

CAMERA DEI DEPUTATI N. 4524

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ROMANO, EMERENZIO BARBIERI, DORINA BIANCHI,
BORRIELLO, CANNELLA, CICALA, D'ALIA, DI GIANDOME-
NICO, DI VIRGILIO, GIUSEPPE GIANNI, ANNA MARIA
LEONE, LIOTTA, LUCCHESI, MANINETTI, MARINELLO,
MAZZONI, MISURACA, ANGELA NAPOLI, NARO, SCALIA,
STAGNO D'ALCONTRES, TANZILLI, TUCCI**

Modifica dell'articolo 143 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali e di altri organismi associativi degli enti locali per fenomeni di infiltrazione mafiosa

Presentata il 26 novembre 2003

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il processo di profondo rinnovamento delle autonomie locali, iniziato con la legge n. 142 del 1990 e proseguito con ulteriori disposizioni, confluite poi nel testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, di seguito denominato « testo unico », ha completamente ridisegnato l'architettura degli enti territoriali. Nel testo unico, tra le varie disposizioni è confluito l'articolo 15-bis della legge n. 55 del 1990, il cui testo, riprodotto dall'articolo 143, disci-

plina lo scioglimento dei consigli degli enti locali per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso. La legge citata rappresenta uno dei momenti di maggiore attenzione dello Stato nella lotta alla delinquenza di tipo mafioso per le note ragioni storiche; pertanto i presidi e le soluzioni introdotti hanno avuto e conservano una importanza essenziale in quanto tali fenomeni rappresentano ancora una grave minaccia per lo Stato. Tuttavia, in alcuni casi, come quello della disciplina oggetto della presente proposta di legge, è oppor-

tuno sulla base dell'esperienza maturata intervenire per rivedere e per rendere maggiormente efficaci alcuni strumenti giuridici.

L'articolo 143 del testo unico prevede lo scioglimento dei consigli comunali e ampi per la identificazione dei presupposti provinciali in caso di infiltrazione mafiosa. La norma presenta elementi piuttosto ampi per la identificazione dei presupposti per l'adozione del provvedimento, che sono costituiti dalla emersione di « elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata » o, in alternativa, da elementi su « forme di condizionamento degli amministratori stessi ». Pertanto allo stato attuale e nella sua applicazione la norma ha evidenziato una serie di problemi in quanto, da una parte, determina una sanzione collegiale che coinvolge tutto l'organo e, dall'altra, non consente di precisare con evidenza quali elementi possano portare a rinvenire i collegamenti diretti o indiretti che, se si considerano le modalità in cui opera la mafia ovvero il suo ampio radicamento nel contesto sociale, può creare situazioni di intervento molto ampio senza che vi sia un reale raggiungimento degli obiettivi della norma. La norma, infatti, ha una natura preventiva e non contempla un contraddittorio essendo un accertamento unilaterale al di fuori di meccanismi collegati a garanzie, come accade nel procedimento penale. Per questo, rispetto al bene giuridico da tutelare ovvero il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, la sua applicazione è tanto importante, quando vi siano concreti elementi, quanto dannosa, quando, solo sulla base di elementi generici e riferiti a singole persone, priva la comunità degli organi elettivi e delle funzioni da essi svolte.

Per questo vi sono state vicende che hanno visto lo scioglimento di consigli comunali e provinciali sulla base di non accertati ed evidenti collegamenti diretti con la criminalità organizzata.

In alcuni casi lo strumento si è quindi rivelato eccessivo e, per alcuni versi, lesivo dei diritti individuali in quanto la sua

applicazione ha coinvolto anche persone assolutamente estranee ai fatti.

La presente proposta di legge intende intervenire per riequilibrare lo strumento alla luce delle esperienze fatte e per renderlo più incisivo.

L'intervento proposto tiene anche conto delle pronunce della Corte costituzionale che nel passato ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 15-*bis* della legge 19 marzo 1990, n. 55, precisando però che lo scioglimento di un'amministrazione è possibile solo in presenza di situazioni di fatto evidenti e quindi necessariamente suffragate da obiettive risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusioni anche indirette degli organi elettivi con la criminalità organizzata, così da rendere pregiudizievole per legittimi interessi delle comunità locali il permanere di quegli uomini alla guida degli organi di amministrazione.

La proposta di legge si compone di un articolo unico che riformula nel suo complesso l'articolo 143 del testo unico.

In particolare il comma 1 estende l'applicazione della norma ad altre entità ovvero ai componenti degli organi elettivi dei consorzi, delle comunità montane e degli altri organismi associativi tra enti locali, nonché del presidente e dei consiglieri dei consigli circoscrizionali. Si precisano poi gli elementi che servono a verificare la sussistenza della fattispecie.

Tali precisazioni sono accompagnate da una serie di disposizioni procedurali che si applicheranno caso per caso vista anche la modifica dell'ambito di applicazione della norma.

Nello specifico, il comma 3 prevede lo scioglimento dell'organo collegiale nel caso in cui venga rimossa la metà più uno dei componenti dell'organo.

Il comma 6 specifica che la rimozione del sindaco, del presidente della provincia o dei presidenti degli organismi di cui al comma 1 determina lo scioglimento immediato delle rispettive giunte o organi esecutivi direttamente nominati dai soggetti rimossi. Conseguenza di suddetta rimozione è la nomina di una commis-

sione straordinaria, ai sensi dell'articolo 144, per la gestione dell'ente con funzioni — a seconda dei casi — dell'organo collegiale o dell'organo monocratico e delle rispettive giunte (comma 7). La commissione straordinaria esercita le attribuzioni del sindaco, degli organi collegiali e degli altri organismi di cui al comma 1, qualora le misure previste dall'articolo in oggetto siano disposte contemporaneamente nei confronti di tutti gli organi elettivi dell'ente (comma 8).

Il comma 9 introduce una sanzione anche per i dirigenti preposti ai servizi o agli uffici dell'amministrazione, consistente nella rimozione dall'incarico dirigenziale. Tale ipotesi si configura per i fatti previsti dalla disposizione anche a prescindere dal coinvolgimento degli organi elettivi. Il

comma 10 regola le diverse ipotesi che variano a seconda del soggetto rimosso.

Per quanto riguarda il procedimento di scioglimento o di rimozione, il comma 11 prevede che questo sia avviato dal prefetto della provincia cui compete l'elaborazione di una relazione che tiene conto degli elementi eventualmente acquisiti con i poteri delegati dal Ministro dell'interno e la richiesta di informazioni preventive al procuratore della Repubblica competente. Il prefetto, inoltre, in deroga all'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, senza esplicitare le ragioni e il tipo di procedimento avviato, è tenuto a chiedere chiarimenti ai soggetti interessati in relazione ai singoli fatti, atti e circostanze presi in considerazione e a redigere una successiva relazione esplicativa.

PROPOSTA DI LEGGE

—

ART. 1.

1. L'articolo 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è sostituito dal seguente:

« ART. 143. — (*Scioglimento dei consigli comunali e provinciali e di altri organismi associativi degli enti locali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso*). — 1. Fuori dai casi previsti dall'articolo 141, il sindaco, il presidente della provincia, i componenti delle giunte comunali e provinciali, il presidente e i componenti degli organi elettivi dei consorzi, delle comunità montane e degli altri organismi associativi tra enti locali, il presidente e i consiglieri dei consigli circoscrizionali, sono singolarmente rimossi dalla carica quando, anche a seguito di accertamenti effettuati a norma dell'articolo 59, comma 7, emergono elementi su collegamenti diretti o indiretti dei predetti 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 interessate, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica. Per il determinarsi delle condizioni previste dal presente comma:

a) i collegamenti degli amministratori interessati con la criminalità organizzata e i condizionamenti dalla stessa sono da ritenere sussistenti solo qualora risultino da atti o da comportamenti concretamente posti in essere dai medesimi amministratori e accertati in base a riscontri effettivi;

b) la compromissione della libera determinazione degli organi elettivi, del buon andamento delle amministrazioni interessate e del regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati devono risultare da singoli atti o da comportamenti dei soggetti interessati che hanno influito, alterando l'originaria volontà dell'autore del provvedimento, su scelte discrezionali o azioni amministrative di organi e di uffici, in relazione a specifiche attività o a settori della vita amministrativa dell'ente formanti oggetto di apposite deliberazioni o di provvedimenti in genere;

c) il grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica deve risultare dal collegamento dell'amministratore con organizzazioni criminali o dal suo condizionamento, valutato in base agli elementi indicati alla lettera a), che ha inoltre dato origine a reiterati comportamenti o a episodi concreti dell'amministratore medesimo finalizzati a rendere possibile o ad agevolare l'inserimento delle organizzazioni criminali in specifici settori della vita amministrativa dell'ente.

2. La rimozione è disposta limitatamente ai singoli soggetti per i quali è stata accertata una responsabilità personale in base agli elementi indicati al comma 1.

3. Nei casi in cui la rimozione è congiuntamente disposta nei confronti di almeno la metà più uno dei componenti degli organi collegiali elettivi di cui al comma 1 è disposto il contestuale scioglimento dell'organo collegiale.

4. Lo scioglimento degli organi consiliari elettivi comporta la rimozione del sindaco, del presidente della provincia e degli altri presidenti degli organi previsti dal comma 1 solo nel caso in cui gli stessi sono stati eletti nel proprio seno dagli organi collegiali interessati allo scioglimento.

5. Ove non ricorra l'ipotesi di cui al comma 3, i consiglieri rimossi sono surrogati secondo le modalità previste dalla legge e dai rispettivi ordinamenti.

6. Qualora la rimozione sia disposta solamente nei confronti del sindaco, del

presidente della provincia o dei presidenti degli organi di cui al comma 1, si procede allo scioglimento immediato delle rispettive giunte od organi esecutivi direttamente nominati dai soggetti rimossi.

7. Nei casi di scioglimento degli organi collegiali elettivi e di rimozione degli organi monocratici elettivi degli enti locali è nominata una commissione straordinaria, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 144, per la gestione dell'ente, la quale nel primo caso esercita le attribuzioni del consiglio sciolto e, nel secondo caso, quelle dell'organo monocratico rimosso e della rispettiva giunta.

8. Se le misure previste dal presente articolo sono disposte contemporaneamente nei confronti di tutti gli organi elettivi dell'ente, la commissione straordinaria esercita le attribuzioni del sindaco, della giunta municipale e del consiglio provinciale o degli altri organismi previsti dal comma 1, nel rispetto delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti nell'ente interessato.

9. Nel caso in cui nella configurazione delle ipotesi di cui al comma 1 sia accertato il coinvolgimento di uffici o di servizi dell'amministrazione, anche qualora le ipotesi contestate non siano riconducibili ai soggetti indicati dal medesimo comma 1, sono revocati gli incarichi dirigenziali, rimossi i rispettivi dirigenti e risolti gli eventuali contratti a tempo determinato per la copertura degli uffici o dei servizi coinvolti.

10. Quando le ipotesi previste dal comma 1 sono accertate nei confronti di uno o più componenti degli organi esecutivi direttamente nominati dal sindaco, dal presidente della provincia o dai presidenti degli organismi associativi ivi indicati, o, ricorrendo le ipotesi previste dal comma 9, nei confronti di dirigenti o di soggetti cui sono conferite funzioni dirigenziali, la rimozione dei soggetti interessati o la revoca dell'incarico è disposta su proposta del prefetto dall'organo competente che provvede altresì alla nomina di un nuovo componente o al conferimento dell'incarico dirigenziale ad altro soggetto. In tutti gli altri casi lo scioglimento o la rimozione

sono disposti con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri e con la partecipazione del presidente della regione cui appartiene il comune, la provincia o l'altro ente interessato dalla misura di rigore. I provvedimenti adottati ai sensi del presente articolo devono esplicitare nella motivazione in modo obiettivo i riscontri agli accertamenti compiuti in relazione agli elementi previsti dal comma 1.

11. Il provvedimento di scioglimento o di rimozione deliberato dal Consiglio dei ministri è trasmesso al Presidente della Repubblica per l'emanazione del decreto di cui al comma 10 ed è contestualmente trasmesso alle Camere. Il procedimento è avviato dal prefetto della provincia con una relazione che tiene anche conto degli 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 è in corso un 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 le informazioni che non ritiene debbano rimanere segrete per esigenze del procedimento.

12. In ogni caso di avvio di procedimento penale il prefetto, in deroga all'articolo 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, e ad ogni altra disposizione sulla secretazione di atti e di procedimenti, senza spiegare le ragioni e il tipo di procedimento avviato è tenuto, a pena di nullità di ogni successivo provvedimento e dell'eventuale misura di rigore finale, a chiedere chiarimenti ai soggetti interessati in relazione ad ognuno dei singoli fatti, atti e circostanze presi in considerazione e a riportare nella successiva relazione ogni informazione e chiarimento, anche documentale, assunti dai medesimi.

13. Il decreto di scioglimento conserva i suoi effetti per un periodo di dodici mesi, prorogabili fino ad un massimo di diciotto mesi in casi eccezionali, dandone comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti, al fine di assicurare il buon andamento dell'amministrazione ed il regolare funzionamento dei servizi. Il decreto di scioglimento, con allegata la relazione del prefetto di cui ai commi 11 e 12, è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*.

14. Il provvedimento con il quale si dispone l'eventuale proroga della durata dello scioglimento a norma del comma 13 è adottato non oltre il cinquantesimo giorno antecedente la data fissata per lo svolgimento delle elezioni relative al rinnovo degli organi. Si osservano le procedure e le modalità stabilite al comma 13.

15. Quando ricorrono motivi di urgente necessità, il prefetto, in attesa del decreto di scioglimento, sospende gli organi dalla carica ricoperta, nonché da ogni altro incarico ad essa connesso, assicurando la provvisoria amministrazione dell'ente mediante l'invio di appositi commissari. La sospensione non può eccedere la durata di sessanta giorni e il termine del decreto di cui al comma 13 decorre dalla data del provvedimento di sospensione.

16. Si provvede comunque allo scioglimento degli organi a norma del presente articolo quando sussistono le condizioni indicate nei commi 1 e 3, ancorché ricorrano le ipotesi previste dall'articolo 141 ».

