditta nei cui confronti risultavano informazioni antimafia ostative. Il contenzioso instaurato avverso il provvedimento di revoca si è risolto, tuttavia, favorevolmente per il comune.

La Commissione si è anche costituita parte civile nei procedimenti penali - ex art. 416 bis - a carico di alcuni esponenti di spicco della criminalità organizzata, che sono stati poi condannati in via definitiva, anche alla refusione delle spese in favore della parte civile.

Anche a Gricignano d'Aversa (CE), la Commissione ha rivisitato l'affidamento del servizio di refezione scolastica - aggiudicato dalla precedente amministrazione ad una ditta risultata controindicata sotto il profilo antimafia – procedendo ad una nuova gara che ha portato alla selezione di una nuova ditta.

In materia di immigrazione, l'organo straordinario di San Ferdinando (RC), per prevenire situazioni di degrado sociale ed a sostenere l'inserimento degli stranieri, ha attuato una pressante attività di controllo al fine di impedire che venissero concesse in uso unità immobiliari prive dei requisiti minimi di abitabilità. In due casi è stato necessario disporre lo sgombero forzoso dei locali, con il deferimento del titolare delle unità abitative all'autorità giudiziaria. Particolarmente complessa è risultata l'attività di sgombero della locale ex cartiera presso la quale, in condizioni di estremo degrado, aveva trovato sistemazione un elevato numero di extracomunitari di origine nord africana.

Il comune di Africo (RC), per fronteggiare le maggiori criticità evidenziate nella relazione d'accesso - soprattutto in materia di normativa antimafia e di appalti - ha conferito un incarico di collaborazione, ai sensi dell'art. 110, comma 2, del TUOEL, nei settori:

- ✓ lavori, servizi e forniture;
- ✓ raccolta dei rifiuti per l'implementazione del servizio fino al 65% (soglia minima di legge);

- ✓ forestazione e pascolo;
- ✓ recupero e destinazione a fini sociali dei beni confiscati; depurazione delle acque e settore idrico, per superare le criticità del sistema;
- ✓ gestione del patrimonio immobiliare e adozione dei titoli autorizzatori di competenza dell'area tecnica.

Molti comuni, proprio nell'ottica di un pieno recupero della legalità hanno proceduto ad una attenta ricognizione del patrimonio sottratto alla disponibilità della criminalità organizzata, per assicurarne l'effettivo utilizzo da parte della collettività.

La Commissione di Siculiana (AG) ha profuso notevole impegno per rendere fruibili dalla collettività, in tempi brevi, i tre immobili confiscati alle locali famiglie mafiose: un terreno con fabbricato rurale destinato a centro per servizi di informazione, accoglienza, educazione ambientale, per la legalità e la fruizione del mare; un appartamento da adibire a centro diurno per anziani e un terreno agricolo sul quale realizzare un'area attrezzata.

In occasione della restituzione alla comunità siculianese dell'immobile destinato a centro diurno per anziani, la Commissione ha organizzato, il 28 aprile 2010, una cerimonia pubblica alla presenza delle massime autorità religiose, civili e militari della provincia, che ha costituito un importante segnale ai fini del recupero e della diffusione della cultura della legalità.

La Commissione di Gioia Tauro (RC) ha accelerato le diverse procedure relative ai lavori di restauro degli edifici confiscati alla criminalità organizzata, destinati a caserma della Guardia di Finanza e a caserma ed alloggi dei Carabinieri ed ha emesso un bando pubblico per l'affidamento di altri edifici non ancora assegnati.

Nel comune di Taurianova (RC), in relazione al fondo agricolo già affidato al locale istituto tecnico per l'agricoltura, quale campo sperimentale e di addestramento, le dichiarate incapacità gestionali da parte della dirigenza scolastica hanno indotto la Commissione ad avviare una nuova gara ad evidenza pubblica per l'affidamento del fondo a cooperative agricole e sociali.

La Commissione di Marina di Gioiosa Ionica (RC), dopo aver riscontrato che un bene immobile acquisito al patrimonio indisponibile dell'ente era ancora occupato dal soggetto cui era stato confiscato fin dal 2000, ha adottato apposita ordinanza per lo sgombero definitivo dei locali.

La Commissione di Gricignano d'Aversa (CE) ha dislocato in un immobile sottratto alla camorra gli uffici comunali che assicurano i servizi sociali, mentre il comune di Nicotera (VV) ha destinato a centro di aggregazione sociale l'immobile confiscato alla locale cosca.

La Commissione di San Procopio (RC) ha rettificato in modo significativo le decisioni della passata amministrazione in relazione alla destinazione dei

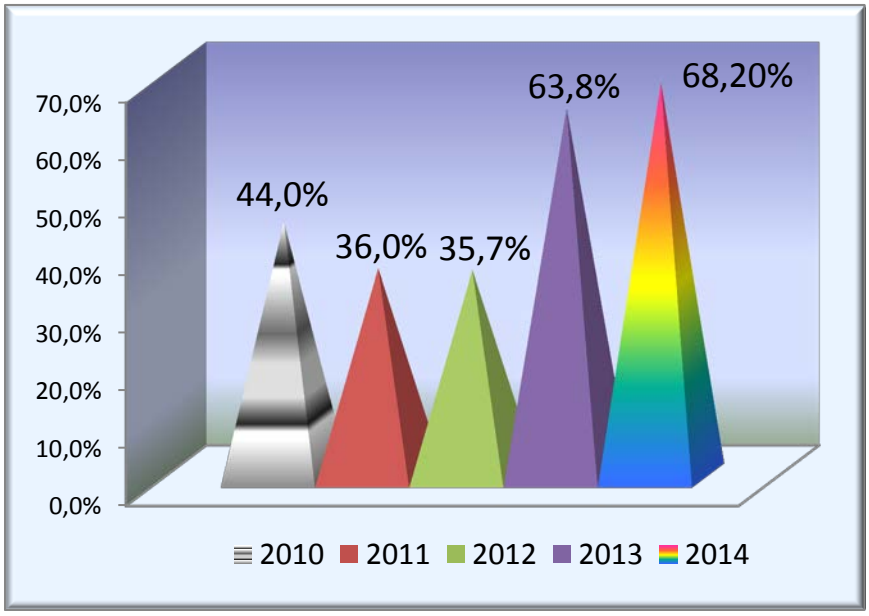
beni confiscati. In particolare, è stata riesaminata la divisione di un fondo agricolo, originariamente ed integralmente confiscato e successivamente parzialmente restituito a terzi per decisione dell'autorità giudiziaria, richiedendo specifici accertamenti tecnici sul valore di ciascuna quota del bene diviso, al fine di garantire un'equa spartizione del fondo tra il comune e i terzi, nell'interesse dell'amministrazione comunale. E' stata anche modificata la destinazione di un fabbricato rurale, per consentirne un utilizzo più consono alle caratteristiche del bene e del territorio.

Per i beni confiscati nel comune di Corigliano Calabro (CS), la Commissione ha definito opportuni contatti con il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, per l'adozione di un protocollo d'intesa per lo sviluppo di progetti di utilizzo dei beni.

Il comune di Misilmeri (PA) ha avviato le procedure di accatastamento e regolarizzazione dei beni confiscati, alcuni dei quali totalmente abusivi, assegnandoli a fini sociali o recuperandone la disponibilità. Parte di questi immobili sono stati destinati ad ospitare un'area di stoccaggio e raccolta differenziata dei rifiuti.

Un appartamento sequestrato ad organizzazioni criminali nel comune di Pagani (SA) è stato destinato ad una famiglia con minori che versava in condizioni di disagio.

UTILIZZAZIONE BENI CONFISCATI
(media anni 2010-2011-2012-2013-2014)



L'azione di risanamento delle Commissioni non può prescindere da un'attenta opera volta alla cura dei rapporti con la cittadinanza.

Lo Stato, infatti, attraverso la gestione straordinaria dei comuni sciolti per infiltrazione e condizionamento mafioso, interviene in realtà profondamente compromesse nelle quali gli interessi della collettività risultano gravemente pregiudicati. Il recupero della credibilità e della fiducia nelle istituzioni è sicuramente uno degli obiettivi più delicati delle Commissioni che si trovano, in un arco temporale limitato, ad affrontare una serie di problemi annosi, in contesti spesso ostili e caratterizzati, inoltre, da un generalizzato scetticismo della popolazione circa la possibilità di operare un vero e proprio cambiamento, con una sostanziale sfiducia sull'efficacia dell'intervento statale.

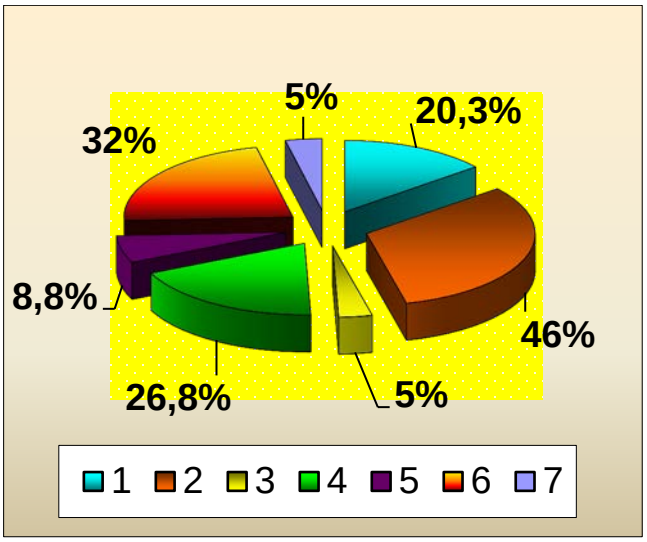
La Commissione di Nicotera (VV) ha riferito del clima di ostilità con il quale la popolazione locale ha accolto la notizia di una nuova gestione commissariale, a breve distanza dalla precedente, e della sostanziale indifferenza che poi ha connotato i rapporti con la cittadinanza nel corso di tutto il periodo di commissariamento.

Analoghe difficoltà sono state segnalate dalla Commissione di Vallelunga Pratameno (CL) che ha registrato nella comunità una sensazione di diffidenza generalizzata, alimentata da una significativa parte della popolazione che si è espressa attraverso lettere e atti minatori. La cittadinanza, salvo casi rari, non ha manifestato solidarietà né condanna per le vicende che hanno portato all'adozione della misura dissolutoria.

La Commissione che ha gestito il comune di Polizzi Generosa (PA) ha riferito di due episodi intimidatori ad opera di ignoti, registrati nell'anno 2014, di cui uno particolarmente grave per la sua valenza simbolica, riguardante il danneggiamento di un dipinto del pittore Franco Lo Cascio, collocato presso l'aula consiliare, raffigurante i magistrati Falcone e Borsellino.

REAZIONE DA PARTE DELLA POPOLAZIONE ALLO SCIOGLIMENTO DELL'ENTE PER INFILTRAZIONE MAFIOSA (*)

(media relativa agli anni 2010-2011-2012-2013-2014)



1. percepita come un complotto politico
2. percepita con indifferenza
3. percepita con paura (nessuno o pochi ne hanno parlato)
4. percepita con rassegnazione
5. percepita come una perdita di tempo
6. percepita con indignazione
7. percepita con stupore, come errore delle istituzioni

Le Commissioni hanno dedicato particolare cura ai rapporti con la popolazione, con l'obiettivo di recuperare credibilità e fiducia nelle istituzioni.

Le iniziative di carattere sociale, specie quelle rivolte ai giovani, hanno rappresentato lo strumento per riavvicinare le varie componenti del tessuto sociale all'amministrazione.

Momenti di incontro e confronto nonché iniziative ludiche rientrano nell'esperienza di tutte le Commissioni, unitamente a progetti per la valorizzazione dei territori.

A Nicotera (VV), l'organo straordinario di gestione, in accordo con altri comuni costieri limitrofi, ha elaborato un progetto per rilanciare i borghi di eccellenza della Calabria, anche al fine di stimolare il senso di appartenenza alla propria terra, in un contesto di legalità e di buon governo.

In quest'ottica, non sono mancate iniziative per la promozione e lo sviluppo del turismo, come a Pago del Vallo di Lauro (AV) o mirate al miglioramento di attività vitali per la collettività locale, come a Corigliano Calabro (CS), dove il comune partecipa ad un progetto, cofinanziato dall'Unione europea, per lo sviluppo sostenibile delle zone di pesca.

La vicinanza dello Stato alle esigenze della collettività amministrata, nel comune di Castrofilippo (AG), è dimostrata dalla sollecitudine con la quale la Commissione ha costantemente incontrato singoli cittadini e rappresentanze delle diverse forze politiche e sociali presenti sul territorio, informando e dando soluzione, ove possibile, alle istanze rappresentate.

Nel comune di San Procopio (RC), la Commissione ha organizzato iniziative culturali, coinvolgendo la popolazione che ha risposto alle attese. Significativa è stata la manifestazione in occasione del bicentenario della fondazione del comune, nel corso della quale ampia è stata la riflessione collettiva, con uno sguardo al futuro, sui principali accadimenti, soprattutto sulla gravità degli effetti dell'ingerenza criminale nella vita della comunità.

A Condofuri (RC), per la promozione della cultura e dell'immagine dell'istituzione locale sono stati organizzati numerosi eventi, tra cui spettacoli di musica tradizionale, rassegne teatrali e concerti di musica classica. A seguito dell'approvazione di specifiche norme regolamentari, sono state conferite due cittadinanze onorarie: una al professor Domenico Minuto, insigne studioso, per il grande impegno profuso in favore della difesa e della valorizzazione dell'antica lingua greca di Calabria, degli usi, dei costumi e delle tradizioni degli ellenofoni di Condofuri e dell'area geografica dell'Aspromonte. La seconda cittadinanza onoraria è stata conferita all'atleta Arianna Errigo, originaria di Condofuri, vincitrice della medaglia di argento alle Olimpiadi di Londra del 2012 nella specialità del fioretto femminile. La Commissione ha, inoltre, ottenuto un finanziamento P.O.N. per la realizzazione del campo di calcetto nell'ambito del progetto "Io gioco legale" ed ha approvato il progetto per la manutenzione straordinaria del Salone dell'artigianato di Condofuri Marina e la riconversione in *auditorium* cittadino. Sono stati, altresì, attuati lavori di ristrutturazione e messa in sicurezza delle scuole materne e elementari.

Tutte le iniziative sono state realizzate coinvolgendo la cittadinanza che, nel corso di periodiche riunioni ed assemblee pubbliche, è stata costantemente informata e consultata.

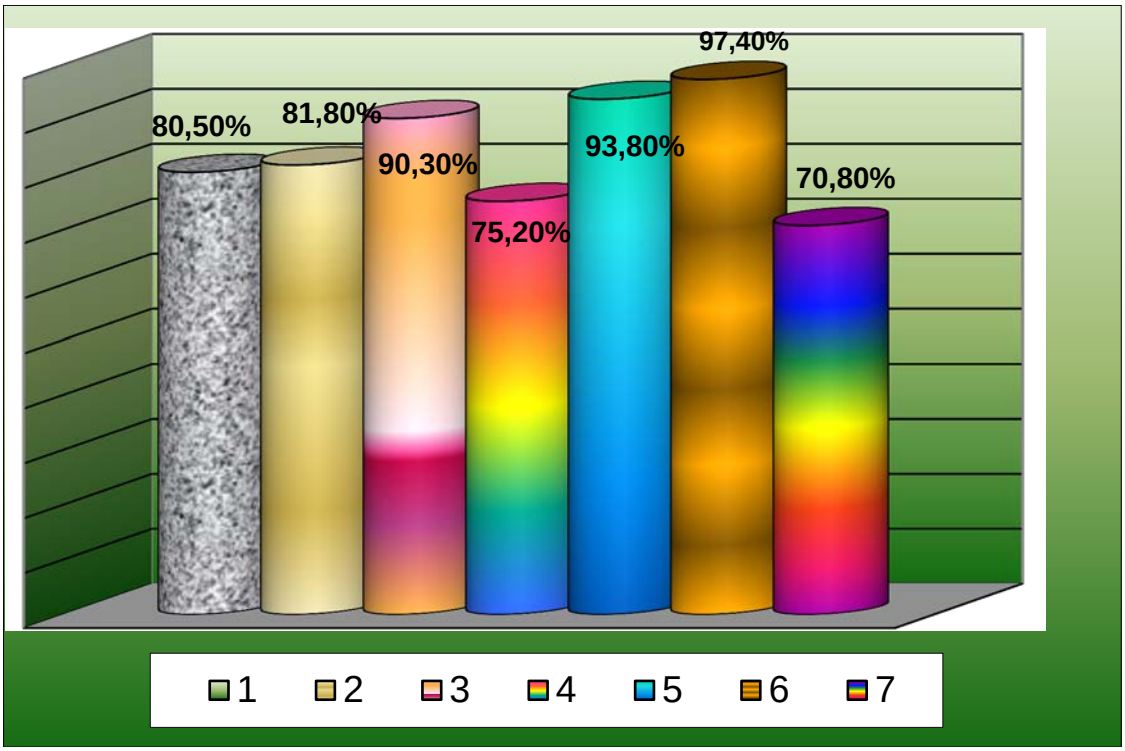
A Misilmeri (PA), al fine di recuperare il rapporto fiduciario tra la cittadinanza e gli organi di governo dell'ente, sono state promosse diverse iniziative tra cui la seconda edizione della "Notte bianca della legalità", da cui ha preso le mosse il nuovo progetto "La notte bianca continua…", alla quale hanno aderito associazioni culturali, sportive e del volontariato, che si sono assunte l'onere di adottare un bene comune (piazzette, aiuole, fontane, giardini, cortili scolastici) per curarne, a proprie spese, la manutenzione e la pulizia.

Nel comune di San Giuseppe Vesuviano (NA) è stato attivato un percorso culturale per la diffusione della legalità destinato ai ragazzi in età scolare, con il fattivo coinvolgimento dei genitori, ed è stata organizzata una manifestazione dedicata alle vittime del terrorismo. Nell'occasione, gli studenti hanno partecipato ad un concorso per l'assegnazione di tre contributi - studio.

Varie anche le iniziative avviate nel comune di Siculiana (AG) per garantire una migliore qualità della vita alle famiglie meno abbienti, ai giovani e agli anziani, anche attraverso l'adesione a progetti di inclusione sociale promossi dall'Assessorato regionale alle politiche sociali, famiglia ed enti locali. Significativo risulta anche il sostegno accordato all'iniziativa "Rete contro la violenza alle donne e ai minori", nella prospettiva di promuovere una maggiore consapevolezza dei diritti fondamentali della persona.

INCONTRI DELLA COMMISSIONE STRAORDINARIA CON I RAPPRESENTANTI LOCALI

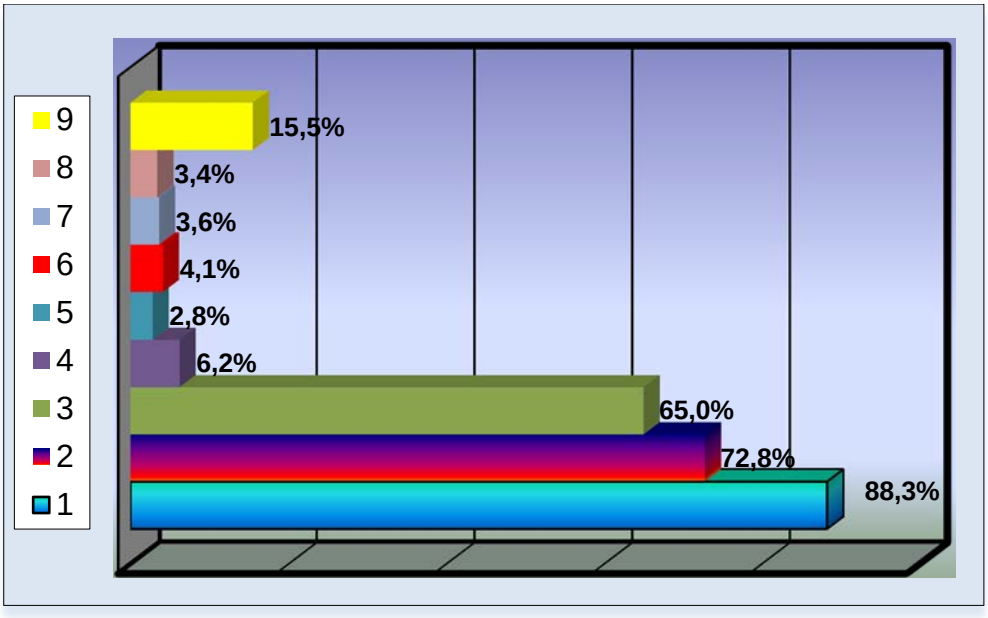
(media relativa agli anni 2010-2011-2012-2013-2014)



1. rappresentanti sindacali
2. rappresentanti associazioni giovanili
3. rappresentanti associazioni volontariato
4. rappresentanti forze politiche
5. parroci
6. dirigenti scolastici.
7. rappresentanti categorie produttive.

COMUNI CHE HANNO ADOTTATO INIZIATIVE PER MIGLIORARE LA COMUNICAZIONE

(media relativa agli anni 2010-2011-2012-2013-2014)



1. attivazione sito internet
2. diffusione comunicati stampa
3. creazione di uno sportello per i cittadini
4. ottimizzazione relazione con organi di informazione
5. carta dei servizi sociali
6. albo pretorio *on line*
7. protocollo informatico
8. incontri diretti con la popolazione
9. altro (creazione *account facebook e twitter*, organizzazione di forum e convegni, potenziamento *web*, apertura uffici)