

LO SCIoglimento DEI COMUNI PER MAFIA: IL CASO DEL COMUNE DI BRESCELLO

Luca Pellacani

Title: The dissolution of the municipalities for mafia: the case of the municipality of Brescello

Abstract

The article deals with the issue of the dissolution of municipal councils due to mafia infiltration. First, it analyses the legislation, pointing out its drawbacks and proposing possible corrective measures. Afterwards, it reconstructs the case of the dissolution of Brescello Municipal Council - the first legislation's application in Emilia-Romagna - through jurisprudential judgments, institutional acts and local media's articles.

Keywords: Municipality of Brescello, Dissolution of local authorities, Mafia infiltration, Subordination, Constitution

L'articolo affronta il tema dello scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso. Dapprima analizza la normativa di riferimento, mettendone in luce le criticità e proponendo possibili correttivi. Successivamente ricostruisce la vicenda dello scioglimento del consiglio comunale di Brescello - primo caso di applicazione della normativa in Emilia-Romagna - attraverso le pronunce giurisprudenziali, gli atti istituzionali e gli articoli della stampa locale.

Parole chiave: Comune di Brescello, Scioglimento degli enti locali, Infiltrazioni mafiose, Assoggettamento, Costituzione

Introduzione

Il presente lavoro affronta il tema dello scioglimento degli enti locali per infiltrazioni e condizionamenti mafiosi, in particolare la sua applicazione al Consiglio Comunale di Brescello, in provincia di Reggio Emilia.

Nella prima parte sono state approfondite la genesi e l'evoluzione della normativa, nonché la relativa giurisprudenza costituzionale. Lo scopo di questa ricostruzione è quello di fornire un breve quadro d'insieme della legislazione in vigore, delle principali criticità rilevate nelle sue prime applicazioni e delle censure avanzate, alle quali ha risposto la Corte Costituzionale delineando contestualmente i caratteri propri di tale tipologia di scioglimento. Vengono altresì esposti succintamente alcuni dei preminenti difetti della norma al fine di individuare possibili correttivi della legislazione vigente.

Nella seconda parte è stata approfondita la prima applicazione della normativa in esame nel territorio emiliano-romagnolo. Per la ricostruzione della vicenda e del contesto socio-istituzionale nella quale è maturata sono state utilizzate principalmente le fonti giornalistiche e le relazioni allegate ai decreti presidenziali di scioglimento. Non è stato possibile consultare la relazione della Commissione d'accesso prefettizia, poiché è un atto secretato e, dunque, nella disponibilità della sola Amministrazione statale.

Per quanto concerne la legittimità del decreto di scioglimento è stata esaminata la giurisprudenza amministrativa sul caso specifico: la sentenza del TAR per il Lazio e, successivamente, quella del Consiglio di Stato.

In conclusione, l'indagine è stata mossa dall'intento di acquisire una maggiore consapevolezza circa i presupposti dell'adozione della normativa in tema di scioglimento degli enti locali, del relativo processo evolutivo, nonché dei principali profili critici, oltreché del riconoscimento di quali siano i comportamenti, i segnali d'allarme, o, in altri termini, le figure sintomatiche di una possibile infiltrazione mafiosa.

1. La normativa: dal decreto-legge 164/1991 al decreto legislativo 267/2000

1.1 Le ragioni dello scioglimento per mafia degli enti locali

Fino al 1991 il nostro ordinamento non ha previsto alcuna forma specifica di scioglimento dei comuni e delle province per infiltrazioni e condizionamenti mafiosi. Sebbene tali problematiche fossero conosciute al Legislatore, perché venisse adottata una normativa *ad hoc* si dovette attendere la c. d. *Strage di Taurianova*¹; in tale occasione venne adottato il decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, denominato *Misure urgenti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali, conseguente e a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso*, (convertito con la legge 22 Luglio 1991, n. 221), che introdusse l'art. 15-bis nella legge 19 marzo 1990, n. 55, intitolato *Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale*².

L'obiettivo principale perseguito era quello di eliminare i vantaggi che le mafie ottenevano - e ottengono tutt'ora - dalla loro presa sugli enti locali³:

“a) controllo del territorio:

infiltrare direttamente o condizionare in maniera indiretta l'amministrazione locale tramite il suo personale politico e/o tecnico-amministrativo costituisce uno strumento importante per stabilire quel controllo del territorio che è funzionale a molte altre attività, legali ed illegali di cui si occupano le organizzazioni mafiose⁴;

b) consenso sociale:

mettere le mani sull'ente locale significa poter gestire a proprio piacimento, per se stessi e per le proprie clientele, ambiti di discrezionalità che consentono di

¹ Vittorio Mete, *Fuori dal comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno Editore, Acireale-Roma, 2009, pp. 62-64.

² Carlo Chianura, *Cala la scure sui comuni inquinati dalla piovra*, in “la Repubblica.it”, 3 agosto 1991, www.repubblica.it, consultato il 20/11/2017.

La misura dello scioglimento rientra fra le politiche indirette di contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Cfr. Vittorio Mete, *La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali*, in “Stato e mercato”, 2016, Fascicolo 3, pp. 398-399.

³ Giovanni Fiandaca, *La mafia come ordinamento giuridico. Utilità e limiti di un paradigma*, in “Foro italiano”, 1995, Parte V-3, p. 28.

⁴ Vittorio Mete, *Fuori dal comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, cit., p. 57.

aumentare le risorse da scambiare a disposizione dei mafiosi. Pertanto, [...] l'appropriarsi di un pezzo di Stato, è interpretabile come uno strumento atto ad aumentare la reputazione e il prestigio sociale dei mafiosi che, di conseguenza, incide sulla loro capacità di controllare le relazioni sociali [...]. [È] per i mafiosi un'occasione molto ghiotta per espandere il proprio capitale sociale.”⁵

Per colpire questi interessi e parimenti tutelare l'ordinamento democratico, oltre ai tradizionali casi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali sanciti dall'art. 39 della legge 8 giugno 1990, n. 142, si aggiungeva dunque quello previsto nei casi di *collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali* (art. 15-bis, comma 1, l. n. 55/1990). In tal modo, quindi, il Legislatore introduceva una forma di controllo sugli enti locali straordinaria e atipica rispetto al quadro normativo allora vigente volta a salvaguardare vari principi costituzionali, quali, per esempio, quelli sanciti dall'art. 97 Cost., ovverosia il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione, oltreché la sovranità degli enti locali, limitando tuttavia un altro principio sancito dalla nostra Costituzione, ossia quello democratico, giacché vengono sciolti degli organi eletti dai cittadini.⁶

Inoltre, tale novella legislativa si rendeva necessaria poiché l'applicazione dell'art. 39 della l. n. 142/1990, ossia lo scioglimento dei consigli degli enti locali per gravi motivi d'ordine pubblico, rivelava tutta la sua inadeguatezza innanzi alle infiltrazioni mafiose più radicate e diffuse. Pertanto, nonostante la pervasività della criminalità organizzata di stampo mafioso fosse nota da tempo al Legislatore, per

⁵ *Ivi*, pp. 59-60.

⁶ Marco 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 “Diritto amministrativo: rivista trimestrale”, 2018, Fascicolo 1, pp. 79-80. Cfr. Andrea Crismani, *L'influenza della criminalità organizzata sul libero esercizio dell'azione amministrativa degli enti locali*, in *Federalismi.it*, 2014, pp. 3 e 12, nonché Renato Rolli, *Il Comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, Aracne editrice, Roma, 2013, pp. 129-131. Nicola Posteraro, *Scioglimento e controlli*, in *Lo scioglimento degli enti locali. Una introduzione*, Renato Rolli (a cura di), Aracne editrice, Roma, 2013, pp. 17-33.

avere una normativa puntuale e specifica si dovette attendere l'*emergenza* scaturita dal grave fatto di cronaca accaduto nel comune della provincia reggina.⁷

Tuttavia, l'adozione di tale istituto - adottato con lo strumento legislativo del decreto-legge - destò particolari preoccupazioni⁸, giacché esso permetteva lo scioglimento di organi rappresentativi dei cittadini sulla base di meri elementi di fatto non tipizzati, relativi ai collegamenti -diretti o indiretti- di tutti o parte degli eletti con i membri delle consorterie mafiose.

1.2 L'istituto al vaglio della Corte Costituzionale

A poco tempo dall'entrata in vigore della nuova misura, queste e altre criticità vennero sottoposte al sindacato della Corte Costituzionale, la quale, con la sentenza 10-19 marzo 1993, n. 103, valutò la legittimità dell'art. 15-*bis* della l. n. 55/1990.

Più nel dettaglio, i quesiti vennero sollevati mediante ordinanza dal Tribunale Amministrativo per il Lazio. In particolare la norma veniva censurata poiché attribuiva un peso rilevante ai collegamenti indiretti degli amministratori con le mafie (sufficienti ai fini dello scioglimento), sanzionava l'intero organo elettivo in presenza dei suddetti collegamenti anche se riguardavano solo alcuni degli eletti e, infine, prevedeva una durata del provvedimento di scioglimento ritenuta irragionevole.⁹

Investita della questione, nell'occasione la Corte Costituzionale sancisce preliminarmente la natura amministrativa - precisamente, sottolinea trattarsi di un atto di alta amministrazione - e non politica del provvedimento portante lo scioglimento degli enti locali. In tal modo, dunque, se da un lato si è in presenza di un atto avente ampia discrezionalità, dall'altro esso rimane sottoposto al controllo

⁷ Renato Rolli, *op. cit.*, pp. 73-76, oltreché ad Andrea Cantadori, *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose*, in "Per Aspera Ad Veritatem" n. 24, <http://gnosis.aisi.gov.it/sito%5CRivista24.nsf/servnavig/5>, consultato il 22/12/2018.

⁸ Marco Magri, *op. cit.*, p. 86 e Pietro Virga, *Infiltrazioni mafiose negli enti locali*, in "Il Corriere Giuridico", Volume 8, n. 1, 1991, p. 821 e ss.

⁹ Corte Costituzionale, sent. n. 103/1993, pp. 2-3. Il TAR nell'ordinanza di rimessione ravvisò la violazione degli artt. 3, 5, 24, 48, 51, 113, 125 e 128 della Costituzione.

di legittimità e al sindacato della giurisdizione amministrativa (cosa altrimenti impossibile se si fosse stati in presenza di un atto politico).

Venendo al merito, circa la presunta violazione degli artt. 3 e 97 Cost.¹⁰, la Consulta evidenzia come lo scioglimento vi sarebbe solamente

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

La norma esige, perciò, una stringente consequenzialità tra l'emersione, da un lato, di una delle due situazioni suddette, ‘collegamenti’ o ‘forme di condizionamento’, e, dall'altro, di una delle due evenienze, l'una in atto, quale la compromissione della libertà di determinazione e del buon andamento amministrativo nonché del regolare funzionamento dei servizi, l'altra conseguente ad una valutazione di pericolosità, espressa dalla disposizione impugnata con la formula (che ha come premessa i ‘collegamenti’ o le ‘forme di condizionamento’) ‘tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica’”.¹¹

Pertanto, la Corte Costituzionale connota più precisamente il significato dei collegamenti – diretti e indiretti - degli eletti con le organizzazioni criminali mafiose e le conseguenze che gli stessi devono avere sulle assemblee locali affinché si addivenga allo scioglimento degli organi elettivi.

In relazione alla suddetta – rigettata – censura d'incostituzionalità, i Giudici costituzionali colgono poi l'occasione per delineare alcuni dei caratteri dell'istituto in esame:

¹⁰ *Ivi*, p. 9.

¹¹ *Ivi*, p. 8.

“Si è in presenza [...] di una misura di carattere sanzionatorio, che ha come diretti destinatari gli organi elettivi, anche se caratterizzata da rilevanti aspetti di prevenzione sociale per la sua ricaduta sulle comunità locali che la legge intende sottrarre, nel loro complesso, all'influenza della criminalità organizzata. Una misura di carattere straordinario, dunque, rigorosamente ancorata alle finalità enunciate nel titolo della legge 22 luglio 1991, n. 221, di conversione del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164 che la qualifica come ‘misura urgente ... conseguente ai fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso’”.¹²

Dunque, si tratterebbe di *una norma avente carattere sanzionatorio*¹³ nei confronti degli organi elettivi generalmente intesi e non dei singoli eletti, nonché di prevenzione al fine di tutelare le realtà locali.

Dopodiché, viene negato pure l'asserito contrasto con gli artt. 24 e 113 Cost. sotto i profili del diritto alla difesa e della tutela giurisdizionale, poiché vi è la possibilità di ricorrere alla tutela giurisdizionale amministrativa, la quale ha il potere di verificare l'esistenza dei presupposti di fatto e dell'*iter* logico posti alla base del decreto di scioglimento.

Pertanto, seppur in presenza di un atto di alta amministrazione e, quindi, intrinsecamente e altamente discrezionale, l'obbligo di una motivazione chiara, adeguata e idonea ad individuare le ragioni dello scioglimento tempera l'esercizio del potere da parte dell'Amministrazione statale, così da vietarne l'esercizio arbitrario (contro cui, se e del caso, è possibile ricorrere - per l'appunto - alle tutele giurisdizionali previste dall'ordinamento).¹⁴

Per quanto concerne la seconda asserita violazione dell'art. 3 Cost., ossia del principio di ragionevolezza in relazione alla durata degli effetti dello scioglimento, i Giudici della Corte Costituzionale ritengono infondata la censura d'incostituzionalità, dal momento che, stante la natura del fenomeno alla base del provvedimento adottato, ossia quello mafioso, viene ritenuta ragionevole la durata degli effetti del decreto, giacché il ripristino della legalità e l'eliminazione di ogni

¹² *Ivi*, p. 9.

¹³ Andrea Crismani, *op. cit.*, p. 17.

¹⁴ *Ivi*, pp. 10-11. Massimo Mazzamuto, *Per una doverosità costituzionale del diritto amministrativo e del suo Giudice naturale*, in “Diritto Processuale Amministrativo”, Anno XXVIII, Fascicolo I, 2010, p. 148.

ingerenza mafiosa richiedono maggior tempo rispetto alle tempistiche previste per la cause di scioglimento ordinarie degli enti locali.¹⁵

In ordine alla lesione dei diritti politici dei cittadini previsti dagli artt. 48 e 51 Cost., poi, la Corte Costituzionale valuta “la censura [...] manifestamente inammissibile in quanto i parametri costituzionali invocati sono completamente estranei all'ipotesi in esame”.¹⁶

Sinteticamente la Corte Costituzionale dichiara inammissibili e/o infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate¹⁷, delineando un istituto avente natura di atto amministrativo (di alta amministrazione), dotato di ampia discrezionalità, la quale viene limitata, tuttavia, dalla necessità di un uso coerente e obiettivo del potere (presenza di situazioni di fatto evidenti) che si estrinseca in una motivazione adeguata, chiara e idonea rispetto ai fini perseguiti da parte della norma in esame che, infine, ha natura sanzionatoria (seppur in parte preventiva) e carattere straordinario volta a eliminare le ingerenze mafiose negli enti di prossimità e al ripristino delle legalità violata.

1.3 La nuova disciplina del d.lgs. 267/2000

La normativa sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni mafiose non subì interventi di rilievo fino alla pubblicazione del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, meglio noto come *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali* (Tuel). In particolare, l'art. 143 del Tuel, intitolato *Scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso*, integrò le previsioni di scioglimento ordinario previste dal precedente art. 141.

¹⁵ *Ivi*, p. 11-12.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ *Ivi*, pp. 12-13. Cfr. Marco Magri, *op. cit.*, p. 88, Andrea Crismani, *op. cit.*, p. 16, Guido Corso, *Criminalità organizzata e scioglimento dei consigli comunali e provinciali: osservazioni critiche alla giurisprudenza costituzionale*, in “Nuove Autonomie”, 1993, p. 117 e ss. e Adriana Ciancio, *Lo scioglimento dei consigli comunali per motivi di inquinamento da criminalità organizzata nella giurisprudenza costituzionale*, in “Giurisprudenza Italiana”, Volume 148, n. 4, 1996, p. 17 e ss.

Difatti, il Legislatore colse l'occasione di una più ampia razionalizzazione normativa riguardante gli enti locali per far confluire l'art. 15-*bis* della l. n. 55/1990. Una formulazione, questa, che, nonostante il pronunciamento della Corte Costituzionale, rimase oggetto di numerose critiche, poiché non venne riformato l'istituto¹⁸: da un lato, non venivano tipizzati o, quantomeno, meglio identificati gli elementi necessari affinché si potesse decretare lo scioglimento dell'ente locale¹⁹, mentre, dall'altro, permaneva – anche in conseguenza di ciò – l'ampia discrezionalità del Governo in relazione alla decisione di adottare o meno la misura prevista dall'art. 143 Tuel. Pertanto, si rese necessario un ulteriore intervento legislativo.

Infatti, con la legge 15 luglio 2009, n. 94, l'articolo in questione venne modificato specificando al comma 1 come gli elementi di collegamento diretto o indiretto degli amministratori con la criminalità organizzata dovessero essere *concreti, univoci e rilevanti* “con l'effetto, verosimilmente, di rendere più spesso l'onere della prova dell'infiltrazione in capo all'amministrazione statale che procede allo scioglimento [...]”²⁰, giacché lo scioglimento dell'ente locale non può avvenire in presenza di elementi – andando a contrario rispetto alla normativa – incerti, discordanti e ambigui fra loro circa il collegamento o condizionamento mafioso.

In tal modo, il Legislatore ha inteso ridurre la discrezionalità amministrativa nell'applicare l'istituto in esame, senza tuttavia cogliere l'opportunità per andare a tipizzare le nozioni di collegamento e condizionamento, lasciando – inevitabilmente – tale compito alla giurisprudenza amministrativa.²¹ Detto altrimenti, un'ulteriore occasione mancata per intervenire sistematicamente sulla materia e quindi garantire un equo contemperamento fra il principio di democraticità leso dallo scioglimento ex art. 143 e il necessario ripristino della libera determinazione e buon andamento dell'Amministrazione locale.

¹⁸ Tania Groppi, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per collegamento mafioso*, in “Giornale di Diritto Amministrativo”, n. 3, 2000, p. 254 e ss. e Fabio Longo, *Lo scioglimento dei consigli comunali per fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso è questione di contesto (nota a Cons. St., sez. VI, 26 novembre 2007, n. 6040)*, in “Il Foro Amministrativo”, Volume 7, n. 1, 2008, p. 880 e ss.

¹⁹ Francesco Staderini, Paolo Caretti e Pietro Milazzo, *Diritto degli enti locali*, XIV ed., Cedam, Padova, 2014, pp. 344-345 e Marco Magri, *op. cit.*, p. 89.

²⁰ Francesco Staderini, Paolo Caretti e Pietro Milazzo, *Diritto degli enti locali*, cit., p. 345 e pp. 347-350. Cfr. Marco Magri, *op. cit.*, pp. 89-90.

²¹ Andrea Crismani, *op. cit.*, pp. 19-22.

L'art. 143 del Tuel in vigore²² prevede più precisamente la seguente procedura:

1) il Prefetto competente per il territorio, una volta avuta notizia dalla magistratura o dalle forze dell'ordine oppure tramite altri canali di una potenziale infiltrazione nell'amministrazione comunale, nomina un'apposita Commissione d'indagine (c.d. *Commissione d'accesso*), composta da tre funzionari, per l'accesso agli atti (i commissari esercitano i poteri di accertamento e accesso delegati al Prefetto dal Ministro dell'Interno).²³

L'accertamento coinvolge, pertanto, l'intero ente locale, intendendosi con ciò sia i rappresentanti politici che l'apparato amministrativo locale (comma 2);

2) entro tre mesi dalla data di accesso (periodo rinnovabile per una sola volta e per un tempo massimo di ulteriori tre mesi), la Commissione d'indagine prefettizia deve terminare gli accertamenti e consegnare le proprie conclusioni al Prefetto (comma 2).²⁴

L'attività della predetta Commissione è particolarmente importante considerato che deve accertare la sussistenza dei presupposti concreti, univoci e rilevanti indicati dalla normativa. In particolare, nell'esercitare la funzione attribuitale, la Commissione deve verificare i seguenti requisiti degli elementi analizzati: l'obiettivo e certo avvenimento dei fatti (requisito della concretezza); la direzione degli stessi agli scopi per cui è stato introdotto lo scioglimento in esame (requisito dell'univocità); la capacità di alterare il regolare funzionamento dell'ente (requisito della rilevanza). L'analisi degli elementi raccolti deve essere svolta unitariamente e non atomisticamente;

3) dopodiché, il Rappresentante del Governo nel territorio, entro quarantacinque giorni dal deposito delle suddette conclusioni (e anche in altri casi, indicati dal

²² Il nuovo art. 143 Tuel è intitolato *Scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile. Responsabilità dei dirigenti e dipendenti*.

²³ Andrea Crismani, *op. cit.*, p. 22 e Renato Rolli, *op. cit.*, pp. 131-139.

²⁴ Vittorio Mete, *Fuori dal comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, cit., p. 68.

comma 3 dell'art. 143 Tuel), 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 cui al comma 1 (comma 3);

4) una volta trasmessa la relazione, il Consiglio dei Ministri, entro tre mesi dalla ricezione della documentazione, su proposta del Ministro dell'Interno (proposta che indica le anomalie riscontrate e le misure da adottare per ripristinare il buon andamento dell'ente comunale), deve deliberare sull'adozione o meno del provvedimento di scioglimento, che, qualora se ne riscontrino i presupposti, viene disposto con decreto del Presidente della Repubblica e, data la sua gravità, è immediatamente trasmesso alle Camere (comma 4).

In caso di esito negativo dell'attività istruttoria della Commissione prefettizia, entro tre mesi dalla trasmissione della relazione, la stessa Commissione emana un decreto di conclusione del procedimento in cui si rende conto dell'attività svolta (comma 7).²⁵

Più nel dettaglio, l'attività della Commissione straordinaria, come indicato dall'art. 143, comma 10, può durare da un minimo di dodici mesi ad un massimo di diciotto, prorogabili, in via del tutto eccezionale, a ventiquattro mesi (nel caso di proroga, quest'ultima deve essere comunicata alle Commissioni parlamentari competenti).²⁶ Posto ciò, va altresì ricordato che, per ragioni cautelari, il Prefetto, ai sensi dell'art. 143, comma 12, Tuel, nell'attesa del decreto di scioglimento presidenziale, per motivi di urgente necessità, può sospendere gli organi comunali da ogni attività anche collegata per un periodo non superiore a sessanta giorni, garantendo l'attività amministrativa tramite l'invio di commissari prefettizi, che, qualora venga adottato il decreto di scioglimento, potranno essere successivamente membri della Commissione straordinaria. Se ricorre quest'ipotesi, i termini del decreto

²⁵ Andrea Crismani, *op. cit.*, p. 14, Ferdinando Pinto, *Diritto degli enti locali*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2016, p. 179 e Luciano Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, VI ed., il Mulino, Bologna, 2016, p. 157.

²⁶ *De facto*, è stato rilevato come la durata degli effetti del decreto di scioglimento, sulla base della seconda metà dell'art. 143, comma 10, possa arrivare fino a trenta mesi. Vittorio Mete, *Fuori dal comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, cit., pp. 68-70.

presidenziale inizieranno a decorrere dalla sospensione prefettizia, mentre, in caso contrario, la sospensione perderà ogni efficacia e gli organi comunali riprenderanno le proprie attività;

5) inoltre, qualora ricorrano i presupposti per l'applicazione della normativa di cui all'art. 141 Tuel, denominato *Scioglimento e sospensione dei consigli comunali e provinciali*, e se contestualmente sussistono le condizioni di cui all'art. 143, comma 1, Tuel, si applicherà lo scioglimento dell'ente locale per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso (comma 13). In altri termini, allo scioglimento per infiltrazioni e condizionamenti mafiosi si può giungere anche qualora sussistano i requisiti previsti dall'art. 141, comma 1, perciò pure nel caso di *dimissioni del Sindaco* antecedenti alla richiesta avanzata dal Ministro dell'Interno.

In sostanza, si è di fronte, come sancito dalla pronuncia della Corte Costituzionale (e da numerose sentenze del Consiglio di Stato che hanno integrato e rielaborato i concetti espressi dal Giudice delle Leggi), a un "provvedimento di carattere straordinario che è di tipo sanzionatorio, ma preventivo²⁷; sindacabile dal giudice amministrativo esclusivamente sotto il profilo della legittimità, essendo escluso ogni apprezzamento di merito".²⁸ Pertanto, affinché si proceda allo scioglimento non è necessario che il sindaco del comune oppure un consigliere comunale o ancora un dipendente dell'ente locale siano coinvolti direttamente in reati, poiché, avendo tale istituto natura preventiva, è sufficiente che l'amministrazione comunale, stando all'art. 143, comma 1, Tuel, sia condizionabile, permeabile e assoggettabile alla criminalità organizzata operante sul territorio comunale sul piano sia politico che amministrativo.²⁹

²⁷ La giurisprudenza amministrativa segna il passaggio da provvedimento avente natura sanzionatoria a quello avente natura preventiva. Andrea Crismani, *op.cit.*, pp. 17-18 e Diego D'Amico, *Le caratteristiche del provvedimento di scioglimento*, in *Lo scioglimento degli enti locali. Una introduzione*, Renato Rolli (a cura di), Aracne editrice, Roma, 2013, pp. 84-86.

²⁸ Luciano Vandelli, *op. cit.*, p. 156.

²⁹ *Ibidem* e Vittorio Mete, *Fuori dal comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, cit., pp. 66-68. Inoltre, si vedano Marco Magri, *op. cit.*, pp. 92-96 e pp. 132-138 e Renato Rolli, *op. cit.*, pp. 155-180.

1.4 Criticità della normativa in vigore e possibili interventi legislativi

Questa la procedura di scioglimento *ex art.* 143 Tuel per infiltrazioni e condizionamenti mafiosi. Essa tuttavia presenta alcuni profili problematici per i quali sono stati avanzati alcuni correttivi.

La prima e più importante questione che emerge è l'inefficacia di tale intervento nei contesti socio-istituzionali particolarmente deteriorati: come illustrano le statistiche³⁰, sono già numerose le amministrazioni locali che hanno subito oramai tre scioglimenti per fatti legati alla presenza di organizzazioni mafiose: ciò dipende da come è strutturato l'intervento statale. In particolare, si rileva come la durata del commissariamento sia inidonea rispetto alle esigenze di ripristino della legalità e buon andamento dell'amministrazione locale; in tal senso si spiega l'elevato numero di comuni nei quali il commissariamento viene prorogato oltre il termine iniziale, poiché altrimenti l'intervento ripristinatorio rimarrebbe incompleto. Inoltre, nelle situazioni di maggior gravità, nemmeno il ricorso alla proroga si rivela idoneo a superare situazioni di malamministrazione e illegalità fortemente diffuse nella realtà locale, onde per cui andrebbe normativamente prevista una misura *ad hoc* per tali ipotesi. Segnatamente potrebbe trattarsi di uno scioglimento di durata più ampia fin dal principio, laddove ricorrano, oltre i requisiti normativamente previsti per l'applicazione dell'istituto in esame, quelli ulteriori previsti dall'art. 84 del d. lgs. 159/2011.

Ulteriormente, il Legislatore dovrebbe avere una visione d'insieme sulla natura e gli scopi del commissariamento³¹ e di conseguenza allargare lo spettro delle figure tecniche entro cui scegliere i commissari: le statistiche, infatti, dimostrano come i commissari vengano scelti fra le fila dei magistrati, prefetti e membri delle forze dell'ordine.³² In tal senso, è evidente, dunque, la preferenza accordata dallo Stato al momento della gestione dell'ordine pubblico relativo all'ente locale. Tuttavia, siccome i comuni sono centri di importanti interessi locali ed erogatori di rilevanti

³⁰ il report realizzato da *Avviso Pubblico*, *Elenco comuni con più di uno scioglimento (1991-20 novembre 2018)*, in www.avvisopubblico.it, consultato il 24/12/2018.

³¹ Marco Magri, *op. cit.*, p. 91, Vittorio Mete, *Reggio Calabria tra mafia e dissesto*, in "il Mulino", 2013, Fascicolo 2, pp. 205-206 e Vittorio Mete, *La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali*, cit., p. 417.

³² Vittorio Mete, *Fuori dal comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, cit., pp. 164-168.

servizi per i cittadini, sarebbe necessario inserire all'interno dell'ufficio commissariale pure delle professionalità dotate di comprovata esperienza nella gestione della *res publica*. A ciò si aggiunge un ulteriore profilo critico relativo alla commissione straordinaria: i suoi componenti spesso continuano a svolgere la propria attività lavorativa principale, facendo venire meno la propria presenza fisica nel territorio.³³ Queste problematiche generano principalmente due conseguenze: da un lato, aumenta il distacco fra l'ente locale e cittadini, i quali – come si illustrerà a breve –, oltre a non essere a conoscenza e/o comprendere la *ratio* dell'istituto, non hanno alcuna figura di riferimento nel territorio locale; dall'altro, l'azione commissariale, soprattutto nelle realtà più complesse, di ripristino della legalità e del buon andamento dell'amministrazione sarà ancora più difficoltosa.³⁴

La normativa, per superare queste rilevanti criticità, potrebbe essere riformata in una direzione precisa: la formazione specifica di funzionari pubblici aventi le competenze nell'amministrare enti locali sciolti per ragioni legate alle mafie. In tal modo, essi avrebbero uno sguardo d'insieme sulla corretta gestione di comune; inoltre, avendo solo questa funzione, garantirebbero una presenza continua dello Stato sul territorio oggetto della pervasività mafiosa.

Come notato poc'anzi, i cittadini coinvolti nell'applicazione dell'istituto in esame rimangono spesso estranei alle ragioni per cui si giunge allo scioglimento, poiché non vengono minimamente coinvolti nel procedimento amministrativo. E infatti l'atto principe posto alla base del provvedimento presidenziale di scioglimento - la relazione della Commissione d'accesso - è un atto secretato inaccessibile sia agli studiosi che ai cittadini.³⁵ Ebbene, stante la forza delle mafie e la volontà di ripristino della legalità a cui è diretto lo strumento dello scioglimento, sarebbe opportuno che - con le dovute tutele dell'ordine pubblico e del diritto di riservatezza - si prevedesse un momento assembleare volto a far conoscere e riflettere sui motivi dell'adozione del provvedimento di scioglimento. Ad esempio, alla presenza della Commissione straordinaria, si potrebbe realizzare questo momento di vita cittadina, così da

³³ *Ibidem* e Renato Rolli, *op. cit.*, pp. 159-164.

³⁴ *Ivi*, pp. 156-157.

³⁵ Vittorio Mete, *Fuori dal comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, cit., p. 168.

costruire insieme un percorso di rinnovata legalità fra istituzioni e cittadini. In caso contrario, paradossalmente, il silenzio dello Stato in queste circostanze rischia di aumentare la distanza fra il Paese legale e quello reale, diminuendo sensibilmente l'efficacia di questo istituto di tutela anticipata dalle infiltrazioni mafiose.

A tali profili critici, se ne aggiungono poi di ulteriori. In particolare, il provvedimento con cui il consiglio dell'ente locale viene sciolto è diretto, per l'appunto, unicamente al piano politico dell'amministrazione locale, agendo con poca incisività sul versante dei pubblici funzionari. Ma senza il rafforzamento di misure volte a migliorare la qualità dell'azione amministrativa, l'intervento statale sarà sempre parziale e limitato, poiché talvolta sono alcuni dei pubblici dipendenti ad essere complici delle infiltrazioni criminali. Il mancato intervento del Legislatore su ciò comporta che i commissari, pur adottando politiche volte ad eliminare la presenza mafiosa, rischiano di avere all'interno dell'ente amministrato dei funzionari collusi con le mafie, che limiteranno notevolmente il loro operato. Per ovviare a tale difficoltà, la legislazione prevede la possibilità di assegnare temporaneamente all'ente sciolto personale amministrativo di altre amministrazioni, corrispondendogli in ragione di ciò incentivi economici, nonché progressioni di carriera. Tuttavia, questi benefici sono nettamente inferiori rispetto alle difficoltà e alle ostilità che i funzionari incontrano nelle realtà condizionate dalle organizzazioni mafiose. Un rimedio potrebbe essere quello di operare sulla falsariga di quanto proposto per la Commissione straordinaria: formare delle figure interne alla Pubblica Amministrazione altamente specializzate (oltreché adeguare gli incentivi alle difficoltà che si riscontrano in queste amministrazioni locali).

Da ultimo, sarebbe auspicabile il potenziamento del Comitato di sostegno e monitoraggio previsto dall'art. 144, comma 2, Tuel: esso potrebbe diffondere le relazioni periodiche dei commissari alla cittadinanza: in tal modo, da un lato, si favorirebbe la trasparenza della procedura e la conoscenza dell'operato dei commissari da parte delle comunità coinvolte; dall'altro, si avrebbe una maggiore consapevolezza circa l'efficacia della misura adottata *in itinere*.

2. Lo scioglimento del Comune di Brescello

2.1 Il contesto

Esaminata la genesi, l'evoluzione e il funzionamento della normativa sullo scioglimento degli enti locali per i fenomeni di infiltrazione e condizionamento mafioso, viene ora approfondita l'applicazione del suddetto istituto al Comune di Brescello, la prima amministrazione locale sciolta per queste ragioni in Emilia-Romagna.

La vicenda brescellese ha nella memoria degli osservatori un inizio preciso: il 19 settembre 2014, quando l'associazione culturale antimafia *Cortocircuito* pubblicò la prima parte dell'inchiesta sulla presenza della 'ndrangheta in Emilia-Romagna, intitolata *La 'Ndrangheta di casa nostra. Radici in terra emiliana*.³⁶ In essa si sosteneva che il sindaco in carica, Marcello Coffrini, avesse familiarità con un condannato per associazione mafiosa appartenente alla 'ndrina Grande Aracri.³⁷ Della vicenda si stavano peraltro occupando sotto traccia, e su una robusta pluralità di presupposti, prefettura e procura reggiane. Il 10 giugno 2015 giunse così la nomina della Commissione d'indagine da parte del prefetto di Reggio Emilia, Raffaele Ruberto³⁸. I lavori dei commissari furono particolarmente approfonditi, tant'è che nel settembre 2015, al termine dei tre mesi di lavoro, venne richiesta una proroga dell'attività istruttoria di ulteriori novanta giorni per analizzare gli ultimi quindici anni di attività amministrativa del Comune di Brescello.³⁹ Dopodiché, allo

³⁶ Associazione Cortocircuito, *1° parte dell'inchiesta "La 'Ndrangheta di casa nostra. Radici in terra emiliana"*, 19 settembre 2014, www.youtube.com, consultato il 15/12/2017.

³⁷ *Abusi, minacce e favori alla cosca: così Brescello è diventata terra di mafia*, in "Gazzetta di Reggio", 11 maggio 2016, www.gazzettadireggio.it, consultato il 15/12/2017 e Elisa Pederzoli, *La 'Ndrangheta fra don Camillo e Peppone*, in "la Repubblica.it", 12 ottobre 2018, consultato il 13/10/2018.

dalla Chiesa Nando, Ingrassi Ombretta, De Astis Monica e Cabras Federica, *Brescello. Uno studio di caso sull'insediamento della 'ndrangheta al Nord*, Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, 2018, e Vittorio Mete, *Origine ed evoluzione di un insediamento «tradizionale». La 'ndrangheta a Reggio Emilia*, in *Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Rocco Sciarrone (a cura di), Donzelli editore, Roma, 2014, p. 261 e ss.

³⁸ *Brescello, commissione prefettizia in Comune in cerca di infiltrazioni mafiose*, in "Gazzetta di Reggio", 10 giugno 2015, www.gazzettadireggio.it, consultato il 16/12/2017.

³⁹ "Gazzetta di Reggio", *op.cit.*, 11 maggio 2016 e *Brescello, la Commissione chiede tre mesi di proroga*, in "Gazzetta di Reggio", 10 settembre 2015, www.gazzettadireggio.it, consultato il 16/12/2017.

scadere del nuovo termine, i commissari presentarono regolarmente, il 10 dicembre 2015, le proprie conclusioni al prefetto di Reggio Emilia.⁴⁰

Nel frattempo, a seguito di pressioni sempre maggiori, il 30 gennaio 2016, il sindaco si dimise affermando l'estraneità ad ogni procedimento penale.⁴¹ Tuttavia, quest'ultimo elemento, ai fini dell'applicazione dell'istituto in esame è irrilevante, come indicato dall'art. 143 Tuel, a nulla rilevando l'assenza di addebiti penali contestati all'Amministrazione locale. Dopodiché, trascorsi i venti giorni previsti dalla legge, le dimissioni dell'ormai *ex*-sindaco Coffrini divennero efficaci: il 24 febbraio 2016 venne nominato Commissario straordinario per la provvisoria gestione amministrativa del Comune il viceprefetto vicario di Parma, dott. Michele Formiglio.⁴²

2.2 Il decreto di scioglimento presidenziale

Il 20 aprile 2016, il presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, vista la proposta del ministro dell'Interno, Angelino Alfano, e la deliberazione favorevole del consiglio dei ministri, decretò lo scioglimento del Comune di Brescello *conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare*, ex art. 143 Tuel, nominando contestualmente i tre componenti della Commissione straordinaria e attribuendogli i poteri propri del consiglio comunale, della giunta e del sindaco.⁴³

Nella relazione del ministro dell'Interno dell'8 aprile 2016, allegata al decreto presidenziale, si legge come la Commissione d'accesso abbia rilevato la "sussistenza di concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti ed indiretti degli amministratori locali con la criminalità organizzata di tipo mafioso e su forme di

⁴⁰ Mauro Pinotti, *Brescello, ora la parola passa al prefetto*, in "Gazzetta di Reggio", 11 dicembre 2015, www.gazzettadireggio.it, consultato il 16/12/2017.

⁴¹ *Brescello, Coffrini si è dimesso: "Ma non è una fuga"*, in "Gazzetta di Reggio", 30 gennaio 2016, www.gazzettadireggio.it, consultato il 16/12/2017.

⁴² *Formiglio è il commissario di Brescello*, in "Gazzetta di Reggio", 23 febbraio 2016, www.gazzettadireggio.it, consultato il 16/12/2017.

⁴³ La Commissione straordinaria risultò essere così composta: dott. Michele Formiglio – viceprefetto (già commissario del Comune a seguito delle dimissioni del Sindaco Coffrini), dott. Antonio Oriolo – viceprefetto e dott.ssa Luciana Lucianò - dirigente seconda fascia - Area 1. Quest'ultima verrà poi sostituita, il 4 ottobre 2016, dal dott. Giacomo Di Matteo – dirigente seconda fascia – Area 1. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, anno 157 - numero 108, 10 maggio 2016, Decreto del Presidente della Repubblica – 20 aprile 2016, p. 5.

condizionamento degli stessi”, potendosi applicare le misure di cui all’art. 143 Tuel.⁴⁴ Collegamenti che, come indicato dal prefetto di Reggio Emilia al ministro dell’Interno, sono da ricondursi al *modus operandi* della ‘ndrangheta tipico in Emilia-Romagna, ossia l’“accreditarsi nelle articolazioni economiche e sociali, con comportamenti solo apparentemente innocui, allo scopo di evitare reazioni di allarme sociale [...]”.⁴⁵ In particolare, si afferma che l’iniziale indifferenza/acquiescenza degli amministratori locali nei confronti degli esponenti della criminalità organizzata presenti sul territorio si è trasformata “in una condizione di vero e proprio assoggettamento al volere di alcuni affiliati alla cosca, nei cui riguardi l’ente, anche quando avrebbe dovuto, è rimasto, negli anni, sostanzialmente inerte”.⁴⁶ A sostegno di questa ricostruzione vengono riportati vari episodi sintomatici dell’incapacità dell’ente comunale di rendersi impermeabile alle influenze mafiose.

In primo luogo viene citata l’intervista rilasciata dal sindaco Coffrini all’associazione Cortocircuito, il cui contenuto risultava in contrasto “con il ruolo istituzionale svolto, che esige rigore morale ed osservanza dei principi di legalità, imparzialità e terzietà”.⁴⁷ In secondo luogo viene riportato il sostegno pubblico manifestato al sindaco da alcuni componenti della cosca locale in occasione della mozione di sfiducia presentata contro di lui in consiglio comunale dopo la sopracitata intervista.⁴⁸

In terzo luogo si riferisce come un soggetto legato alla cosca, per acquisire consenso sociale, avesse - tramite un’impresa di cui era amministratore- sponsorizzato economicamente e mediaticamente nell’estate del 2015 un importante evento locale, al quale fra l’altro il Comune aveva concesso anche il patrocinio.⁴⁹

In quarto luogo si nota come anche la vita democratica del Comune sia stata fortemente condizionata. Viene ricordato in proposito il tentativo della consorteria mafiosa locale di impedire la candidatura a consigliere comunale di un cittadino, e

⁴⁴ *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, op. cit., 5.*

⁴⁵ *Ivi, p. 6.*

⁴⁶ *Ibidem.*

⁴⁷ *Ibidem.*

⁴⁸ *Ibidem.*

⁴⁹ *Ibidem.*

le minacce indirizzate contro una consigliera d'opposizione particolarmente attiva nel sensibilizzare la popolazione sulle attività criminali realizzate nel territorio, con "il tipico metodo mafioso della sopraffazione".⁵⁰

In quinto luogo assumono grande rilievo alcuni episodi legati all'urbanistica pubblica e privata. In proposito viene messa in evidenza l'assegnazione con sub-concessione (senza corrispettivo di alcun canone e senza scorrimento delle graduatorie) di un alloggio demaniale a un familiare del vertice 'ndranghetista locale, che già lo aveva occupato abusivamente. E viene segnalato contemporaneamente come un altro parente del capo mafioso, amministratore unico di una società confiscata al clan operante nel Comune, risulti titolare della concessione di un alloggio dietro il pagamento di un modesto canone di locazione.⁵¹ Ancora, si pone l'accento sul fatto che quando il sindaco dimissionario era stato assessore con deleghe all'urbanistica ed edilizia privata, ambiente, sicurezza e commercio, i lavori di rifacimento dell'ultimo piano del plesso scolastico siano stati affidati -tramite un'associazione privata costituita *ad hoc*- "ad una società oggi confiscata, riconducibile ad uno stretto parente del più volte citato vertice della consorteria"⁵², in violazione della normativa regolante gli appalti pubblici.

In sesto luogo, sempre con riferimento al periodo in cui il sindaco dimissionario aveva la delega all'urbanistica, viene richiamata l'adozione della variante al PRG (Piano Regolatore Generale) per la realizzazione di un supermercato nel territorio di Brescello, con realizzazione di un'operazione economica di successo in capo a "soggetti controindicati", nonostante la sollecitazione da parte dell'amministrazione provinciale a valutare attentamente i vari attori coinvolti.⁵³ Infine, vengono ricordate le "assunzioni, nel passato, seppur per brevi periodi, di soggetti 'legati' a vario titolo ad esponenti della cosca".⁵⁴

Per queste ragioni, la relazione ministeriale, basandosi su quella prefettizia, termina confermando l'esistenza di condizionamenti mafiosi del Comune di Brescello

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ivi*, pp. 6-7 e p. 10.

⁵⁴ *Ivi*, p. 6 e p. 10.

protrattisi nell'arco di varie consiliature, richiedendo pertanto lo scioglimento dell'Ente locale per diciotto mesi.⁵⁵

2.3 Il ricorso alla giustizia amministrativa: le pronunce del Tar per il Lazio e del Consiglio di Stato

Avverso il provvedimento di scioglimento del consiglio comunale, ai sensi dell'art. 143 Tuel, l'ex-sindaco Marcello Coffrini, gli ex-assessori Giuditta Carpi e Gabriele Gemma, e l'ex-consigliere comunale Susanna Dall'Aglio presentano il 3 giugno 2016 il ricorso al Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, domandando l'annullamento del decreto del Presidente della Repubblica del 20 aprile 2016, e di tutti gli atti collegati, per eccesso di potere, per difetto d'istruttoria, travisamento dei fatti, difetto di motivazione, contraddittorietà e illogicità e dunque violazione dell'art. 143 Tuel, lamentando altresì la violazione dell'art. 7 della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo oltreché l'illegittimità costituzionale dell'art. 143 Tuel.⁵⁶

Preliminarmente, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sez. I, 22 marzo 2017, con la sentenza n. 3749, ritiene ammissibile il ricorso, nonostante che, al momento della proposizione dello stesso, i ricorrenti non ricoprivano più alcun *munus* pubblico. Questo perché i soggetti che subiscono l'applicazione dell'art. 143 Tuel hanno interesse "all'esatta qualificazione della fattispecie di scioglimento [...] per non essere legittime le affermazioni che legano la loro gestione e, ancora di più, le loro persone alla criminalità organizzata di stampo mafioso".⁵⁷

⁵⁵ *Ivi*, p. 7.

⁵⁶ *Brescello sciolto per mafia, Coffrini presenta ricorso al Tar*, 4 giugno 2016, in "Gazzetta di Reggio", www.gazzettadireggio.it, consultato il 23/12/2017.

Le motivazioni addotte al ricorso sono rinvenibili in Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sez. I, 22 marzo 2017, n. 3749, pp. 2-3.

⁵⁷ *Ivi*, p. 4 e Andrea Crismani, *op. cit.*, 25.

Tanto premesso, il Collegio giudicante, dopo aver richiamato i principi elaborati dalla giurisprudenza sull'istituto in esame⁵⁸, relativamente al primo motivo di gravame, sancisce che

“il provvedimento gravato ha correttamente individuato la sussistenza dei presupposti di fatto che legittimano l'adozione del provvedimento di cui all'art. 143, d.lgs. 267/2000, evidenziando, con argomentazione logica e congruente, la sussistenza di una significativa rete di collegamenti e vicinanze, dalla quale si è logicamente inferita l'esistenza del condizionamento”.⁵⁹

La ragione è che, pur a fronte di alcune inesattezze negli atti che hanno portato allo scioglimento del consiglio comunale brescellese, non vengono meno “i profili di forte e decisa valenza rivelatrice dei collegamenti esistenti tra gli amministratori locali e la criminalità organizzata e dei conseguenti condizionamenti, gli effetti dei quali vanno sempre valutati tenendo conto delle circostanze ambientali e dell'implausibilità di una lettura complessiva alternativa”.⁶⁰

In altri termini, il TAR Lazio ha ritenuto rispettati i requisiti introdotti dal Legislatore del 2009 circa la concretezza, l'univocità e la rilevanza presupposti allo scioglimento del Comune della provincia reggiana, dunque legittima l'azione dell'Amministrazione statale, giacché gli elementi di collegamento fra Amministrazione e consorzeria locale reggono anche di fronte ad alcune imprecisioni di ricostruzione fattuale. Ciò a dimostrare la gravità della situazione in oggetto.

Per quanto concerne, invece, il secondo motivo a sostegno del ricorso, ovverosia l'assenza nella relazione prefettizia della puntuale indicazione degli atti amministrativi illegittimamente adottati dall'Amministrazione comunale disciolta, esso viene ritenuto infondato, poiché “l'art. 143 TUEL non richiede l'adozione di atti invalidi, purché, come nel presente caso, gli elementi raccolti siano idonei a dimostrare la sussistenza del condizionamento mafioso”.⁶¹

⁵⁸ Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, *op. cit.*, pp. 4-5.

⁵⁹ *Ivi*, p. 7.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*.

Difatti, come emerge dall'esame della normativa, tale requisito non è mai richiesto. Semmai e tutt'al più, l'art. 143 Tuel, comma 3, richiede l'indicazione da parte del Prefetto nella relazione da inviare al Ministro dell'Interno degli "atti" interessati dalle interferenze mafiose.

Infine, i giudici amministrativi rigettano il terzo motivo del ricorso, dal momento che, sulla base della giurisprudenza amministrativa consolidata, "il provvedimento di scioglimento ex art. 143 TUEL si basa sull'accertata diffusione sul territorio della criminalità organizzata e tale misura non ha natura di provvedimento 'sanzionatorio' [...], non avendo finalità repressive nei confronti di singoli, ma rispondendo allo scopo fondamentale di salvaguardare la funzionalità dell'amministrazione pubblica".⁶²

Per le ragioni sopracitate, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio respinge nella sua interezza il ricorso, ravvisando la piena legittimità dell'azione Amministrativa statale. Ritenuta ingiusta la sentenza di primo grado, le parti soccombenti presentarono ricorso in appello innanzi al Consiglio di Stato, di fronte al quale la prima udienza ebbe luogo il 26 ottobre 2017.⁶³

Dopo aver riportato a loro volta la giurisprudenza amministrativa già citata dal TAR Lazio, i Giudici di appello argomentano sui singoli motivi di ricorso.

Innanzitutto, circa "il presunto silenzio della sentenza sugli aspetti specifici evidenziati in primo grado" e l'affermazione secondo la quale "[l]'impianto generale degli atti propedeutici al provvedimento di scioglimento impugnato sarebbe anche manifestamente inidoneo a sorreggere la conclusione della necessità dello scioglimento del Comune"⁶⁴, il Collegio giudicante ritiene che non vi sia alcuna manifesta illogicità nel provvedimento adottato e che i fatti posti a base dello stesso non fossero stati travisati. In particolare, la normativa – come riportato – ha come

⁶² *Ivi*, p. 8.

⁶³ Per le reazioni della comunità locale si vedano: Elia Minari, *Guardare la mafia negli occhi. Le inchieste di un ragazzo che svelano i segreti della 'ndrangheta al Nord*, Rizzoli, Milano, 2017, pp. 159-161 e 170-171, Andrea Vaccari, *Una scritta anonima sotto il municipio di Brescello*, in "Gazzetta di Reggio", 8 ottobre 2016, www.gazzettadireggio.it, Antonio Lecci, *Brescello, scritte contro i commissari. Raid al municipio*, in "il Resto del Carlino-Reggio Emilia", 9 ottobre 2016, www.ilrestodelcarlino.it/reggio-emilia, consultati il 27/12/2017 e *È un 60enne di Brescello l'autore delle scritte contro i commissari*, in "Gazzetta di Reggio", 11 ottobre 2016, www.gazzettadireggio.it, consultato il 27/12/2017.

⁶⁴ Consiglio di Stato, sez. III, 7 dicembre 2017, n. 5782, p. 9.

scopo la tutela dell'azione amministrativa dell'ente locale dalle ingerenze criminali e, pertanto, l'applicazione della stessa al caso specifico è stata legittima, dal momento che la Commissione d'indagine prefettizia ha posto in evidenza plurimi contatti fra le articolazioni del Comune con soggetti appartenenti o vicini alla consorteria mafiosa, i quali hanno palesato il proprio interesse per le vicende politiche-amministrative dell'Ente, oltretutto l'assenza di ogni misura di prevenzione amministrativa circa gli interessi/influenze indebite manifestati da questi soggetti.⁶⁵

Per quanto concerne invece l'esame delle singole contestazioni avanzate col primo gravame - ritenute tutte infondate - viene rilevata la permeabilità dell'amministrazione comunale alle ingerenze della locale cosca e, più specificamente, viene messo in evidenza il comportamento dell'allora *ex*-Sindaco:

“non è in alcun modo credibile che il primo cittadino, vissuto e cresciuto a - *omissis* -, non fosse informato delle vicende giudiziarie di - *omissis* -, trattandosi di persona più che nota nel contesto locale. Le dichiarazioni dal sindaco e, in particolare, la definizione di - *omissis* - come soggetto 'molto composto, educato ... sempre vissuto a basso livello' (cfr. pag. 95 della RCI) sono quindi da considerarsi senz'altro gravi e dimostrano non solo la scarsa sensibilità del primo cittadino riguardo al problema della presenza della criminalità organizzata nel territorio comunale, ma addirittura che il sindaco - *omissis* - nega consapevolmente tale fenomeno, come dimostrano anche le risposte da lui date alla domanda dei giornalisti, se la criminalità organizzata costituisse un problema reale nel Comune di - *omissis* -. In prima battuta, egli, infatti, ha affermato di non sapere rispondere alla domanda, per poi, a seguito dell'insistenza degli intervistatori, rispondere con un secco 'no' (cfr. pag. 93 della RCI)”.⁶⁶

Inoltre, i consiglieri di Stato rilevano come la precarietà dei segretari comunali, che si sono succeduti nel Comune di Brescello e che avrebbero potuto vigilare, garantendo la legalità delle attività amministrative comunali, si sia “senz'altro ripercoss[a] negativamente sulla corretta gestione della macchina

⁶⁵ *Ivi*, pp. 11-12.

⁶⁶ *Ivi*, p. 16.

amministrativa”.⁶⁷ Ancora, si evidenzia la fragilità e il depotenziamento dell’Ufficio edilizia privata (Ufficio tecnico) “che deve ritenersi del tutto inappropriata, per un Comune come -OMISSIS-, caratterizzato da un contesto ambientale del tutto particolare”.⁶⁸ Specificamente, nel contrasto degli abusi edilizi, viene sottolineata “la tolleranza dell’Amministrazione o comunque l’orientamento di non creare contrasti diretti ed evidenti con soggetti contigui alla criminalità organizzata”.⁶⁹ Infine, relativamente all’assegnazione di lavori pubblici a società che in un momento successivo sono state oggetto di interdittive antimafia, la Terza sezione ha rilevato come ciò sia emblematico della sottovalutazione del fenomeno mafioso presente nel territorio da parte dell’Amministrazione locale, rivelandosi questi fatti sintomatici delle permeabilità dell’Ente locale alle ingerenze delle organizzazioni mafiose.⁷⁰

Parimenti, neppure il secondo motivo d’appello è stato accolto. Infatti, relativamente all’affermazione che sarebbero mancati gli elementi sintomatici delle infiltrazioni e condizionamenti mafiosi cristallizzati dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato⁷¹, il Collegio giudicante ha osservato che, siccome il Legislatore non ha tipizzato le forme di condizionamento e quali accadimenti possano ritenersi rilevanti, i singoli pronunciamenti giurisprudenziali – eventuali – riguardanti altri scioglimenti *ex art.* 143 Tuel hanno valenza di indicazioni generali, giacché specifici al singolo caso posto all’esame dell’Autorità giudiziaria. Cosicché, “la ricorrenza delle condizioni per lo scioglimento del consiglio comunale, invero, va accertata caso per caso, e la significatività dei vari episodi apprezzati va valutata nel complesso, come [...] è avvenuto senz’altro del tutto coerentemente nel caso di specie”.⁷²

In tal modo, il Consiglio di Stato, ribadendo l’assenza della tipizzazione da parte del Legislatore del 2000 e del 2009 dei collegamenti e condizionamenti idonei a giustificare l’applicazione dell’istituto in esame, delinea i limiti e la portata dei pronunciamenti giurisprudenziali sul tema, specificando come essi siano

⁶⁷ *Ivi*, p. 23.

⁶⁸ *Ivi*, pp. 23-26.

⁶⁹ *Ivi*, p. 26.

⁷⁰ *Ivi*, pp. 26-28.

⁷¹ *Ivi*, p. 36.

⁷² *Ivi*, pp. 36-37.

strettamente legati ai casi sottoposti al sindacato della giurisdizione amministrativa e non estensibili in via interpretativa automaticamente ad altre realtà.

Ad una uguale sorte è andato incontro anche il terzo motivo d'appello, ossia la censura della sentenza del TAR Lazio nella parte in cui si ritiene legittimo il riferimento da parte della relazione della Commissione prefettizia ad alcuni episodi avvenuti nelle precedenti consiliature ai fini della rilevanza del condizionamento.

In proposito, è stato ricostruito il *cursus honorum* dei vertici politici dell'Ente comunale e, in particolare, l'ex-Sindaco Coffrini è risultato essere stato fino al 2008 membro della Commissione urbanistica, per diventare poi assessore al termine della consiliatura e ricoprire lo stesso ruolo nella successiva, con le deleghe all'urbanistica ed edilizia privata, ambiente, sicurezza e commercio. Pertanto, "anche gli episodi verificatisi nel corso delle precedenti consiliature valorizzate nel decreto di scioglimento e negli atti presupposti sono stati ritenuti del tutto legittimamente significativi in relazione all'attuale sussistenza dei presupposti per dare luogo allo scioglimento del consiglio comunale".⁷³

Infine, il Consiglio di Stato non accoglie nemmeno il quarto motivo di gravame dei ricorrenti sull'asserita illegittimità costituzionale della normativa in questione per contrasto con l'art. 27 Cost. là dove sancisce la personalità della responsabilità penale, sostenendo che l'affermazione del TAR Lazio per cui il provvedimento *ex art.* 143 Tuel si basa sulla diffusa presenza criminale nel territorio del Comune "costituisce una considerazione finale con cui il T.A.R. ha inteso dare atto del contesto locale in questione".⁷⁴ Mentre, per quanto riguarda l'asserito carattere sanzionatorio, ad avviso del Collegio giudicante i relativi effetti "non si sono comunque verificati, in quanto, di fatto, lo scioglimento del Consiglio comunale non è avvenuto per effetto del D.P.R. impugnato, ma già prima, in data 30 gennaio 2016, per le dimissioni del sindaco".⁷⁵ Più nello specifico, la manifesta infondatezza del quarto motivo di gravame viene motivata con la considerazione che lo scioglimento del consiglio comunale per infiltrazione e condizionamento mafioso non ha lo scopo di accertare la responsabilità penale dei singoli né è la conseguenza del

⁷³ *Ivi*, p. 38-39.

⁷⁴ *Ivi*, p. 40.

⁷⁵ *Ivi*, p. 41.

comportamento di un unico amministratore, ma è volto al ripristino del corretto funzionamento dell'amministrazione comunale e ha finalità preventive.

Sul punto rileva il Collegio che l'unico provvedimento avente natura sanzionatoria e personale, ai sensi dell'art. 143, comma 11, Tuel, è la dichiarazione d'incandidabilità adottabile nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili dello scioglimento (provvedimento adottato nei confronti dell'ex-sindaco a seguito della richiesta avanzata dal Ministero dell'Interno).⁷⁶

Conclusioni

La normativa sullo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali per infiltrazioni e condizionamenti mafiosi nacque in un contesto emergenziale, tant'è che lo strumento legislativo con il quale essa venne introdotta nel nostro ordinamento fu il decreto-legge utilizzato segnatamente per integrare l'art. 15-*bis* nella legge n. 55/1990. Dopodiché, col d.lgs. 267/2000 (e la successiva revisione del 2009), la procedura di scioglimento venne rivista, arrivando a meglio precisare gli elementi diretti o indiretti suscettibili di portare all'applicazione dell'istituto in esame. Nondimeno, nonostante oramai esista una precisa conoscenza circa le principali criticità della normativa in vigore, il Legislatore non ha ancora compiuto una riforma organica dell'istituto volta a migliorare l'intervento ripristinatorio della Commissione e a definire il coinvolgimento della cittadinanza in tale procedura amministrativa.

Precisato ciò, sembra che nel caso dello scioglimento del Comune di Brescello si siano manifestati i requisiti richiesti dall'art. 143 Tuel al fine di applicare l'istituto in esame. E infatti, molteplici sono stati gli episodi riportati nel decreto presidenziale che hanno dimostrato la permeabilità dell'Amministrazione brescellese agli interessi della locale cosca. Peraltro, una maggiore attenzione da parte delle

⁷⁶ *Ivi*, p. 42. Leonardo Grilli, *Incandidabilità di Coffrini Parte il processo a Reggio*, in "Gazzetta di Reggio", 9 giugno 2017, www.gazzettadireggio.it e Antonio Lecci, *Brescello, "Marcello Coffrini incandidabile alle prossime elezioni"*, in "il Resto del Carlino-Reggio Emilia", 28 giugno 2017, www.ilrestodelcarlino.it/reggio-emilia, consultati il 23/12/2017. Vedi anche Andrea Vaccari, *Respinto il ricorso di Marcello Coffrini*, in "Gazzetta di Reggio", 8 dicembre 2017, www.gazzettadireggio.it, consultato il 28/12/2017.

istituzioni avrebbe potuto consentire di ripristinare il corretto funzionamento dell'Ente locale con strumenti ordinari prima che la presenza 'ndranghetista divenisse così pervasiva; parimenti il disinteresse generale della cittadinanza nei confronti di tale problema ha contribuito al deterioramento dell'amministrazione comunale.

L'auspicio è che la classe politica eletta nella successiva tornata elettorale⁷⁷ prosegua l'attività commissariale e che i cittadini tornino ad essere i più severi censori della vita pubblica locale.

Bibliografia

Cantadori Andrea, *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose*, in "Per Aspera Ad Veritatem" n. 24, 2002

Ciancio Adriana, *Lo scioglimento dei consigli comunali per motivi di inquinamento da criminalità organizzata nella giurisprudenza costituzionale*, in "Giurisprudenza Italiana", Volume 148, n. 4, 1996

Consiglio di Stato, sez. III, 7 dicembre 2017, n. 5782

Corso Guido, *Criminalità organizzata e scioglimento dei consigli comunali e provinciali: osservazioni critiche alla giurisprudenza costituzionale*, in "Nuove Autonomie", 1993

Corte Costituzionale, 10-19 marzo 1993, n. 103

Crismani Andrea, *L'influenza della criminalità organizzata sul libero esercizio dell'azione amministrativa degli enti locali*, in Federalismi.it, 2014

D'Amico Diego, *Le caratteristiche del provvedimento di scioglimento*, in *Lo scioglimento degli enti locali. Una introduzione*, Renato Rolli (a cura di), Aracne editrice, Roma, 2013

⁷⁷ Per avere informazioni sulle elezioni locali seguenti allo scioglimento si vedano: *Brescello, Benassi batte Sacconi per 63 voti*, in "Gazzetta di Reggio", 11 giugno 2018, www.gazzettadireggio.it, consultato il 30/06/2018, Andrea Vaccari, *Amministrative a Brescello, ecco i programmi dei 5 candidati*, in "Gazzetta di Reggio", 17 maggio 2018, www.gazzettadireggio.it, consultato il 30/06/2018, *Brescello, il giuramento del sindaco Elena Benassi*, in "il Resto del Carlino-Reggio Emilia", 29 giugno 2018, in www.ilrestodelcarlino.it/reggio-emilia, consultato il 30/06/2018 e Andrea Vaccari, «*Il sindaco prenda le distanze dal passato*» *La richiesta del primo consiglio a Benassi*, in "Gazzetta di Reggio", 30 giugno 2018, www.gazzettadireggio.it, consultato il 2/07/2018.

dalla Chiesa Nando, Ingrascì Ombretta, De Astis Monica e Cabras Federica, *Brescello. Uno studio di caso sull'insediamento della 'ndrangheta al Nord*, Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università degli Studi di Milano, 2018

Fiandaca Giovanni, *La mafia come ordinamento giuridico. Utilità e limiti di un paradigma*, in "Foro italiano", 1995, Parte V-3

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, anno 157 - numero 108, 10 maggio 2016, Decreto del Presidente della Repubblica – 20 aprile 2016

Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, anno 158 - numero 200, 28 agosto 2017, Decreto del Presidente della Repubblica – 31 luglio 2017

Groppi Tania, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per collegamento mafioso*, in "Giornale di Diritto Amministrativo", n. 3, 2000

Longo Fabio, *Lo scioglimento dei consigli comunali per fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso è questione di contesto (nota a Cons. St., sez. VI, 26 novembre 2007, n. 6040)*, in "Il Foro Amministrativo", Volume 7, n. 1, 2008

Magri Marco, *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 "Diritto amministrativo: rivista trimestrale", 2018, Fascicolo 1

Mazzamuto Massimo, *Per una doverosità costituzionale del diritto amministrativo e del suo Giudice naturale*, in "Diritto Processuale Amministrativo", Anno XXVIII, Fascicolo I, 2010

Merloni Francesco, *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2012

Mete Vittorio, *Fuori dal comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno Editore, Acireale-Roma, 2009

Mete Vittorio, *La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali*, in "Stato e mercato", 2016, Fascicolo 3

Mete Vittorio, *Origine ed evoluzione di un insediamento «tradizionale». La 'ndrangheta a Reggio Emilia, in Mafie del Nord. Strategie criminali e contesti locali*, Rocco Sciarrone (a cura di), Donzelli editore, Roma, 2014

Mete Vittorio, *Reggio Calabria tra mafia e dissesto*, in "il Mulino", Fascicolo 2, 2013

Minari Elia, *Guardare la mafia negli occhi. Le inchieste di un ragazzo che svelano i segreti della 'ndrangheta al Nord*, Rizzoli, Milano, 2017

Pinto Ferdinando, *Diritto degli enti locali*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2016

Posteraro Nicola, *Scioglimento e controlli*, in *Lo scioglimento degli enti locali. Una introduzione*, Renato Rolli (a cura di), Aracne editrice, Roma, 2013

Rolli Renato, *Il Comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, Aracne editrice, Roma, 2013

Staderini Francesco, Caretti Paolo e Milazzo Pietro, *Diritto degli enti locali*, XIV ed., Cedam, Padova, 2014

Staderini Francesco, *Diritto degli enti locali*, IV ed., Cedam, Padova, 1993

Staderini Francesco, *Diritto degli enti locali*, IX ed., Cedam, Padova, 2003

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, sez. I, 22 marzo 2017, n. 3749

Vandelli Luciano, *Il sistema delle autonomie locali*, VI ed., il Mulino, Bologna, 2016

Virga Pietro, *Infiltrazioni mafiose negli enti locali*, in "Il Corriere Giuridico", Volume 8, n. 1, 1991