

CAMERA DEI DEPUTATI N. 1664

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

MARONE, INCOSTANTE, BOFFA

Modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso

Presentata il 20 settembre 2006

ONOREVOLI COLLEGHI! — A ormai più di quindici anni di distanza dall'approvazione della normativa sullo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata è giunto il momento di fare una riflessione seria sulla necessità di un adeguamento che tenga conto, da un lato, dell'esperienza attuativa di questi anni e, dall'altro, di tutte le profonde modifiche che vi sono state nell'ordinamento degli enti locali, dalle modifiche al titolo V della Costituzione, alla elezione diretta dei sindaci e dei presidenti delle province, alla separazione tra indirizzo politico, di competenza degli organi elettivi, e compiti di gestione, di competenza dei dirigenti, alla creazione di nuovi organismi di gestione dei servizi pubblici, come le società miste.

Occorre, innanzitutto, ricordare che la normativa ha superato il vaglio della legittimità costituzionale solo perché la Corte costituzionale ha ritenuto con sentenza 19 marzo 1993, n. 103, che la circolare ministeriale attuativa prevedesse criteri interpretativi estremamente rigorosi, tali da ridurre al massimo i margini di discrezionalità delle autorità preposte all'attività di scioglimento (prefetto, Ministro dell'interno eccetera).

Infatti la Corte costituzionale si pose il problema del giusto equilibrio tra diritto costituzionalmente garantito all'elettorato attivo e passivo e l'altrettanto rilevante esigenza della sicurezza e dell'ordine pubblico. E chiarì con estremo rigore i limiti di applicazione della legge, affermando che lo « straordinario potere di sciogli-

mento degli organi elettivi conferito all'autorità amministrativa (...) è previsto nella ricorrenza di talune situazioni, fra loro alternative, quali *a*) i collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata, *b*) le forme di condizionamento degli amministratori, ma sempre che risulti che l'una o l'altra situazione compromettano la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali nonché il regolare funzionamento dei servizi loro affidati, ovvero quando il suddetto collegamento o le suddette forme di condizionamento risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica ».

Nei provvedimenti di scioglimento, pertanto, deve emergere « chiaramente il determinarsi di uno stato di fatto nel quale il procedimento di formazione della volontà degli amministratori subisca alterazioni per effetto dell'interferenza di fattori, esterni al quadro degli interessi locali, riconducibili alla criminalità organizzata ».

Alla luce di questi principi stabiliti dalla Corte costituzionale, nelle modifiche proposte all'articolo 143, commi 1 e 2, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, si definisce la fattispecie in maniera più rigorosa e dettagliata.

Anche perché negli ultimi anni, il limite posto dalla Corte costituzionale, e cioè la necessità di elementi certi ed indiscussi per procedere allo scioglimento, sta fortemente vacillando.

La definizione legislativa, infatti, consente eccessivi margini di discrezionalità interpretativa, che sta comportando forti differenziazioni applicative, a seconda dei singoli uffici territoriali del Governo, differenziazioni che, peraltro, si riscontrano anche nelle interpretazioni giurisprudenziali. A tal fine basta la semplice analisi del quadro complessivo degli scioglimenti in questi recentissimi tempi per rilevare che non vi è giusto equilibrio tra numero di scioglimenti che avvengono nelle province e livello di pervasività delle organizzazioni criminali.

Se vi fosse, infatti, una univocità interpretativa vi dovrebbe essere il maggior numero di scioglimenti laddove la presenza della criminalità organizzata è più forte. Il che non è.

Ed allora risulta chiaro che ormai l'interpretazione della legge è soggetta a forti margini di discrezionalità da parte dei singoli uffici territoriali del Governo, che hanno parametri di valutazione fortemente differenziati, il che è esattamente il contrario di quanto aveva richiesto la Corte costituzionale nella sua sentenza n. 103 del 1993. Di qui la necessità di individuare una migliore delimitazione della fattispecie, che non consenta margini di discrezionalità ed abbia come effetto l'adozione di criteri univoci su tutto il territorio.

Un'altra necessità di modifica ed aggiornamento è data dal fatto che il quadro normativo nel frattempo è completamente cambiato.

La legge fu pensata ed approvata in un'epoca in cui non esisteva l'elezione diretta dei sindaci, il potere di gestione era interamente nelle mani degli organi elettivi e l'attività delle giunte municipali e dei consigli comunali erano vere e proprie attività di gestione della cosa pubblica.

La conseguenza di tutto ciò era che il tentativo di infiltrazione, che è sempre un tentativo di infiltrazione nella gestione, era un tentativo che riguardava direttamente gli organi politici.

Tutto ciò è ormai profondamente modificato.

Il sindaco non è più frutto di una mediazione tra i partiti politici, ma di una investitura popolare.

I consiglieri comunali non hanno più compiti di gestione, ma solo ed esclusivamente compiti di indirizzo politico-amministrativo.

Rispetto a questo mutato quadro normativo è evidente che la normativa in oggetto, risalente al 1990 richiede un adeguato aggiornamento.

Si propone, pertanto, di distinguere il caso in cui l'infiltrazione riguardi il singolo consigliere (articolo 143, comma 1, del citato testo unico) dai casi in cui essa

riguardi il sindaco o parti rilevanti dell'organo elettivo (articolo 143, comma 2).

Nel caso del coinvolgimento del sindaco, infatti, la circostanza è particolarmente grave, anche perché, nell'evoluzione del concetto stesso di sicurezza, evoluzione che negli ultimi anni è stata profonda, sempre più anche i sindaci sono individuati come soggetti partecipi e protagonisti della sicurezza nel territorio del loro comune. Conseguenza, questa, della elezione diretta dei sindaci e, quindi, della necessità di individuare gli stessi come la prima barriera tra legalità ed illegalità.

In questa logica, nel 1998, si firmò per la prima volta in Italia, il « contratto di sicurezza », in cui appunto si riconosceva il principio che erano innanzitutto i sindaci i protagonisti in materia di sicurezza e che quindi essi avevano pieno diritto a sedere al tavolo del Comitato per l'ordine pubblico per combattere in prima linea insieme alle altre forze dell'ordine la battaglia della legalità.

Ed allora è evidente che il coinvolgimento di un sindaco non può che portare al commissariamento del comune.

Diversa è l'ipotesi del coinvolgimento di singoli consiglieri.

Non appare equo, infatti, criminalizzare l'intera classe dirigente di un comune, sciogliendo l'intero consiglio comunale, in presenza di episodi isolati, in cui invece appare indispensabile distinguere e selezionare, al fine di consentire che le forze sane del consesso sociale possano continuare ad impegnarsi nell'amministrazione. L'attuale scioglimento generalizzato del-

l'intero consiglio comunale, in presenza di infiltrazioni di limitati e singoli soggetti, sta comportando, infatti, l'effetto perverso dell'allontanamento proprio delle forze migliori della società civile, che ingiustamente vengono coinvolte in un generalizzato giudizio di contiguità alla criminalità organizzata.

Un'ulteriore proposta di modifica riguarda i dirigenti. L'attuale sistema legislativo, infatti, non prende in considerazione i dirigenti, perché la legge è precedente a tutte le innovazioni legislative che hanno portato alla attribuzione dei compiti di gestione ai dirigenti. Oggi, pertanto, si può arrivare al paradosso che le contiguità della criminalità organizzata sia con la classe degli enti locali e non con la classe politica, ma non vi è uno strumento adeguato per intervenire. Di conseguenza la proposta di legge prevede norme di intervento anche su questi soggetti, prevedendo forme di allontanamento graduate (articolo 143, comma 6-*bis*).

E nuove norme di intervento sono anche previste per le società miste, anche queste non disciplinate dalla normativa del 1990 e che, invece, ormai costituiscono il cuore degli affari economici di un ente locale (modifiche all'articolo 146).

Solo intervenendo anche su questi soggetti si possono effettivamente evitare le forme di infiltrazione che la criminalità organizzata attua nei confronti degli enti locali, che non riguardano più solo la gestione degli appalti delle opere pubbliche, ma anche tutto il settore delle forme di gestione dei servizi pubblici.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Modifiche all'articolo 143 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267).

1. All'articolo 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di seguito denominato « testo unico », sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. Qualora, a seguito di accertamenti effettuati a norma dell'articolo 59, comma 7, emergano elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di consiglieri o assessori, o su forme di condizionamento degli stessi, che determinano chiaramente uno stato di fatto nel quale il procedimento di formazione della volontà subisce alterazioni per effetto dell'interferenza di fattori, esterni al quadro degli enti locali, riconducibili alla criminalità organizzata, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica, il Ministro dell'interno, su proposta del prefetto, dispone la decadenza degli stessi. Quando ricorrono motivi di urgente necessità, il prefetto, in attesa del decreto di decadenza, sospende gli organi dalla carica ricoperta »;

b) il comma 2 è sostituito dal seguente:

« 2. Fuori dei casi previsti dall'articolo 141, i consigli comunali e provinciali sono sciolti quando, anche a seguito di accertamenti effettuati a norma dell'articolo 59, comma 7, emergono elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità

organizzata del sindaco o presidente di provincia, o su un numero rilevante di consiglieri o assessori, o su forme di condizionamento degli stessi, che determinano chiaramente uno stato di fatto nel quale il procedimento di formazione della volontà subisce alterazioni per effetto dell'interferenza di fattori, esterni al quadro degli enti locali, riconducibili alla criminalità organizzata ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica. Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della provincia e di componente delle rispettive giunte, anche se diversamente disposto dalle leggi vigenti in materia di ordinamento e funzionamento degli organi predetti, nonché di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte »;

c) il comma 3 è sostituito dal seguente:

« 3. Il procedimento di scioglimento di cui ai commi 1 e 2 è avviato dal prefetto della provincia con una relazione che riferisce le risultanze degli accertamenti svolti, che tiene anche conto di elementi eventualmente acquisiti con i poteri delegati dal Ministro dell'interno ai sensi dell'articolo 2, comma 2-*quater*, del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410, e successive modificazioni. Nei casi in cui per i fatti oggetto degli accertamenti di cui al comma 1 o per eventi connessi sia pendente procedimento penale, il prefetto può richiedere preventivamente informazioni al procuratore della Repubblica competente, il quale, in deroga all'articolo 329 del codice di procedura penale, comunica tutte le informazioni che non ritiene debbano rimanere segrete per le esigenze del procedimento. La relazione non può fondarsi sull'analisi della legittimità degli atti amministrativi, a meno che la loro illegittimità sia finalizzata a favorire la criminalità organizzata. Qualora la relazione si fondi su rapporti di parentela o frequentazioni con soggetti

contigui alla criminalità organizzata, la circostanza va valutata in relazione alle dimensioni dell'ente di cui si propone lo scioglimento »;

d) il comma 4 è sostituito dal seguente:

« 4. Lo scioglimento dei consigli comunali o provinciali è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Il provvedimento di scioglimento deliberato dal Consiglio dei ministri è trasmesso al Presidente della Repubblica per l'emanazione del decreto ed è contestualmente trasmesso alle Camere. Il decreto di scioglimento è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*, con la relazione del Ministro dell'interno e la relazione del prefetto, salvo che il Ministro dell'interno non disponga diversamente per gravi motivi di sicurezza pubblica. Se il divieto di pubblicazione è parziale, la relazione del prefetto è pubblicata per le parti che non sono oggetto di divieto »;

e) dopo il comma 4 è inserito il seguente:

« 4-bis. Il rinnovo del consiglio nelle ipotesi di scioglimento deve coincidere con la seconda tornata elettorale utile conseguente al decreto di scioglimento »;

f) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 6-bis. Quando, a seguito del procedimento di cui al comma 2, i collegamenti diretti o indiretti o i condizionamenti di cui al comma 1 e i conseguenti pregiudizievoli effetti sulla vita amministrativa dell'ente o sullo stato della sicurezza pubblica siano rilevati con riferimento a dirigenti, funzionari o dipendenti a qualunque titolo dell'ente, il Ministro dell'interno, su proposta del prefetto, assume in rapporto ai dirigenti, funzionari e dipendenti medesimi ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente, ivi inclusa la sospensione ovvero la destinazione ad altra amministrazione, o ad altro ufficio o mansione

nella medesima amministrazione. I provvedimenti conservano i loro effetti per un periodo da dodici a diciotto mesi prorogabili fino ad un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali, ovvero, nel caso in cui venga adottato anche il decreto di scioglimento del consiglio, per lo stesso periodo di tempo del decreto medesimo ».

ART. 2.

*(Modifiche all'articolo 144
del testo unico).*

1. All'articolo 144 del testo unico sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 1 è sostituito dal seguente:

« 1. Con il decreto di scioglimento di cui all'articolo 143 è nominata una commissione straordinaria per la gestione dell'ente, la quale esercita le attribuzioni che le sono conferite con il decreto stesso. La commissione è composta di due membri per i comuni fino a diecimila abitanti, e di tre membri per i comuni oltre diecimila abitanti e le province. I membri sono scelti tra funzionari dello Stato, in servizio »;

b) è aggiunto, in fine, il seguente comma:

« 3-bis. Nel caso che il prefetto adotti i provvedimenti di cui all'articolo 143, comma 6-bis, e non venga anche disciolto il consiglio comunale o provinciale, la commissione viene istituita al solo fine di eseguire le verifiche di cui all'articolo 145, comma 4, e di adottare le determinazioni eventualmente conseguenti ».

ART. 3.

(Modifiche all'articolo 145 del testo unico).

1. Al comma 1 dell'articolo 145 del testo unico le parole: « indicate nel comma 1 » sono sostituite dalle seguenti: « indicate nei commi 2 e 6-bis »;

ART. 4.

(Modifiche all'articolo 146 del testo unico).

1. Dopo il comma 1 dell'articolo 146 del testo unico è inserito il seguente:

« *1-bis.* Le disposizioni di cui al presente capo si applicano anche alle società interamente pubbliche o a prevalente capitale pubblico. Nel caso emergano elementi a carico di singoli amministratori o di dirigenti, si procede ai sensi dell'articolo 143, comma 1. Nel caso emergano elementi che coinvolgano un numero rilevante di amministratori, il Ministro dell'interno può procedere allo scioglimento dell'organo esecutivo, con conseguente nomina di un commissario, che resta in carica per la durata di un anno ».

ART. 5.

(Modifica all'articolo 10 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252).

1. Il comma 9 dell'articolo 10, del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 3 giugno 1998, n. 252, è sostituito dal seguente:

« 9. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche nelle ipotesi di cui all'articolo 1-*septies* del decreto-legge 6 settembre 1982, n. 629, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 ottobre 1982, n. 726. Le prefetture-uffici territoriali del Governo non possono adottare procedimenti diversi da quelli previsti dal presente articolo ».

ART. 6.

(Norme transitorie e finali).

1. Le disposizioni introdotte dalla presente legge si applicano anche agli scio-

glimenti dei consigli comunali e provinciali il cui procedimento, alla data della sua entrata in vigore, è già stato iniziato ai sensi dell'articolo 143 del testo unico nel testo vigente prima della predetta data di entrata in vigore e per i quali il decreto di scioglimento non è stato ancora adottato.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 0,30



15PDL0014880