

Scioglimento del Consiglio comunale – normativa e presupposti

L'ipotesi ordinaria di scioglimento del Consiglio comunale è disciplinata dall'**art. 141 del Testo Unico sull'Ordinamento degli Enti Locali (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267)** il quale, nella parte che a noi attualmente interessa, prevede:

“1. I consigli comunali e provinciali vengono sciolti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno:

a) [...]

b) quando non possa essere assicurato il normale funzionamento degli organi e dei servizi per le seguenti cause:

1) [...]

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;...

Da ciò si evincono le diverse ipotesi di cause di scioglimento del Consiglio comunale (numeri 2 e 3) che possono, allo stato, evitare l'eventuale, paventato, Commissariamento e che si auspica si verifichino prima dell'attivazione della procedura prevista dall'**art. 143 (TUEL, D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267)**.

Tale articolo, infatti, rubricato **“Scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare. Responsabilità dei dirigenti e dipendenti”**, ai fini che qui interessano, prevede che **1. Fuori dai 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 concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o similare degli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica”**.

Questa particolare disciplina fu pensata con valore preventivo, affidando al Ministro dell'Interno il potere di sciogliere i Comuni in modo autonomo.

Lo scioglimento comunale per infiltrazioni mafiose costituisce una misura straordinaria di prevenzione, finalizzata a porre rimedio a situazioni patologiche di compromissione del naturale funzionamento dell'autogoverno locale.

In realtà, a dispetto del dato normativo, il decreto di scioglimento del Presidente della Repubblica - emesso su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri entro tre mesi dalla trasmissione della relazione della Commissione d'indagine - viene emanato dopo una attenta verifica degli avvenimenti e dei fatti che indicano le già esistenti infiltrazioni mafiose all'interno del Comune.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato, difatti, ha statuito la necessità che venga fornita specifica prova del condizionamento di stampo mafioso sulla volontà dell'organismo locale; in sostanza, occorre la *consapevolezza* degli amministratori del loro agire con volontà viziata a causa delle pressioni criminali (v. Consiglio di Stato, sezione III, 24/02/2016, n.748).

Pertanto, lo scioglimento del Comune deriva dall'esame complessivo degli elementi raccolti dalla Commissione d'indagine - nominata, ai sensi dell'art. 143, c. 2, TUEL - che devono essere "concreti, univoci e rilevanti" relativamente alle infiltrazioni mafiose nell'ente.

Da tali elementi deve emergere il quadro e il grado di condizionamento mafioso e la ragionevolezza della ricostruzione, operata nella relazione, quale presupposto per la misura dello scioglimento degli organi dell'ente, potendo essere sufficiente un atteggiamento di debolezza, omissione di vigilanza e di controllo, incapacità di gestione della macchina amministrativa da parte degli organi politici, che sia stato idoneo a beneficiare soggetti riconducibili ad ambienti "controindicati" (Consiglio di Stato sez. III, 11/10/2019, n. 6918).

In proposito, rilevano, tra gli altri, l'esistenza di forti collegamenti tra esponenti dell'organo politico e/o dipendenti dell'Amministrazione con i clan presenti sul territorio; la dimostrazione che gli atti di gestione sono stati adottati proprio per favorire i clan mafiosi ed i loro esponenti; l'influenza delle organizzazioni criminali che hanno concretamente condizionato l'azione dell'ente locale.

Inoltre, occorre precisare che, ai fini dello scioglimento del Consiglio comunale, gli elementi soggettivi- cioè, i collegamenti diretti o indiretti degli amministratori locali con le associazioni mafiose - e quelli oggettivi - sul piano del corretto svolgimento delle funzioni amministrative - vanno valutati complessivamente e non atomisticamente, **secondo una logica probabilistica, tipica del diritto della prevenzione**. (Consiglio di Stato sez. III, 22/09/2020, n.5548; Consiglio di Stato sez. III, 14/05/2020, n. 3067).

Pertanto, la valutazione, ai fini dello scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazione mafiosa, deve essere non atomistica ma complessiva, in ordine non soltanto a singoli episodi, ma soprattutto ai collegamenti tra fatti, persone e andamenti nel tempo della amministrazione locale.

Infatti, le mafie costituiscono una minaccia asimmetrica e fortemente adattabile a tempi, luoghi, relazioni fra persone e operatori economici: la scomposizione atomistica della valutazione condurrebbe, quindi, a non cogliere il « valore aggiunto negativo » della contaminazione mafiosa, che non è statica, ma dinamica e non è mai rigida, ma variamente adattabile; si richiede, in altri termini, che la valutazione costituisca « *bilanciata sintesi e non mera somma dei singoli elementi stessi* » (Consiglio di Stato sez. III, 17/06/2019, n. 4026).

Per la giurisprudenza amministrativa, ai fini dello scioglimento del consiglio comunale ex art. 143, comma 1 del d.lg. n. 267/2000, sono sufficienti elementi indizianti che permettono di individuare, nel contesto locale, il tessuto di connessioni e collegamenti tra atti e fatti, da cui scaturisce il ragionevole convincimento della contaminazione mafiosa in danno all'Amministrazione pubblica, avendo lo scioglimento natura non sanzionatoria, ma preventiva (tra molte v. Consiglio di Stato sez. III, 23/01/2020, n.232).

Dunque, esaminando le fasi del procedimento, **al fine di accertare il condizionamento delle organizzazioni criminali sull'ente locale, il Prefetto nomina un'apposita Commissione di indagine prefettizia**: la legge non prevede attualmente la comunicazione alle Camere dell'avvio della procedura di accesso; si tratta di una lacuna che andrebbe colmata al fine di informare l'opinione pubblica e le forze politiche di un fatto così rilevante nella vita di un ente locale.

La Commissione prefettizia svolge un approfondito esame dell'attività amministrativa, analizzando anche le risultanze delle indagini giudiziarie sui gruppi criminali presenti sul territorio e gli eventuali provvedimenti adottati nei confronti di amministratori locali e dipendenti; **il Prefetto - sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica integrato con la partecipazione del procuratore della Repubblica competente per territorio - invia al Ministro dell'interno una relazione nella quale si dà conto della eventuale sussistenza degli elementi di infiltrazione mafiosa.**

Il Ministro decide se archiviare (in tal caso la relazione del prefetto non è pubblicata: è un'altra lacuna della normativa attuale), **oppure sottoporre la proposta di scioglimento al Consiglio dei ministri**, che delibera nel merito.

Qualora il Consiglio dei ministri deliberi nel senso dello scioglimento dell'ente, ciò avviene tramite decreto del Presidente della Repubblica.

In particolare, ai sensi dell'art. 144 del TUEL "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 rimane in carica fino allo svolgimento del primo turno elettorale utile**".*

Invero, il **decreto di scioglimento del Presidente della Repubblica**, con allegati la relazione del Ministro e quella del Prefetto, specifica **la composizione della commissione straordinaria di tre membri**, cui affidare la gestione dell'ente per un periodo massimo di 18 mesi, successivamente prorogabili a 24 mesi, al termine del quale si svolgono nuove elezioni.

La relazione del prefetto è inviata anche all'autorità giudiziaria ai fini dell'eventuale applicazione delle misure di prevenzione.

Va rammentato che lo scioglimento del Consiglio Comunale per infiltrazioni mafiose non ha natura di provvedimento di tipo "sanzionatorio", ma preventivo, essendo finalizzato a salvaguardare l'amministrazione pubblica di fronte alla pressione e all'influenza della criminalità organizzata.

Per comprendere i reali effetti di questo tipo di scioglimento, pare opportuno evidenziare come gli interessi coinvolti dal provvedimento non concernono, se non indirettamente,

persone, riguardando piuttosto la complessiva operatività dell'ente locale e, quindi, in ultima analisi, gli interessi dell'intera collettività comunale e non dei singoli amministratori.

Contro il decreto di scioglimento è possibile presentare ricorso al Tar e poi, eventualmente, al Consiglio di stato: i giudici amministrativi decideranno in merito alla legittimità del decreto di scioglimento, dopo aver acquisito i verbali delle sedute del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica ed il testo integrale delle relazioni della commissione di accesso e del prefetto, anche se segretate: i giudici potranno così effettuare una rigorosa valutazione complessiva degli elementi raccolti dal prefetto, alla luce delle puntuali contestazioni della difesa.

Nel caso di impugnazione del decreto di scioglimento del Consiglio comunale, emanato ex art. 143 d.lgs. n. 267/2000, il giudice adito deve tener conto dell'imprescindibile contesto locale e dei suoi rapporti con l'amministrazione del territorio: la valutazione del giudice amministrativo (il cui sindacato non può estendersi oltre il profilo della logicità delle valutazioni) deve quindi fondarsi sulla permeabilità degli organi elettivi a logiche e condizionamenti mafiosi sulla base di un loro complessivo, unitario e ragionevole vaglio, costituente bilanciata sintesi e non mera somma dei singoli elementi stessi (Consiglio di Stato sez. III, 24/06/2020, n.4074).

Ai nostri fini – ed esaminando il rapporto tra la procedura ordinaria di scioglimento (art. 141 TUEL e quella c.d. speciale (art. 143 TUEL) occorre tenere conto della giurisprudenza prevalente della Suprema Corte la quale, in più occasioni e a determinate condizioni, ha stabilito *“la natura prevalente dello scioglimento del Consiglio dell'ente locale ai sensi dell'art. 143 Tuel, disposto per il verificarsi di condizionamenti di tipo mafioso, rispetto all'ipotesi di scioglimento per sopravvenuta impossibilità di funzionamento di cui all'art. 141 dello stesso testo normativo, sicché l'eventuale scioglimento disposto in base a tale ultima previsione non impedisce la pronuncia ai sensi della diversa e più grave previsione, proprio per la natura assai rilevante degli interessi in gioco ed il carattere urgente dei provvedimenti che conseguono solo all'accertamento della prima violazione.* (Corte di Cassazione Sezione 1 Civile Ordinanza 31 gennaio 2019 n. 3024, in tema di ineleggibilità degli amministratori degli enti locali).

Pertanto, per i principi sopraindicati, considerato il concreto e attuale rischio di scioglimento del Consiglio comunale reggino a causa delle inchieste giudiziarie in corso, è tutta una questione “tempistica”: cosicché, tempestive dimissioni (per le causali previste dal comma 1, lettera b), numeri 2 e 3 dell'art. 141 TUEL) potrebbero scongiurare 18 mesi (o addirittura 24) di Commissariamento.