

Note sullo scioglimento dei consigli degli enti locali per infiltrazioni mafiose*

Francesco Manganaro, Rocco Parisi

SOMMARIO: 1. Il controllo statale sugli enti locali. 2. Lo scioglimento degli organi elettivi degli enti locali. 3. Il decreto di scioglimento come atto di alta amministrazione. 4. La controversa natura preventiva o sanzionatoria del provvedimento di scioglimento. 5. Le modifiche dell'art. 143 TUEL. 6. Il procedimento di scioglimento degli organi elettivi degli enti locali. 7. La debolezza della verifica giurisdizionale: il controllo estrinseco sul provvedimento di scioglimento. 8. Alcune osservazioni conclusive.

1. *Il controllo statale sugli enti locali*

Il tema dello scioglimento dei consigli degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata è «un tema piuttosto negletto tra i giuristi»¹, pur coinvolgendo interessi pubblici rilevanti ed essendo una fattispecie assai peculiare di controllo governativo sugli enti locali.

Come è noto, la tradizionale definizione della funzione di controllo indica la possibilità che un organo o un ente possa sindacare l'operato di un altro organo o di un altro ente, sempre al fine di realizzare gli interessi pubblici che l'or-

* Il lavoro è oggetto di una riflessione comune; in particolare i parr. 1, 8 sono di Francesco Manganaro; i parr. 2-7 sono di Rocco Parisi.

¹ Così M. Magri, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità, in attesa di una riforma dell'art. 143 del Tuel*, in *Dir. Amm.*, 2018, 1, 77. Sul punto: R. Rolli, *Il comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, Roma, 2013; V. Montaruli, *Lo scioglimento degli organi elettivi degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata*, Napoli, 2014; F.G. Scoca, *Scioglimento di organi elettivi per condizionamento della criminalità organizzata*, in *Giur. it.*, 2016, 7, 1722 ss.; R. Rolli, *Dura lex, sed lex. Scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni mafiose, interdittive prefettizie antimafia e controllo giudiziario*, in *Ist. del fed.*, 2022, 15 ss. Più in generale, sull'influenza della criminalità organizzata nell'amministrazione pubblica: F. Manganaro, A. Romano Tassone, F. Saitta (a cura di), *Diritto amministrativo e criminalità*, Atti del Convegno di Copanello, 28-29 giugno 2013, Milano, 2014.

gano o l'ente controllato avrebbe dovuto tutelare². Si possono così individuare controlli sugli organi, sugli atti, sulla gestione; in particolare, il controllo esterno tra enti appare palesemente contrapposto al concetto di autonomia³, con una limitazione dell'attività dell'ente controllato, attraverso l'esercizio di poteri che possono giungere, ove la legge lo preveda, all'eventuale scioglimento dei suoi organi di governo⁴.

Il controllo statale sugli organi degli enti territoriali assume una natura sostanzialmente politica, concretizzando la preminenza dell'ordinamento giuridico statale su quello particolare dell'ente locale, soprattutto quando si estrinseca in provvedimenti di scioglimento dei consessi elettivi democraticamente eletti⁵.

Il controllo sugli organi degli enti locali è attribuito allo Stato fin dalla legge dell'unificazione n. 2248 del 1865 ed è rimasto ancora vigente, al contrario di quanto è invece avvenuto per il controllo sugli atti, che, inizialmente previsto anche in Costituzione, è venuto via via declinando fino all'abrogazione della norma costituzionale che lo prevedeva, avvenuta con la riforma costituzionale del 2001.

L'esigenza unificatrice del nuovo Stato nazionale poteva essere un motivo, seppure opinabile, per un controllo sostitutivo sugli organi, a garanzia dell'unità appena realizzata. La natura dei controlli attivati dallo Stato nazionale sugli enti locali si configura, fin da subito, come vigilanza assoluta nei confronti degli enti territoriali; un sistema di controlli fortemente accentrato, con un'impostazione di tipo repressivo, che considera le amministrazioni locali come enti subordinati e li configura come organi di amministrazione indiretta dello Stato. Enti locali che sono tenuti a perseguire interessi statali e perciò sottoposti ad un penetrante controllo, di legittimità e di merito, in ossequio al principio della titolarità statale della funzione amministrativa⁶.

La legge comunale e provinciale contenuta nell'allegato a) della legge 2248/1865 è caratterizzata da un impianto fortemente centralistico e gerarchico,

² Tra gli innumerevoli lavori sul tema del controllo, si segnalano: G. Berti, L. Tumati, *Controlli amministrativi*, in *Enc. del Dir.*, X, Milano, 1962, 302 ss.; M. S. Giannini, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 1263 ss.; S. Cassese (a cura di), *I controlli nella pubblica amministrazione*, Bologna, 1993; U. Allegretti (a cura di), *I controlli amministrativi*, Bologna, 1995; G. Berti, N. Marzona, *Controlli amministrativi*, in *Enc. del Dir.*, Agg. III, Milano, 1999, 471 ss.

³ G. Berti, *Art. 5*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, 1975, 277. Sul punto: M.S. Giannini, *Autonomia (teoria gen. e dir. pubbl.)*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, 1959; A. Romano, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, Torino, 30 ss.; R. Bifulco, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 132 ss.; F. Benelli, *Art. 5*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008.

⁴ G. Pastori, *Trasformazioni dell'amministrazione e controlli*, in Aa. Vv., *Democrazia, Amministrazione, Controlli*, Atti del convegno 23-24 febbraio 2007, Napoli, 2008, 28.

⁵ R. Rolli, *Il comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, cit., 49.

⁶ R. Rolli, *Il comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, cit., 52.

che attribuisce al prefetto un'estesa funzione di vigilanza, che si estrinseca in un controllo di legittimità teso alla regolarità formale di tutte le delibere del consiglio e della giunta. Impostazione mantenuta e rafforzata in epoca fascista con il t. u. n. 383 del 1934, che azzerò la già minima autonomia politica, visto che il sindaco viene sostituito dal podestà di nomina governativa. Quanto all'attività amministrativa, gli enti locali divengono enti "ausiliari" dello Stato, che attraverso il prefetto aggiunge al controllo di legittimità quello di merito⁷. L'art. 5 della Costituzione, vera pietra miliare del nuovo ordinamento costituzionale, introduce un nuovo concetto di autonomia come fondamento della Repubblica⁸, sebbene il tardivo adeguamento della normazione statale regolativa degli enti locali ha per lungo tempo violato il principio costituzionale dell'autonomia⁹. Bisogna aspettare, per gli enti locali, la legge di riforma n. 142 del 1990 e le successive leggi Bassanini degli anni 1997-98, fino alla riforma costituzionale del 2001.

La l. 142/1990 di riforma degli enti locali, poi accorpata nel Testo unico n. 267/2000, prevedeva, all'art. 147, come surrogato dei controlli esterni limitanti l'autonomia, una serie di controlli interni quali il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione, la valutazione della dirigenza, il controllo strategico. L'art. 147 del TUEL (come poi modificato dall'art. 3 del d.l. 174/2012, convertito con modificazioni in l. 213/2013) è stato integralmente sostituito, limitando i gravosi controlli secondo la dimensione demografica dell'ente locale. Viene così stabilito che alcune tipologie di controllo interno (controllo dello stato di attuazione di indirizzi e degli obiettivi da parte degli organismi gestionali esterni, controllo della qualità dei servizi erogati e controllo sulle società partecipate) siano obbligatorie solo per gli enti con popolazione superiore a diecimila abitanti.

L'abolizione dei controlli sugli atti da parte della Regione, con la modifica costituzionale del 2001, viene "compensata" con un rafforzamento del controllo esterno della Corte dei Conti, che attraverso le sezioni regionali è chiamata a verificare la legittimità e la regolarità della gestione, il funzionamento dei controlli interni, il rispetto delle regole contabili e del pareggio di bilancio, il piano esecutivo di gestione, i regolamenti e gli atti di programmazione e pianificazione. Un contrappasso accentratore in controtendenza con l'orientamento autonomistico costituzionale¹⁰.

⁷ S. Cassese, *Il prefetto come autorità amministrativa generale*, in *La Regione*, 1992, 331.

⁸ F. Benvenuti, *Le autonomie locali nello Stato moderno*, in *Il nuovo osservatore*, 1962, ed ora in *Scritti giuridici*, III, Milano, 2006, 2233 ss.; G. Berti, *Caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969.

⁹ Sul punto, F. Manganaro, *L'autonomia incompiuta*, Napoli, 2016.

¹⁰ M. Magri, *Il controllo sugli enti territoriali nell'attuale congiuntura*, Santarcangelo di Romagna, 2017, ed ivi bibliografia citata.

2. *Lo scioglimento degli organi elettivi degli enti locali*

Senza soffermarsi sulle cause ordinarie di scioglimento degli organi elettivi degli enti locali¹¹, si consideri specificamente lo scioglimento per fenomeni di infiltrazione mafiosa. Tale istituto viene introdotto dall'art. 1 del d.l. 164/1991, convertito con l. 221/1991¹², come nuovo art. 15-*bis* della legge 55/1990 («Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale»), poi ulteriormente integrato con l. 94/2009 (c.d. «pacchetto sicurezza») e attualmente regolato dall'art. 143 del d.lgs. 267/2000 Testo unico degli enti locali (TUEL).

Lo scioglimento dei consigli degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata nell'attività amministrativa è una misura di controllo ablatoria, con la quale il consiglio viene sostituito da commissari di nomina governativa, con provvedimento del Ministro dell'Interno¹³.

Nella sua formulazione originaria, l'art. 143 del d.lgs. 267/2000 prevedeva lo scioglimento dei consigli di Comuni o Province ove fossero emersi «elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi». Allo scioglimento del consiglio comunale o provinciale consegue la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della Provincia e di componente delle rispettive giunte, con la conseguente nomina da parte del governo di un organo straordinario di amministrazione dell'ente.

La norma esige, perciò, una stringente consequenzialità tra l'emersione, da un lato, di una delle due situazioni suddette, «collegamenti» o «forme di condi-

¹¹ L'art. 141 del TUEL prevede che «I consigli comunali e provinciali vengono sciolti con d.P.R., su proposta del Ministro dell'interno: a) quando compiano atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico; b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per le seguenti cause: 1) impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del sindaco o del presidente della Provincia; 2) dimissioni del sindaco o del presidente della Provincia; 3) cessazione dalla carica per dimissioni contestuali, ovvero rese anche con atti separati purché contemporaneamente presentati al protocollo dell'ente, della metà più uno dei membri assegnati, non computando a tal fine il sindaco o il presidente della Provincia; 4) riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti del consiglio; c) quando non sia approvato nei termini il bilancio; c-*bis*) nelle ipotesi in cui gli enti territoriali al di sopra dei mille abitanti siano sprovvisti dei relativi strumenti urbanistici generali e non adottino tali strumenti entro diciotto mesi dalla data di elezione degli organi. In questo caso, il decreto di scioglimento del consiglio è adottato su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti».

¹² D.l. 31 maggio 1991, n. 164, convertito in l. 22 luglio 1991, n. 221 *Misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso*.

¹³ E. Casetta, *Manuale di Diritto amministrativo*, Milano, 2022.

zionamento» e, dall'altro, di almeno uno tra due eventi: la compromissione della libertà di determinazione e del buon andamento amministrativo e del regolare funzionamento dei servizi oppure un pregiudizio per la sicurezza pubblica, secondo una discrezionale valutazione di pericolosità da parte del governo.

Una norma di così rilevante impatto sul sistema democratico di gestione degli enti locali non poteva non essere oggetto di una serrata discussione soprattutto in sede giurisdizionale. Resta ancora oggi assai significativa la prima interpretazione della norma, fornita dalla Corte costituzionale con la sentenza 19 marzo 1993, n. 103, che si pronuncia su una questione di legittimità sollevata dal Tar del Lazio sulla base dei ricorsi presentati dagli amministratori di due Comuni sciolti per infiltrazione mafiosa. I giudici amministrativi ponevano alcuni dubbi sulla costituzionalità della norma nella parte in cui consente lo scioglimento del consiglio comunale anche per meri collegamenti indiretti di taluni amministratori con la criminalità organizzata, coinvolgendo peraltro l'intero organo pur in presenza di contatti riferibili solo ad alcuni amministratori.

La Corte costituzionale rigetta la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 15-*bis* della l. 55/1990, indicando tuttavia alcuni criteri interpretativi, poi invero trascurati dalla giurisprudenza amministrativa¹⁴. Invero, la Corte dichiara l'infondatezza delle questioni sollevate dal Tar del Lazio, ritenendo la norma pienamente aderente alle esigenze di tutela riconosciute in Costituzione, in particolare nell'art. 5 Cost. E ciò perché, secondo la Corte, l'ampia discrezionalità attribuita agli organi di governo nella valutazione dei fatti considerati sufficienti a giustificare lo scioglimento trova un opportuno limite nell'obbligo di un'adeguata motivazione che indichi le ragioni di fatto su cui si consolida il convincimento di una collusione dei componenti degli organi elettivi con la criminalità organizzata¹⁵. Il provvedimento di scioglimento, così come evidenziato dall'art. 146 TUEL che ne estende l'applicabilità anche agli altri enti locali e ad una serie di soggetti pubblici fra cui le aziende sanitarie locali, mira a tutelare l'unitarietà della Repubblica, garantita dall'art. 5 Cost., cosicché l'art. 143 TUEL, inserito nel sistema dei con-

¹⁴ La Corte afferma che «la disposizione impugnata è [...] formulata in modo da assicurare il rispetto dei principi che si assumono violati, e contiene in sé tutti gli elementi idonei a garantire obiettività e coerenza nell'esercizio dello straordinario potere di scioglimento degli organi elettivi conferito all'autorità amministrativa». Sul punto, criticamente: G. Corso, *Criminalità organizzata e scioglimento dei consigli comunali e provinciali: osservazioni critiche alla giurisprudenza costituzionale*, in *Nuove autonomie*, 1993, 117 ss.; A. Ciancio, *Lo scioglimento dei consigli comunali per motivi di inquinamento da criminalità organizzata nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. it.*, 1996, IV, c. 17 ss.

¹⁵ Secondo la Corte, «anche in presenza di tale latitudine di apprezzamenti, la garanzia della tutela giurisdizionale appare sufficientemente assicurata dalla possibilità, per il giudice amministrativo, di verificare la sussistenza degli elementi di fatto [...] quali vengono asseriti nella motivazione, che all'uopo deve essere fornita dall'organo che emana il provvedimento di scioglimento, nonché di valutare, sotto il profilo della logicità, il significato attribuito agli elementi di fatto su cui si fonda, e l'iter seguito per pervenire a certe conclusioni».

troli sugli enti locali, costituirebbe un punto di equilibrio fra due spinte contrastanti quali l'autonomia e l'unità dell'ordinamento repubblicano.

Ne è convinta quella parte della dottrina che trova per analogia il fondamento della norma in questione nello scioglimento dei consigli regionali *ex art. 126 Cost.*¹⁶, oppure nella necessità di garantire valori costituzionali quali il buon andamento e l'imparzialità dell'azione amministrativa *ex art. 97 Cost.*, o la sicurezza pubblica *ex art. 117, c. 2 lett. h)*, oppure ancora la libertà di esercizio del mandato elettivo *ex art. 51 Cost.*¹⁷.

Tuttavia, ciò che segnerà il dibattito successivo è che la Corte, pur confermando la legittimità costituzionale della norma, afferma esplicitamente la natura sanzionatoria del provvedimento, prefigurando così la necessità di validi presupposti sostanziali legittimanti l'emanazione di una siffatta misura; principio che, invece, non troverà conferma nella giurisprudenza amministrativa successiva, con le gravi conseguenze – che in seguito verranno esposte – circa l'assoluta discrezionalità del provvedimento di scioglimento.

La Corte costituzionale, pur confermando la legittimità costituzionale della norma, enuncia due principi su cui si concentrerà il dibattito successivo fino ad oggi.

Innanzitutto, la Corte afferma che il decreto di scioglimento del Presidente della Repubblica non costituisce un atto di natura politica, bensì un atto di alta amministrazione, con tutte le conseguenze relative alla sua impugnabilità. In secondo luogo, la Consulta ritiene che il provvedimento di scioglimento abbia carattere sanzionatorio, mirando a punire l'infiltrazione criminale negli enti locali¹⁸. Quest'ultimo assunto, tuttavia, non è stato condiviso dalla giurisprudenza amministrativa.

3. *Il decreto di scioglimento come atto di alta amministrazione*

Quanto al primo argomento, cioè la natura dell'atto di scioglimento, si è sviluppato un ampio dibattito circa la natura di atto politico o di alta amministrazione¹⁹.

¹⁶ F. Celle, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamento di tipo mafioso*, in *Foro amm. T.A.R.*, 2004, 4, 1209 ss.

¹⁷ E. Leotta, *Breve rassegna di giurisprudenza in materia di provvedimento di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso*, in *www.diritto.it*.

¹⁸ È netta l'affermazione della Corte, secondo cui la misura in oggetto ha natura sanzionatoria e carattere straordinario.

¹⁹ Sugli atti di alta amministrazione e la differenza con l'atto politico: G. Grottanelli De' Santi, *Atto politico e atto di governo*, in *Enc. Giur. Treccani*, IV, Roma, 1988, 1; V. Fanti, *L' "atto politico" nel governo degli enti locali*, in *Dir. e proc. amm.*, 2008, 2, 433 ss.; V. Cerulli Irelli, *Politica e amministrazione tra atti "politici" e atti "di alta amministrazione"*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 1, 101 ss.; G. Tropea, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Dir. amm.*, 2012, 229 ss.; A. Mitrotti, *L'atto politico: riflessioni intorno ad un istituto in perenne "tensione" tra scienza costituzionale ed amministrativa*, in *Nomos*, 2020, 1, 1 ss.

Come è noto, sono considerati atti politici quelli attinenti alla suprema direzione dello Stato, cioè gli atti con i quali gli organi costituzionali esprimono scelte peculiari che eccedono l'ordinario potere discrezionale di valutazione comparativa degli interessi, compiuta con gli atti amministrativi. L'estensione più o meno ampia del concetto di atto politico comprime o estende la giurisdizione, cosicché la definizione del suo contenuto sostanziale si collega alla relativa disciplina processuale, potendo teoricamente creare un'area protetta di atti governativi dal controllo giurisdizionale. L'atto politico, inizialmente previsto dall'art. 31 del r.d. 26 giugno 1924 n. 1054 ed oggi dall'art. 7 comma 1 del codice del processo amministrativo, viene sempre più confinato in spazi di eccezionale rilevanza costituzionale. In una visione ormai superata, il carattere politico dell'atto veniva considerato intrinseco ai provvedimenti autoritativi relativi all'ordine ed alla sicurezza pubblica; un principio dissolto dall'avvento dello Stato costituzionale, che tutela le libertà attraverso la definizione di limiti precisi e determinati degli atti aventi natura politica. E così anche il decreto di scioglimento dei consigli comunali e provinciali sembra perdere qualsiasi profilo di politicità per rientrare tra gli atti amministrativi, come da sempre affermato dalla costante giurisprudenza²⁰, seppure il contenuto ampiamente discrezionale, connesso alla sua natura di misura di prevenzione, con tutte le incertezze interpretative delle stessa²¹, lo avvicina molto ad una scelta di natura politica²².

La natura di atto di alta amministrazione del decreto di scioglimento, se per un verso consente la giustiziabilità innanzi al giudice amministrativo, dall'altro ne comporta gravi limitazioni quanto al sindacato sulla scelta compiuta. Sebbene permanga l'obbligo motivazionale ai sensi dell'art. 3 della legge sul procedimento, l'accertamento del giudice si limita ad un sindacato estrinseco, restando precluso ogni accertamento sui fatti che hanno dato luogo alla valutazione operata dall'amministrazione in merito agli elementi che hanno condotto allo scioglimento dell'ente, ivi compresa la valutazione sulla capacità indiziaria dei fatti accertati, dovendosi il giudice limitare ad un controllo di conformità legale dell'operato dell'amministrazione. Il sindacato giurisdizionale (come si vedrà meglio in seguito) risulta perciò limitato, senza la possibilità di verificare i fatti a

²⁰ F. Celle, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali*, cit., 37.

²¹ V. Montaruli, *Lo scioglimento degli organi elettivi degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata*, cit., 48.

²² Si veda, per tutte, la controversa vicenda di «Mafia capitale» del 2015, ove la Commissione prefettizia, con una corposa relazione di ottocentotrentacinque pagine, aveva ritenuto che ci fossero elementi rilevanti per procedere allo scioglimento del consiglio comunale di Roma, vista la concreta infiltrazione mafiosa nelle attività amministrative del Comune. In questo caso il ministro dell'Interno ha invece deciso di nominare un prefetto con poteri straordinari di controllo, commissariando singoli dipartimenti ed il municipio di Ostia.

cui l'amministrazione attribuisce valore sintomatico di una infiltrazione criminale nelle amministrazioni locali²³.

La giurisprudenza ha poi chiarito che il decreto di scioglimento «costituisce un atto di alta amministrazione, connotato anche da una significativa valenza politica, così come la relazione ministeriale che viene presa a fondamento per l'esercizio del potere di scioglimento; in tal caso il sindacato del giudice amministrativo non può essere che estrinseco, secondo le regole proprie del giudizio di legittimità, senza possibilità di apprezzamenti che ne riguardino il merito»²⁴.

Un'autorevole conferma viene dalla Corte costituzionale, secondo cui «i provvedimenti in esame, pur non potendosi qualificare come atti politici, comunque presentano caratteristiche tali da renderli collocabili tra gli atti di alta amministrazione essendo qualificabili come atti dell'amministrazione centrale dello Stato finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali ed attengono alla materia dell'ordine pubblico e della sicurezza»²⁵.

Orientamento ormai consolidato e ulteriormente confermato dalla costante giurisprudenza amministrativa, che, sempre in ordine alla natura degli atti di cui all'art. 143 TUEL, sottolinea che «il d.P.R. con il quale è disposto lo scioglimento e la relazione ministeriale di accompagnamento costituiscono, quindi, atti di "alta amministrazione", perché orientati a determinare ugualmente la tutela di un interesse pubblico, legato alla prevalenza delle azioni di contrasto alle c.d. "mafie" rispetto alla conservazione degli esiti delle consultazioni elettorali»²⁶.

4. *La controversa natura preventiva o sanzionatoria del provvedimento di scioglimento*

Il secondo elemento su cui si è a lungo discusso, peraltro ancora oggetto di dibattito, è l'eventuale natura sanzionatoria del provvedimento di scioglimento. Come accennato, la Corte costituzionale aveva ritenuto che sussistesse tale natura sanzionatoria²⁷, sebbene poi sia prevalso un orientamento diverso della giurisprudenza amministrativa, secondo cui il provvedimento di scioglimento non avrebbe natura sanzionatoria, ma costituirebbe una misura di prevenzione, in quanto non fondato sulla rilevanza penale dei fatti dedotti o sull'esito di eventuali pro-

²³ Lo afferma esplicitamente il Consiglio di Stato, sent. 16 febbraio 2007, n. 665, secondo cui «Il potere di scioglimento dei consigli comunali ha una valenza, se non propriamente politica, quanto meno di alta amministrazione ed implica, in quanto tale, un elevato tasso di discrezionalità, sia nell'accertamento, sia soprattutto nella valutazione dei fatti acquisiti al procedimento, che si sottrae ad un sindacato di merito da parte del giudice».

²⁴ Cons. St., sez. III, 6 marzo 2012, n. 1266.

²⁵ Corte cost., 23 giugno 2014, n. 182.

²⁶ Tar Lazio, sez. I, 13 maggio 2020, n. 5022.

²⁷ Corte cost., 19 marzo 1993, n. 103.

cessi penali, ma solo su elementi indiziari. Ne consegue non solo una distinzione tra i due piani del processo amministrativo e di quello penale, ma – cosa più rilevante per il nostro discorso – che il giudice amministrativo sia tenuto solo ad accertare la sussistenza di un rapporto tra l'organizzazione mafiosa e gli amministratori dell'ente, non potendo valutare i fatti posti a base dello scioglimento²⁸.

Cosicché la configurazione del provvedimento di scioglimento come atto di prevenzione, senza finalità repressive²⁹, giustifica l'ampio margine discrezionale di cui dispone l'amministrazione stessa, che può valutare come sintomi di infiltrazione criminale anche situazioni non addebitabili penalmente ai singoli amministratori, ma tali da far ritenere quanto meno possibile una loro vicinanza alla criminalità organizzata, quali vincoli di parentela o affinità, incontri e notorie frequentazioni, rapporti di amicizia o di affari.

Come l'interdittiva antimafia³⁰, anche lo scioglimento dei consigli degli enti locali costituisce una misura di prevenzione anticipata, che come tutte le misure di tal fatta ha il pregio di anticipare possibili eventi dannosi, ma presenta pure l'incertezza dei presupposti su cui si fonda, accertabili solo attraverso fatti sintomatici, la cui pregnanza viene lasciata ad una valutazione ampiamente discrezionale dell'amministrazione.

L'art. 143 TUEL, in sostanza, prospetterebbe un tipo di valutazione indiziaria, al fine di innalzare la tutela preventiva dell'ordine pubblico, per renderlo immune dagli effetti derivanti da collegamenti o forme di condizionamento che possano compromettere la libera determinazione degli organi di governo degli enti circa il buon andamento ed il regolare funzionamento dei servizi ovvero per il grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica. Si conferma così la natura preventiva dello scioglimento, che rappresenta comunque un evento di carattere straordinario in quanto ha come diretti destinatari gli organi elettivi nel loro complesso e non il singolo amministratore, rimuovendo da cariche istituzionali – seppure a fine di tutela – consessi democraticamente eletti.

La natura preventiva della misura consente la sua applicazione senza che possa incidere, come motivo di esenzione della responsabilità, la distinzione tra poli-

²⁸ Cons. St., sez. III, 11 ottobre 2019, n. 6918; sez. III, 10 gennaio 2018, n. 96; sez. III, 7 dicembre 2017, n. 5782.

²⁹ Cons. St., sez. V, 14 maggio 2003, n. 2590; in tal senso anche Corte d'appello Catanzaro, sez. I, 12 dicembre 2019, n. 55.

³⁰ Sul punto Corte cost., 18 gennaio 2018, n. 4 e Corte. Cost., 26 marzo 2020, n. 57 con nota di F.G. Scoca, *Adeguatezza e proporzionalità nella lotta "anticipata" alla mafia*, in *Giur. cost.*, 2020, 2, 689 ss.; R. Rolli, M. Maggiolini, *Interdittiva antimafia e controllo giudiziario* (nota a Consiglio di Stato, sez. III, 11 gennaio 2021, n. 319), in *Giustiziainsieme*, 2021; Id., *Interdittiva antimafia e questioni di legittimità costituzionale* (nota a ord. TAR – Reggio Calabria, 11 dicembre 2020, n. 732), in *Giustiziainsieme*, 2021; Id., *Interdittiva antimafia e giudicato penale* (nota a Consiglio di Stato sez. III, 4 febbraio 2021, n. 1049), in *Giustiziainsieme*, 2021; M.A. Sandulli, *Rapporti tra il giudizio sulla legittimità dell'informativa antimafia e l'istituto del controllo giudiziario*, in *Giustiziainsieme*, 2022.

tica ed amministrazione. L'influenza della criminalità organizzata sulle strutture amministrative comporta egualmente la responsabilità degli organi di governo dell'ente che rispondono, seppure non direttamente coinvolti con la criminalità organizzata, per mancanza di adeguato controllo sulla struttura amministrativa.

Si tratta di un orientamento assai restrittivo, che coinvolge gli amministratori locali ove anche non abbiano l'intenzione di favorire la criminalità organizzata, ma siano incapaci di controllare adeguatamente una struttura amministrativa collusa. Una soglia di prevenzione che si innalza notevolmente, quando la giurisprudenza ammette che per accertare la responsabilità del governo dell'ente sia «sufficiente a tale scopo, a seconda dei casi, anche l'individuazione di alcune situazioni, o anche di una sola, in cui si evidenzia l'asservimento dell'ente a vantaggio di simili sodalizi»³¹.

5. *Le modifiche dell'art. 143 TUEL*

L'alea relativa ai presupposti legittimanti il provvedimento di scioglimento ha portato, nel tempo, a numerose modifiche del dettato normativo dell'art. 143 TUEL, nel tentativo di definire quanto più possibile i contenuti della norma, sempre comunque tenendo conto che si tratta di un provvedimento preventivo, i cui contorni restano indefiniti, per la sua stessa natura.

La l. 94/2009 (c.d. «pacchetto sicurezza»), modificando l'originario contenuto normativo, precisa che lo scioglimento può essere disposto quando «emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare», tentando così di limitare l'ampia discrezionalità del provvedimento di scioglimento, come in precedenza previsto. Gli elementi sintomatici del condizionamento criminale devono caratterizzarsi per concretezza ed univocità e devono essere rilevati attraverso un documentato accertamento dei fatti, tutti volti a compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'ente locale, a vantaggio dell'organizzazione criminale³². Secondo la dottrina, la qualificazione degli elementi è anche uno strumento per favorire l'adozione di criteri univoci di applicazione della norma, in quanto stabilisce l'irrelevanza di mere supposizioni e presunzioni in riferimento al contesto criminale del singolo territorio³³.

³¹ Tar Lazio, sez. I, 20 luglio 2020, n. 1940.

³² Cons. St., sez. III, 19 ottobre 2015, n. 4792; 20 gennaio 2016, n. 197; 15 marzo 2016, n. 1038.

³³ P. Clarizia, *La nuova disciplina dello scioglimento degli organi elettivi*, in F. Ramacci, G. Spangher (a cura di), *Il sistema della sicurezza pubblica*, Padova, 2010.

In secondo luogo, la modifica normativa cambia la precedente formula «criminalità organizzata» con il nuovo riferimento ad attività «di tipo mafioso o simile». Per un verso, la modifica amplia il novero delle consorzierie criminali, introducendo una definizione assai indeterminata, quale è quella di attività di tipo «similare». Per altro verso, invece, il riferimento all'attività di «tipo mafioso», oltre a non tener conto delle diverse definizioni linguistiche delle varie associazioni criminali, orienta la norma più specificamente verso le consorzierie criminali organizzate secondo il modello dell'art. 416 *bis* del codice penale³⁴.

Nel contesto della norma così modificata, lo scioglimento è possibile quando si dimostri che gli amministratori avevano rapporti con le consorzierie criminali o ne erano condizionati, tanto da incidere sulle decisioni degli organi sia politici che amministrativi, così da violare i principi di buon andamento e di imparzialità, nonché il regolare funzionamento dei servizi. Si prospetta anche una causa di scioglimento più ampia ed indeterminata, nella parte in cui il comma 1 dispone che lo scioglimento possa avvenire quando i collegamenti o i condizionamenti con la criminalità organizzata «risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica». Si introduce una fattispecie composita che consente, in sintesi, lo scioglimento dei consigli quando il rapporto tra amministratori e criminalità organizzata comporti danni alla corretta azione amministrativa o, in maniera più generica, pregiudizio per la sicurezza pubblica³⁵. Dal punto di vista soggettivo, la l. 94/2009 precisa che gli amministratori i cui comportamenti sospetti possono dar luogo al provvedimento di scioglimento sono quelli di cui all'art. 77, c. 2 del TUEL, cioè i sindaci, anche metropolitani, i presidenti delle Province, i consiglieri dei Comuni anche metropolitani e delle Province, i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, i presidenti dei consigli comunali, metropolitani e provinciali, i presidenti, i consiglieri e gli assessori delle comunità montane, i componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, nonché i componenti degli organi di decentramento. Da una parte, si circoscrive l'ambito di applicazione della norma, precisando quali siano i soggetti a cui essa si applica; dall'altra, lo si estende ad amministratori che non siano necessariamente componenti degli organi consiliari, come sindaci e assessori, recependo gli orientamenti della prassi che aveva in tal modo adattato la normativa al nuovo assetto degli enti locali, come modificato dalle leggi in materia di enti locali degli anni Novanta.

³⁴ T. Groppi, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per collegamento mafioso*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000; F. Longo, *Lo scioglimento dei consigli comunali per fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso è questione di contesto*, in *Foro amm. Cds*, 2008; F. Celle, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamenti di tipo mafioso*, in *Foro amm. TAR*, 2004, 1209 ss.

³⁵ R. Ursi, *La sicurezza pubblica*, Bologna, 2022; B. Tonoletti, *Ordine e sicurezza pubblica*, in *Enc. del dir., I tematici*, Milano, 2022, 791 ss.

Inoltre, sempre per quanto attiene al profilo soggettivo, alla responsabilità della politica si aggiunge anche quella dei dipendenti delle amministrazioni, in quanto il novellato art. 1, c. 2 annovera tra coloro che possono mettere in atto condotte punibili anche segretari comunali e provinciali, direttori generali, dirigenti e dipendenti delle amministrazioni locali, anche quando non siano state accertate responsabilità di tipo politico. Ne è convinta la dottrina, secondo cui le nuove disposizioni mirano a ripristinare la legalità all'interno dell'ente, adottando misure di più immediata attuazione³⁶.

In conclusione, la l. 94/2009 realizza una sostanziale modifica dell'art. 143 TUEL, dettagliandone per quanto possibile gli elementi oggettivi e soggettivi, secondo quanto stabilito dalla citata sentenza n. 103/1993 della Corte costituzionale, definendo meglio i contorni della disciplina sullo scioglimento.

Un'ulteriore corposa modifica dell'originaria disciplina viene poi introdotta con il d.l. 113/2018, convertito in l. 132/2018, che aveva pure inserito il comma 7 *bis* nell'art. 143 TUEL³⁷, poi dichiarato incostituzionale. La disposizione prevedeva che il prefetto, una volta accertate gravi e reiterate condotte illecite, invece di procedere direttamente a chiedere lo scioglimento del consiglio, intimasse all'amministrazione di riportare la legalità nell'ambito dell'azione amministrativa dell'ente, assegnando un termine perentorio entro cui adempiere, pena la sostituzione degli organi di governo dell'ente locale con un commissario *ad acta*.

Lo scopo della novella avrebbe potuto essere considerato apprezzabile, in quanto si proponeva di "accompagnare" l'ente locale in un percorso virtuoso che lo riportasse nell'ambito della legalità, soluzione utile soprattutto nel caso in cui gli amministratori locali non fossero stati sodali, ma intimiditi dalle organizzazioni criminali.

Tuttavia, l'ampia discrezionalità attribuita al prefetto, connessa alla già nota indeterminazione dei presupposti, ha portato alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della nuova disposizione con la sentenza n. 195/2019. Nel ragionamento della Corte, la norma introduceva una via di mezzo tra un accertamento che portasse allo scioglimento o alla dichiarazione della insussistenza dei motivi che avrebbero potuto determinarlo. La stessa Corte, pur rilevando come si trattasse di una soluzione adeguata che, in caso di minore gravità, avrebbe anche potuto portare alla rimozione delle illiceità senza giungere allo scioglimento (misura sempre più grave e non sempre risolutiva dei problemi rilevati), rilevava al contempo come la stessa attribuisse al prefetto un potere sostitutivo *extra ordinem* «ampia-

³⁶ F. Staderini, P. Caretti, P. Milazzo, *Diritto degli enti locali*, Milano, 2022, 311.

³⁷ Secondo M. Magri, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità, in attesa di una riforma dell'art. 143 del Tuel*, cit., 84, la natura emergenziale dell'intervento modificativo della norma «mette anche a dura prova i più consolidati principi dell'ordinamento democratico».

mente discrezionale, sulla base di presupposti generici e assai poco definiti, e per di più non mirati specificamente al contrasto della criminalità organizzata; ossia complessivamente in termini tali da non essere compatibili con l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali territoriali», soprattutto nella parte in cui attribuiva al prefetto un potere indeterminato di imporre alle amministrazioni interventi di risanamento, obbligatori per evitare lo scioglimento. L'illegittimità della norma è stata dunque fondata non solo sulla indeterminatezza del potere assegnato al prefetto, ma altresì sull'evenienza che un atto di tale rilevanza, quale la possibilità di scioglimento di un organo elettivo di un ente locale, venisse demandato alla decisione del prefetto, senza nemmeno il coinvolgimento del governo³⁸.

6. *Il procedimento di scioglimento degli organi elettivi degli enti locali*

Quanto al procedimento di scioglimento, l'accertamento degli elementi concreti, univoci e rilevanti che ne potrebbero dare luogo è affidato al prefetto competente per territorio che dispone ogni opportuno accertamento, promuovendo l'accesso presso l'ente interessato, ai sensi dell'art. 143 comma 2 del TUEL. A tal fine il prefetto nomina una commissione ispettiva, composta da tre funzionari, che entro tre mesi, rinnovabili una sola volta, presentano al prefetto una specifica relazione. L'accertamento attiene alle attività sia degli organi politici che degli organi amministrativi, onde verificare l'eventuale intrusione della criminalità organizzata nelle attività di gestione dell'ente, oggetto specifico di interesse delle consorterie criminali³⁹.

L'accertamento della commissione rappresenta il fulcro della disciplina in oggetto, poiché essa collaziona non solo atti – che ben potrebbero essere oggetto di una valutazione obiettiva successiva da parte del giudice – ma anche fatti a cui la commissione attribuisce un significato con un proprio giudizio del tutto discrezionale, peraltro contravvenendo al preciso disposto normativo secondo cui i presupposti devono essere concreti, univoci e rilevanti, come più volte afferma-

³⁸ Secondo la Corte, «la garanzia costituzionale di autonomia degli enti locali territoriali (Comuni, Province e Città metropolitane) richiede non solo che i presupposti di tali poteri sostitutivi, incidenti nell'attività dell'ente, siano sufficientemente determinati dalla legge, ma anche che l'eventuale sostituzione a organi dell'ente rispetti il canone dell'art. 120, secondo comma, Cost., integrato dalla norma di attuazione di cui all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), sull'assunzione a livello governativo della responsabilità per l'esercizio di tali poteri. Invece, la disposizione censurata lascia l'esercizio di un potere sostitutivo, che si è visto essere ampiamente discrezionale, al livello meramente amministrativo dei poteri del prefetto, senza alcun coinvolgimento del Governo (come nell'ipotesi del comma 1 dell'art. 143) e neppure del Ministro dell'interno (come nell'ipotesi del comma 5 della stessa disposizione)».

³⁹ Cons. St., sez. III, 6 marzo 2012, n. 1266.

to dalla giurisprudenza amministrativa⁴⁰, pur se si tratti di presupposti che non consentano un'azione penale o l'adozione di misure di sicurezza.

Entro quarantacinque giorni dal deposito delle conclusioni della commissione (termine ritenuto non perentorio), il prefetto, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica integrato dal procuratore della Repubblica competente per territorio, ferma la possibilità di chiedere informazioni all'Autorità giudiziaria circa la sussistenza di indagini giudiziarie a carico dei soggetti interessati, invia al ministro dell'Interno una relazione nella quale si dà conto della eventuale sussistenza degli elementi sufficienti per lo scioglimento. Il ministro dell'Interno, entro tre mesi, può proporre al Presidente della Repubblica, previa deliberazione del consiglio dei ministri, lo scioglimento del consiglio dell'ente locale.

Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della Provincia, di componente delle rispettive giunte e di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte, anche se diversamente disposto dalle leggi vigenti in materia di ordinamento e funzionamento degli organi predetti.

Pur se non sia disposto lo scioglimento, il ministro, ove sussistano elementi indiziari che riguardano la dirigenza o i dipendenti dell'ente, potrà adottare ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente.

Il decreto di scioglimento è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, con allegate la proposta del ministro dell'Interno e la relazione del prefetto, salvo che il consiglio dei ministri disponga di mantenere la riservatezza su parti della proposta o della relazione ove lo ritenga strettamente necessario. Il periodo di gestione commissariale viene stabilito per un periodo da dodici a diciotto mesi, prorogabili fino ad un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali.

Nel caso in cui non sussistano i presupposti per lo scioglimento, il ministro dell'Interno, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione, emana comunque un decreto di conclusione del procedimento.

L'art. 143, c. 11, del TUEL, come modificato dall'art. 28 *bis* del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, prevede l'incandidabilità per gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento, anche alle elezioni per la Camera dei Deputati, per il Senato della Repubblica e per il Parlamento europeo, e non solo per le elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, come prima previsto; l'incandidabilità, inoltre, non è più circoscritta alla tornata elet-

⁴⁰ Cons. St., sez. III, 12 gennaio 2013, n. 126.

torale successiva allo scioglimento stesso, ma si estende ai due turni elettorali successivi, sempre ove essa sia dichiarata con provvedimento definitivo⁴¹.

7. *La debolezza della verifica giurisdizionale: il controllo estrinseco sul provvedimento di scioglimento*

Considerata l'eccezionalità della misura dello scioglimento dei consigli degli enti locali, appare opportuno verificare in che modo la giurisprudenza amministrativa abbia interpretato la disciplina in materia⁴².

È lo stesso giudice amministrativo – con evidente *self restraint* – a ritenere che il tipo di controllo sulla legittimità dei provvedimenti adottati possa essere solo «estrinseco, e cioè nei limiti del vizio di eccesso di potere quanto all'adeguatezza dell'istruttoria, della ragionevolezza del momento valutativo, della congruità e proporzionalità del fine perseguito»⁴³, poiché molto ampia è la sfera di discrezionalità di cui l'amministrazione dispone in sede di valutazione dei fenomeni connessi all'ordine pubblico ed in particolare della minaccia rappresentata dal radicamento sul territorio delle organizzazioni mafiose, con ogni effetto sulla graduazione delle misure repressive e di prevenzione.

La definizione del provvedimento di scioglimento come atto di alta amministrazione comporta che esso abbia un contenuto ampiamente discrezionale, configurandosi come momento attuativo dell'indirizzo politico a livello amministrativo⁴⁴. Inoltre, l'opinione secondo cui lo scioglimento costituisca una misura preventiva e non sanzionatoria influisce sulle modalità dell'accertamento giudiziale, poiché riduce le garanzie in ordine ai presupposti del provvedimento e del suo procedimento di adozione⁴⁵.

Ne dà conferma, anzitutto, il consolidato orientamento secondo cui sono nettamente distinti i presupposti per lo scioglimento rispetto a quelli per l'esercizio dell'azione penale⁴⁶. In genere, la giurisprudenza ritiene che non siano sufficienti singoli episodi per confermare collusione e condizionamenti mafiosi, essendo invece necessaria una considerazione d'insieme⁴⁷, che tenga conto se vi sia sta-

⁴¹ M. Magri, *Osservazioni critiche sulla incandidabilità degli amministratori locali a seguito di scioglimento del consiglio per infiltrazioni mafiose*, in www.federalismi.it, 7 aprile 2021.

⁴² Corte cost., 19 marzo 1993, n. 103; Tar Napoli, sez. I, 15 novembre 2004, n. 16778; Cons. St., sez. IV, 6 aprile 2005, n. 1573.

⁴³ Tar Lazio, sez. I, 3 aprile 2018, n. 3675.

⁴⁴ Cons. St., sez. V, 27 luglio 2011, n. 4502.

⁴⁵ Cons. St., sez. III, 3 novembre 2015, n. 5023; Tar Lazio, sez. I, 5 giugno 2018, n. 6239; Cons. St., sez. III, 10 gennaio 2018, n. 96.

⁴⁶ Tar Lazio, sez. I, 19 maggio 2011, n. 4370; Cons. St., sez. VI, 15 marzo 2010, n. 1490; Cons. St., sez. III, 2 luglio 2014, n. 3340.

⁴⁷ Cons. St., sez. III, 9 luglio 2012, n. 3998; Cons. St., sez. III, 28 giugno 2017, n. 3164.

ta un'ampia infiltrazione nei gangli dell'azione amministrativa⁴⁸, condizionandone l'attività⁴⁹ e mettendo in pericolo la sicurezza pubblica⁵⁰. Tuttavia, diventa causa di scioglimento, pur prescindendo da comportamenti dei singoli, il "contesto ambientale", nel caso in cui gli organi governativi abbiano accertato singoli eventi che, nella loro connessione, rendano plausibile l'ipotesi di una soggezione degli amministratori a condizionamenti mafiosi⁵¹.

L'accentramento della giurisdizione presso il Tar del Lazio ai sensi dell'art. 135 c.p.a. avrebbe dovuto comportare una maggiore uniformità dell'accertamento giudiziale, soprattutto rispetto alla rilevanza di alcuni elementi indicati come presupposti dello scioglimento, spesso oggetto, in precedenza, di una difforme giurisprudenza dei singoli TAR. Permangono, invece, diversi orientamenti su casi analoghi⁵². Ad esempio, per quanto concerne le frequentazioni tra componenti del consiglio comunale ed appartenenti alla criminalità organizzata, non viene considerato presupposto di scioglimento l'accertamento di un certo numero di incontri tra amministratori e mafiosi in un periodo di quattro anni⁵³, mentre tale presupposto è ritenuto sussistente nel caso in cui sia stato accertato un minor numero di incontri in un lasso di tempo di ventisette anni⁵⁴. In quest'ultimo caso lo scioglimento viene giustificato sempre in forza del "contesto ambientale", sul presupposto, piuttosto opinabile ed incerto, per cui un'attività di monitoraggio e controllo ben più costante e mirata avrebbe potuto scoprire una serie di frequentazioni assai più estesa.

Sempre in ordine ai presupposti che legittimano lo scioglimento, una peculiare questione si è posta per l'ipotesi in cui l'infiltrazione mafiosa attenga alla dirigenza dell'ente e non ai suoi organi di governo. La giurisprudenza prevalente ritiene che anche quando sia accertata la permeabilità ed il condizionamento dei soli apparati burocratici dell'ente, debba comunque addebitarsi all'organo politico il mancato esercizio delle funzioni di controllo imposte dall'art. 107 del

⁴⁸ Cons. St., sez. VI, 6 aprile 2005, n. 1573; Cons. St., sez. V, 4 maggio 2005, n. 2160; Cons. St., sez. VI, 10 marzo 2011, n. 1547.

⁴⁹ Tra le tante: Cons. St., sez. III, 14 febbraio 2014, n. 727, secondo cui «il sindacato del giudice amministrativo non può arrestarsi ad una atomistica e riduttiva analisi dei singoli elementi, senza tener conto dell'im prescindibile 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».

⁵⁰ Tar Lazio, sez. I, 21 novembre 2013, n. 9941; Tar Lazio, sez. I, 28 settembre 2019, n. 1396; Tar Lazio, sez. I, 13 maggio 2020, n. 5022.

⁵¹ Cons. St., sez. VI, 10 marzo 2011, n. 1547.

⁵² In questo senso, G. Iaria, *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni criminali*, lavoro da pubblicare.

⁵³ Tar Lazio, sez. III, 21 gennaio 2015, n. 999; Cons. St., sez. III, 19 ottobre 2015, n. 4792.

⁵⁴ Cons. St., sez. III, 14 maggio 2020, n. 3067.

TUEL⁵⁵, salvo che gli amministratori dimostrino specificamente di avere messo in atto misure espressamente dirette a contrastare il condizionamento mafioso⁵⁶.

Quanto alla procedura per lo scioglimento, la giurisprudenza ritiene che la natura cautelare ed urgente della misura affievolisca le garanzie procedurali della partecipazione e del contraddittorio, cosicché sarebbe inutile l'avviso dell'inizio del procedimento anche «in considerazione delle esigenze di celerità del procedimento stesso e della difficile ipotizzabilità di un apporto sostanziale valido della collaborazione procedimentale così preclusa», in ragione anche della «formale riservatezza degli elementi documentali e prettamente indiziari su cui si basa il peculiare procedimento in questione»⁵⁷. Si tratta, a nostro avviso, di una seria violazione della legge sul procedimento, ancor più evidente ove si consideri che per l'emanazione di un'interdittiva antimafia, avente la stessa natura indiziaria, il legislatore ha previsto, con il d.l. 6 novembre 2021 n. 152, forme di partecipazione e contraddittorio procedimentale⁵⁸.

La natura preventiva e cautelare del provvedimento influisce anche sulla natura dei termini previsti per l'emanazione del provvedimento di scioglimento, cosicché si è sostenuto che «i termini colà previsti, decorrenti dalla data di insediamento della Commissione (c. 2) e, rispettivamente, dal deposito della relazione di essa al prefetto, in sé non hanno natura decadenziale, in base al dato testuale e sotto il profilo funzionale. Invero, non v'è connesso loro alcun effetto caducatorio o di estinzione»⁵⁹.

Le regole sul contenuto dei provvedimenti producono effetti conseguenti sulle questioni processuali.

Innanzitutto, quanto alla legittimazione ad agire, il Consiglio di Stato esclude che ogni elettore possa far valere in giudizio le azioni ed i ricorsi spettanti al Comune o alla Provincia ai sensi dell'art. 9 TUEL, poiché coloro che subiscono un danno sono soltanto i componenti degli organi elettivi, mentre i singoli cittadini non possono far valere le azioni spettanti all'ente locale in quanto questo trae vantaggio dall'accertamento dei fatti criminali che ne condizionano l'attività⁶⁰. Alla stessa stregua, non hanno legittimazione a ricorrere i candidati alle elezioni successive

⁵⁵ Tar Lazio, sez. I, 24 settembre 2018, n. 9544; Tar Lazio, sez. I, 18 giugno 2019, n. 7937; Tar Lazio, sez. I, 5 febbraio 2019, n. 1433. Tar Lazio, sez. I, 18 giugno 2019, n. 7862.

⁵⁶ Tar Lazio, sez. I, 16 novembre 2020, n. 11940.

⁵⁷ Cons. di Stato, sez. III, 24 aprile 2015, n. 2054; Tar Lazio, sez. I, 28 luglio 2015, n. 10314; Cons. di Stato, sez. III, 26 settembre 2019, n. 6435; Tar Lazio, sez. I, 1° giugno 2020, n. 5843; sull'esclusione dall'accesso agli atti, in particolare, Cons. St., sez. I, 30 marzo 2021, n. 545.

⁵⁸ R. Rolli, M. Maggiolini, *Brevi note sul riformato contraddittorio procedimentale in tema di interdittiva antimafia* (nota a ordinanza TAR Lecce, sez. III, n. 116/2022), in *Giustiziainsieme* 2022; Id., *Interdittiva antimafia e legittimazione all'impugnazione. La necessaria partecipazione dei soggetti direttamente coinvolti*, in *Giustiziainsieme*, 2022.

⁵⁹ Cons. St., sez. III, 30 novembre 2015, n. 5023.

⁶⁰ Tar Lazio, sez. I, 20 febbraio 2018, n. 1935; Tar Lazio, sez. I, 26 novembre 2019, n. 13536.

allo scioglimento avverso l'atto che ha comportato la revoca dei comizi elettorali già convocati⁶¹. Il diritto ad impugnare gli atti relativi allo scioglimento è stato riconosciuto invece agli *ex* amministratori locali, già cessati dalla carica al momento dello scioglimento dell'ente⁶², ed ai componenti di un consiglio comunale sciolto in precedenza per dimissioni del sindaco, a tutela della loro integrità morale⁶³.

8. *Alcune osservazioni conclusive*

L'atipicità di una misura caducatoria di organi elettivi va esaminata con particolare attenzione, per l'evidente conflitto tra l'esigenza di tutela dalle infiltrazioni criminali e la garanzia degli organi democraticamente eletti⁶⁴, anche perché, da più tempo, la dottrina si chiede se l'attuale misura sia utile ed in qual modo potrebbe essere eventualmente modificata.

È bene, a questo proposito, fondare le nostre osservazioni anche su qualche dato statistico. I provvedimenti di scioglimento di enti locali ed aziende sanitarie locali per infiltrazioni mafiose sono stati ventuno nel 2017, ventitre nel 2018, ventuno nel 2019, undici nel 2020. Nel 2021 sono stati commissariati ventotto enti, ma il dato più rilevante è che di questi ventotto ben sedici erano stati già commissariati per la stessa ragione negli anni precedenti: per dodici si tratta del secondo commissariamento, per tre del terzo ed in un caso del quarto⁶⁵.

Già questo primo dato impone di ripensare l'utilità dello scioglimento degli organi elettivi, quando poi la "bonifica" attuata dalla Commissione governativa non sortisca gli effetti sperati, ponendo alcune questioni sull'eventuale futura modifica del testo normativo.

È stato opportunamente rilevato che la scarsa efficacia della norma è dovuta al fatto che la disciplina attuale era stata emanata prima delle modifiche istituzionali che hanno riguardato gli enti locali⁶⁶. La logica sottesa allo scioglimen-

⁶¹ Tar Lazio, sez. I, 2 maggio 2018, n. 4836; Cons. St., sez. III, ord. 27 luglio 2018, n. 3541. In dottrina: F.G. Scoca, *Organi elettivi sciolti per condizionamento mafioso: stessi fatti, diverse valutazioni giudiziali*, in *Giustamm*, 2019, 9.

⁶² Tar Lazio, sez. I, 2 marzo 2015, n. 3428.

⁶³ Cons. St., sez. III, 22 settembre 2020, n. 5548; Cons. St., sez. III, 7 aprile 2021, n. 2793.

⁶⁴ La dottrina che si è occupata *funditus* dell'argomento contesta la legittimità costituzionale della norma, in quanto, benché la Corte costituzionale abbia salvato l'art. 143 TUEL «resta aperto il problema di stabilire se od in che limiti sia conforme alla Costituzione una legge ordinaria che affidi al governo, con i contenuti dell'attuale testo dell'articolo 143 TUEL, la potestà di far decadere un consiglio comunale o provinciale». In tal senso M. Magri, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità, in attesa di una riforma dell'art. 143 del Tuel*, cit., 89.

⁶⁵ Dati *Openpolis* tratti dalle relazioni del Ministero dell'Interno.

⁶⁶ Osserva M. Magri, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità, in attesa di una riforma dell'art. 143 del Tuel*, cit., 99,

to dei consigli degli enti locali aveva effettivo significato quando essi costituivano ancora l'organo di vertice delle amministrazioni territoriali. Ma, dopo le modifiche introdotte dalla legge sulle autonomie locali sull'elezione diretta dell'organo di vertice e sulla separazione tra politica ed amministrazione, il ruolo dei consigli è del tutto depotenziato⁶⁷, tanto che il loro scioglimento appare una misura inadeguata rispetto allo scopo perseguito⁶⁸, anzi forse finanche controproducente⁶⁹.

Quanto al controllo giudiziale sul provvedimento di scioglimento è opportuno ricordare, anche a questo proposito, un dato statistico che conferma ampiamente la "timidezza" con cui il giudice amministrativo affronta l'esame del provvedimento di scioglimento: si consideri, infatti, che nonostante i numerosi provvedimenti di scioglimento di questi ultimi anni, gli annullamenti giurisdizionali sono in numero inferiore al dieci per cento⁷⁰.

Il disconoscimento del carattere sanzionatorio dell'atto, fondato su un'erronea interpretazione della sentenza n. 103/1993 della Corte costituzionale, nonché – come sopra rilevato – la difficoltà di accertare fatti desunti nelle relazioni delle commissioni prefettizie hanno giustificato una giurisprudenza molto poco incisiva, che si limita ad un controllo esterno.

Ciò è stato possibile in quanto la giurisprudenza amministrativa non ha tenuto conto del carattere sanzionatorio della misura, come affermato dalla sentenza della Corte costituzionale, che pur salvando la costituzionalità della norma, aveva affermato che lo scioglimento sarebbe stato legittimo ove si accertasse «una stringente consequenzialità» tra gli atti compiuti dagli amministratori e la compromissione della libertà di determinazione e del buon andamento amministrati-

che la logica originaria dell'articolo 15-*bis* della legge n. 55 del 1990 aveva lo scopo di consentire al governo lo scioglimento e la sostituzione di un organo elettivo, quale è il consiglio, ancora pensato come organo di vertice dell'ente locale, supponendo che sciolto e rieleto il consiglio comunale o provinciale, si sarebbe sanato il *vulnus* determinato dal funzionamento della rappresentanza politica.

⁶⁷ Secondo M. Magri, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità, in attesa di una riforma dell'art. 143 del Tuel*, cit., 99, «quel contesto normativo era già connotato dalla *fine della competenza generale del consiglio comunale*, tramutato in *organo di indirizzo politico a competenza limitata*; ed ancor più, conta la circostanza che quel contesto fosse, a sua volta, destinato ad essere modificato dopo pochissimo tempo dalla legge n. 81 del 1993, sulla elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia, in forza della quale questi ultimi, appunto, non i consigli, «*sono gli organi responsabili dell'amministrazione comune e della provincia*» (art. 12 legge n. 81 del 1993, che modifica l'art. 36 della legge n. 142 del 1990)».

⁶⁸ Salvo che lo scioglimento sia dovuto a responsabilità collettive del Consiglio per la sua competenza su atti generali, quali bilanci o atti di pianificazione o programmazione, come già peraltro previsto dall'art. 141 TUEL.

⁶⁹ Secondo M. Magri, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità, in attesa di una riforma dell'art. 143 del Tuel*, cit., 100, «colpire il consiglio per i malfunzionamenti di un'amministrazione di cui il consiglio non è più il responsabile, gioca sulla tutela del principio di rappresentanza politica un effetto addirittura controproducente. Il consiglio comunale e provinciale, meglio si direbbe il *consigliere* con tutti i suoi poteri di accesso e informazione, può restare l'ultimo baluardo del controllo civico sull'attività dell'esecutivo e della amministrazione da esso diretta».

⁷⁰ Elaborazione dati in www.avvisopubblico.it.

vo nonché del regolare funzionamento dei servizi o il pregiudizio per la sicurezza pubblica. L'art. 143 del TUEL non si riferisce ad un cattivo andamento amministrativo sintomatico di un collegamento con la criminalità organizzata, ma a quei soli comportamenti degli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, che siano «tali da determinare» un cattivo andamento dell'amministrazione⁷¹; la mancata dimostrazione di questo nesso causale, come avviene nelle decisioni della giurisprudenza amministrativa, rende la norma costituzionalmente illegittima⁷².

Un atteggiamento della giurisprudenza dovuto, in parte, all'oggettiva difficoltà di accertamento dei fatti rappresentati nella relazione prefettizia (analogamente a quanto avviene in materia di informativa antimafia), ma anche ad una certa timidezza nel contrastare atti di alta amministrazione provenienti dal governo.

Per questo, l'esigenza di modifica della disciplina vigente, secondo le proposte di legge depositate in Parlamento, appare ineludibile, seppure lo scarso interesse mostrato dal legislatore non lasci ben sperare⁷³.

⁷¹ M. Magri, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità, in attesa di una riforma dell'art. 143 del Tuel*, cit., 112.

⁷² M. Magri, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità, in attesa di una riforma dell'art. 143 del Tuel*, cit., 112, «per la Corte costituzionale, la condizione alla quale la norma oggi contenuta nell'articolo 143 del TUEL può ritenersi costituzionalmente legittima – l'elemento che la rende non irragionevole, perché garantisce che il potere governativo rispetti canoni obbiettività e coerenza al fine perseguito dalla legge – è la dimostrazione di questo ultimo nesso causale, che gioca un ruolo decisivo. Esattamente la regressione della ratio: l'elemento che più di tutti e con maggiore insistenza viene negato dalla giurisprudenza amministrativa. Si tratterebbe però di abrogare l'art. 143 TUEL e di costruire una norma autenticamente nuova». Sulla incostituzionalità della norma, più di recente: T. Salvino, *Lo scioglimento dei consigli degli enti locali per infiltrazione mafiosa tra analisi normativa e proposte di modifica*, in *Federalismi*, 24 marzo 2021.

⁷³ In atto risultano depositate alla Camera dei Deputati le proposte A.C. 474 del 5 aprile 2018 e A.C. 1512 del 17 gennaio 2019, assegnate alla Commissione Affari costituzionali il 18 settembre 2019.

Note sullo scioglimento dei consigli degli enti locali per infiltrazioni mafiose

Il presente contributo si occupa dello scioglimento degli organi elettivi degli enti locali per fenomeni di infiltrazione mafiosa, esaminando le criticità dovute ad una disciplina eccessivamente generica e ad un orientamento giurisprudenziale incline ad attribuire all'atto di scioglimento natura di misura di prevenzione, con tutte le conseguenze in termini procedurali e di tutela processuale che da tale qualifica derivano. La natura sanzionatoria, delineata invece dalla giurisprudenza costituzionale, porterebbe già ad una diversa interpretazione della normativa vigente, la cui efficacia rimane comunque molto limitata, tanto da auspicarne una sostanziale modifica.

Notes on the dissolution of the councils of local authorities for mafia infiltration

This work deals with the dissolution of the elected bodies of local authorities due to phenomena of mafia infiltration, examining the critical issues due to an excessively generic discipline and a jurisprudential orientation inclined to attribute to the act of dissolution the nature of a preventive measure, with all the consequences in procedural terms and procedural protection that derive from this qualification. The nature of sanctions, instead outlined by the constitutional jurisprudence, would already lead to a different interpretation of the legislation in force, the effectiveness of which however remains very limited, so much so as to hope for a substantial modification.

