

Recensioni

VITO MONTARULI, *Lo scioglimento degli organi elettivi degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2014, pagg. 172, € 20.

L'opera analizza il provvedimento di scioglimento per infiltrazione mafiosa degli organi elettivi degli enti locali, introdotto nel nostro ordinamento da un decreto legge del 1991 dopo la strage di Taurianova e attualmente disciplinato dall'art. 143 del Testo Unico degli enti locali, riformato dalla l. n. 94 del 2009.

Vengono, in dettaglio, esaminati il fondamento costituzionale e l'inquadramento della misura nel sistema dei controlli, i suoi presupposti, il procedimento che conduce allo scioglimento, gli effetti che produce sugli organi interessati, la gestione commissariale e, infine, viene approfondito il ruolo dell'istituto nella lotta all'illegalità nel governo degli enti locali.

Particolare interesse riveste lo studio dei presupposti per l'adozione del provvedimento, rispetto ai quali la l. n. 94 del 2009 ha introdotto rilevanti innovazioni.

L'A. illustra i risultati del pluriennale sindacato giurisdizionale sull'istituto che, sia pure in parte da rivedere per il mutato quadro sociale e normativo, costituiscono tuttora dei capisaldi indispensabili per la sua applicazione. Sono

pertanto descritte le circostanze indiziarie in materia di collegamento e condizionamento degli amministratori da parte della criminalità organizzata, come le frequentazioni con esponenti di sodalizi mafiosi, ovvero di disfunzionalità dell'attività amministrativa, di cui costituiscono esempio numerose forme di favoritismo negli appalti pubblici e nella pianificazione urbanistica.

Nel contempo vengono esposti i nuovi orientamenti giurisprudenziali che valorizzano i profili di cambiamento apportati dalla nuova disciplina.

Il panorama della giurisprudenza e della prassi fornisce interessanti spunti di stretta attualità, come la trasversalità politica dell'infiltrazione dell'organizzazione mafiosa, che ricerca alleanze nel mondo sociale ed istituzionale prescelte per la sola caratteristica di essere funzionali ai propri interessi economici; d'altro canto molteplici motivazioni, tra cui emerge la pressante esigenza di raccolta del consenso per ambizione politica, prevalgono frequentemente sui valori di cui dovrebbero essere portatori i candidati alle competizioni elettorali amministrative.

La giurisprudenza ha riconosciuto la valenza preventiva dell'istituto, giungendo a dichiarare legittimi anche casi di scioglimento per inquinamento della minoranza consiliare.

L'A. evidenzia anche le profonde modifiche apportate all'art. 143 del d.lgs.

n. 267 del 2000 sotto gli aspetti procedurali, che sono stati definiti più nettamente rispetto al passato. È attualmente palese la centralità che assume, nell'istruttoria, l'accesso presso l'ente interessato, promosso dal Prefetto ed effettuato tramite un'apposita commissione d'indagine nominata dallo stesso Prefetto, che con tale fondamentale strumento esercita i penetranti poteri previsti dalla legge e delegati dal Ministro dell'Interno; la legge non esclude tuttavia lo scioglimento diretto, di cui la dottrina individua le condizioni.

È ancora dibattuto il rapporto tra le valutazioni prefettizie e quelle difformi dell'autorità governativa centrale, poiché parte della giurisprudenza ritiene che queste ultime prevalgano solo a determinate condizioni.

In ordine agli effetti del provvedimento dissolutorio la novella del 2009 ci consegna una disciplina dal profilo più sanzionatorio, con la previsione dell'incandidabilità temporanea degli amministratori responsabili del degrado dell'ente locale colpito dal provvedimento dissolutorio. Sono state esaminate anche le problematiche interpretative attinenti le nuove misure a carico dei dirigenti e dei dipendenti dell'ente condizionati dall'infiltrazione criminale.

L'A. non manca di illustrare il complesso quadro normativo relativo alla gestione commissariale, fondato sull'art. 145 T.U.E.L., e di esaminare le relative problematiche, con particolare riferimento all'azione ispettiva della Commissione straordinaria sull'attività amministrativa dell'ente locale in materia di appalti e servizi pubblici locali e ai correlati poteri di revoca di deliberazioni adottate o di rescissione dei contratti già conclusi.

Vengono, inoltre, approfondite nel contributo le questioni afferenti la costituzionalità dell'istituto, oggetto di risulenti ma tuttora attuali discussioni dottrinali determinate dalla sua notevole incidenza rispetto al basilare principio dell'autonomia degli enti locali.

La Corte costituzionale, nella fondamentale sentenza n. 103 del 1993, ha contemperato i valori costituzionali in gioco, giustificando l'eccezionalità del provvedimento dissolutorio con il riferimento alla natura straordinaria della misura, ricollegabile ad un'emergenza che costituisce il valore di limite e di misura del potere.

Tuttavia, secondo l'A., a distanza di oltre vent'anni non è più possibile richiamare la contingenza e straordinarietà della criminalità mafiosa, che è diventata endemica in alcune Regioni italiane e si sta espandendo pericolosamente in molte altre parti del territorio nazionale.

Ciò comporta che per giustificare la deroga alle regole della democrazia elettiva non è sufficiente il ricorso al concetto di "ordine pubblico materiale" in termini di quiete e pacifica convivenza, perché nei territori infestati dalle organizzazioni criminali quiete e pace già di solito si trovano, in quanto imposte con la forza del sopruso.

Tali considerazioni di ordine costituzionale sono ricollegate, nell'ultima parte del lavoro, alle numerose problematiche di carattere applicativo, che solo in parte la l. n. 94 del 2009 ha contribuito a risolvere.

Significativi, in tale ottica, sono i numerosi casi di recidiva dell'infiltrazione mafiosa negli enti locali e di conseguente reiterazione della misura, che confermano l'insufficienza del provvedimento dissolutorio, singolarmente considera-

to, a sradicare l'inquinamento criminale nelle autonomie. Autorevolmente è stato sostenuto che in talune aree del nostro Paese, non si tratta tanto di difendere le amministrazioni locali dalle infiltrazioni mafiose, quanto piuttosto di infiltrare lo Stato in un territorio che non gli appartiene.

Pur prendendo in considerazione tutti i miglioramenti adottati o apportabili alla disciplina in esame, l' A. ritiene che per incidere in modo strutturale sul fenomeno dell'infiltrazione mafiosa negli enti locali è necessario adottare rimedi di più ampio respiro, anche perché il fondamento emergenziale della norma collide con la sua applicazione indeterminata nel tempo, come ci suggerisce consolidata giurisprudenza costituzionale.

Il problema dei rapporti tra criminalità organizzata ed enti locali deve essere, quindi, inquadrato nel generale contesto di crisi del sistema delle autonomie.

Le cause sono molteplici, ma un ruolo importante viene rivestito dallo spreco delle risorse pubbliche, come testimonia il moltiplicarsi di episodi sconcertanti, noti alla cronaca e rilevabili nelle più svariate aree del territorio nazionale.

Tali difficoltà si sono verificate contestualmente all'ingente spostamento di potere e di risorse dal centro alla periferia negli anni Settanta, cui però non ha corrisposto un'adeguata preparazione della classe dirigente locale, così come riconosciuto dai massimi studiosi della scienza amministrativa italiana già molti anni addietro.

In modo altrettanto lungimirante, è stata all'epoca criticata l'influen-

za partitica nella gestione del potere amministrativo.

La situazione descritta non può che favorire l'infiltrazione dei gruppi criminali nelle autonomie locali, che si correla sempre con la cattiva gestione degli enti e con la *maladministration*.

Per una maggiore efficacia dell'azione di ripristino della legalità sembra pertanto necessario riformare l'inadeguato sistema dei controlli, attualmente contraddistinto dalla prevalenza dei controlli interni e di gestione, che, se opportunamente modificato, potrebbe costituire il più importante strumento per garantire la razionalità della spesa pubblica ed evitare che quest'ultima degeneri in un mezzo di impropria ricerca del consenso o, ancor peggio, di realizzazione di oscuri interessi.

La strategia di contrasto alla *mala gestio* dovrebbe comprendere interventi di semplificazione normativa e liberalizzazione, di trasparenza amministrativa, di effettiva distinzione e reciproco controllo tra politica ed amministrazione, di rafforzamento del corpo amministrativo per favorirne la resistenza alle illegalità, di miglioramento dei controlli.

Tale percorso è giunto da poco ad una tappa importante con la legge n. 190 del 2012, in materia di anticorruzione, provvedimento normativo che cerca di dare risposta alle pressanti esigenze di trasparenza e di moralizzazione della vita pubblica che oggi animano la collettività.

Sotto il profilo dei controlli, il d.l. n. 174 del 2012 ha cercato di rafforzare il ruolo della Corte dei conti e di alcune figure amministrative interne agli enti locali nelle verifiche sulla gestione di detti enti.

Si aggiunga che l'insufficienza del mero riscontro contabile sui bilanci e sulla gestione finanziaria dell'ente, oggi prevalente nei controlli amministrativi, è anche evidenziata da recenti casi di comuni, distintisi per virtuosità contabile, ma interessati da gravi infiltrazioni criminali.

Secondo l'A., che riprende categorie individuate da rilevanti correnti dot-

trinali, le "logiche di governo", spesso interpretate in senso clientelare, dovranno allora essere adeguatamente temperate con idonei strumenti rispondenti alle "logiche dell'ordinamento", il che significa ordinata armonizzazione delle autonomie locali con gli interessi nazionali.

GIOVANNI PIOLETTI