

Prevenzione della corruzione e trasparenza nei comuni sciolti per mafia: uno sguardo alla luce della relazione approvata dalla Commissione Antimafia.

di **Giulia Pia Cancellaro**

Sommario. 1. Sviluppo del rapporto tra mafia e politica. - 2. Decreti di scioglimenti degli enti locali: "diacronia" del panorama italiano. - 3. Prevenzione della corruzione e trasparenza. - 3.1. ANAC: "vigilanza collaborativa". - 4. Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei Comuni sciolti per mafia: osservazioni e criticità rilevate. - 5. Il nostro attuale sistema è in grado di contrastare la criminalità organizzata?

1. Sviluppo del rapporto tra mafia e politica

La storia italiana è contrassegnata, ancor prima dell'Unità d'Italia, dalla presenza di alcune forme di criminalità organizzata comunemente definite mafie. Sono plurime le letture ed interpretazioni del fenomeno, permeate tanto dall'occhio di chi ha cercato di ricostruirlo, quanto dai mutamenti storici che, nel corso di oltre un secolo e mezzo, hanno contraddistinto il Paese e le mafie stesse.

C'è però una linea di continuum che "fa da padrone alle mafie" nel decorso del tempo ed è la capacità di adattarsi continuamente ai mutamenti di contesto, modificando obiettivi e strategie, modalità e forme, riuscendo a ritagliarsi spazi importanti in tutte le fasi storiche attraversate.

Invero, le diverse mafie, seppur frastagliate per la loro diversità, hanno un comun denominatore: la marcata attitudine imprenditoriale, agevolata dai cospicui patrimoni di cui esse dispongono. Le ingenti risorse di cui dispongono, peraltro, sono sottoposte ad un vero e proprio processo di "ripulitura" e reimpiego; ciò permette la crescita dei profitti in maniera esponenziale.

Le associazioni criminali, quindi, dispongono di agganci interni; si tesse, cioè, una tela tra l'associazione e le imprese intranee e gli uffici direttivi.

Una della capacità delle associazioni, quindi, è quella di adattarsi ai contesti che si presentano; si è passati dalla tradizione all'innovazione e ciò nonostante - con una dose trasversale di flessibilità e adattamento alle strategie- i gruppi mafiosi hanno conservato la loro forza, proseguendo il proprio utile e accumulando capitale economico e sociale.

Sul punto sono intervenute ricostruzioni scientifiche¹, inchieste giudiziarie² e sentenze³ che hanno messo in chiaro la presenza di un certo attivismo mafioso nei relativi periodi storici, mostrando come i mafiosi fossero presenti nelle decisioni, accanto al potere ufficiale.

L'interesse dei mafiosi verso le classi dirigenti, poi, si è mantenuto intatto nel tempo tanto da attraversare secoli, forme di governo, cambiamenti sociali.

Questa perduranza nasce dalla forza che i mafiosi sono in grado di mettere in campo. Ciò nel senso che gli stessi sono formati da una organizzazione stabile, presente nei territori, in grado di articolarsi in vari campi e diversi approcci.

Questa prospettiva è stata a lungo sminuita, negando la configurabilità dei fenomeni mafiosi in termini associativi e dotati di un certo grado di organizzazione, nonostante già ai tempi del Rapporto Sangiorgi⁴ alcuni elementi risultassero già emersi. Del resto in Italia si deve aspettare il 1982 per vedere l'introduzione, dopo gravissimi episodi delittuosi, del reato di associazione mafiosa in sé e per sé: vale a dire che fino a quell'anno gli appartenenti al sodalizio non potevano essere puniti per il solo fatto di farne parte, bensì doveva essere provata la commissione di reati specifici.

Le mafie quindi "non sono solo un problema criminale, ma rappresentano una questione democratica di primaria grandezza perché in alcune aree controllano il voto dei cittadini, condizionano i partiti, eleggono i propri rappresentanti o addirittura i propri affiliati nelle assemblee elettive, dal piccolo comune al Parlamento, e possono farlo perché riscuotono consenso e sono ben inserite nel contesto sociale dove vivono"⁵.

Una caratteristica importante delle mafie è la loro capacità di generarsi continuamente, di far avanzare quella "linea della palma"⁶ verso il nord e

¹ Per la ricostruzione della presenza mafiosa nel contesto dello sbarco in Sicilia, e nei fatti storici successivi, si rimanda alla Relazione della Commissione Parlamentare Antimafia del 1993, pp. 44 e ss.

² Si veda, per il periodo 1991-1994, l'inchiesta "Sistemi criminali" che, pur essendosi risolta in un'archiviazione, ha comunque disvelato un intenso attivismo mafioso anche nella fase immediatamente precedente ai mutamenti radicali del quadro politico, ponendo in rilievo varie considerazioni sulla capacità della mafia di orientare alcuni snodi storici fondamentali.

³ Sempre per il periodo a cavallo tra Prima e Seconda Repubblica, si vedano la sentenza di primo grado relativa alla Trattativa Stato-Mafia, pronunciata dal Tribunale di Palermo, e la sentenza Ndrangheta Stragista della Corte d'Assise di Reggio Calabria.

⁴ Ermanno Sangiorgi, Questore di Palermo, tra il 1898 e il 1900 ha redatto vari resoconti, sul tema della presenza mafiosa in città, destinati al Ministero dell'Interno e al Procuratore Generale di Palermo

⁵ E. Ciconte, *Storia criminale*, Catanzaro, Universale Rubbettino, 2008, p. 15.

⁶ Citazione riportata dall'autore siciliano Leonardo Sciascia nel 1961, ne «Il giorno della civetta»: «Forse tutta l'Italia va diventando Sicilia...A me è venuta una fantasia,

anche all'estero, replicando strutture con caratteristiche e comportamenti criminali analoghi a quelli delle regioni di origine.

In Italia, le mafie si sono radicate nelle regioni meridionali del paese: in Campania vi è la Camorra; in Calabria la 'Ndrangheta; in Sicilia Cosa Nostra; in Puglia la Sacra Corona Unita. Esse si sono poi propagate nel Nord del paese dove concorrono con le mafie straniere.

È opportuno precisare, invero, che la mafia, nella sua forma storica, ha allargato le maglie della struttura organizzativa e di gestione. Ne è riprova la pronuncia della Suprema Corte che ha chiarito una questione di rilevante importanza in tema di criminalità organizzata.

In particolare, le Sezioni Unite sono state chiamate a svolgere la propria funzione nomofilattica in relazione al seguente quesito⁷: "Se sia configurabile il reato di cui all'art. 416 - bis cod. pen. con riguardo a una articolazione periferica (cd. «locale») di un sodalizio mafioso, radicata in un'area territoriale diversa da quella di operatività dell'organizzazione «madre», anche in difetto della esteriorizzazione, nel differente territorio di insediamento, della forza intimidatrice e della relativa condizione di assoggettamento e di omertà, qualora emerga la derivazione e il collegamento della nuova struttura territoriale con l'organizzazione e i rituali del sodalizio di riferimento"⁸.

In altri termini il contrasto applicativo sorgeva circa la questione dell'applicabilità dell'art. 416-bis a organizzazione criminali di nuovo insediamento in contesti territoriali diversi da quelli originari.

A partire dagli anni duemila, difatti, la giurisprudenza di merito e di legittimità sono state chiamate a verificare la applicabilità della fattispecie associativa di tipo mafioso a gruppi criminali impiantati nelle regioni del Nord Italia, o all'estero, che talvolta mutuano la propria struttura, organizzazione e regole dalle associazioni di tipo mafioso radicate nei territori "tradizionali", talaltra ne costituiscono una vera e propria "cellula" operativa.

leggendo sui giornali gli scandali di quel governo regionale: gli scienziati dicono che la linea della palma, cioè il clima che è propizio alla vegetazione della palma, degli scandali: su per l'Italia, ed è già oltre Roma...»

⁷ "Alle sezioni unite la questione della configurabilità del delitto di associazione di tipo mafioso con riguardo ad articolazioni periferiche di un sodalizio mafioso in aree "non tradizionali" Nota a Cass., Sez. I, ord. 15 marzo 2019 (dep. 10 aprile 2019), n. 15768, Pres. Di Tomassi, Rel. Binenti, imp. Albanese e Nesci di Laura Ninni in Riv. Diritto Penale Contemporaneo

⁸ La formulazione del quesito di cui all'ordinanza in commento si discosta dalla precedente solo in virtù di una maggiore precisione rispetto a quest'ultima, in quanto si fa riferimento non solo al collegamento tra la "nuova" struttura territoriale e l'associazione mafiosa "madre", ma anche alla derivazione della prima dalla seconda, nonché all'organizzazione e ai rituali che devono caratterizzare la cellula "figlia".

La questione è diventata ancor più rilevante a seguito della pronuncia delle sentenze pronunciate all'esito dell'operazione c.d. "Crimine-Infinito"⁹, inerente ai gruppi criminali di stampo 'ndranghetista radicatisi in Lombardia. In quella occasione, difatti, si è sposata la tesi secondo la quale la 'ndrangheta, quale associazione di tipo mafioso, ha carattere "unitario"¹⁰ ed è costituita al proprio interno da articolazioni territoriali – le c.d. "locali" –, legate alla "casa-madre" calabrese da un rapporto di dipendenza "funzionale" con essa, legame che non ne esclude tuttavia una certa autonomia operativa¹¹.

Le Sezioni Unite, in conclusione, configurano il profilarsi del delitto di associazione mafiosa rispetto a gruppi criminali "delocalizzati", caratterizzati da struttura organizzativa, rituali di affiliazione e regole interne mutuati dalla "casamadre" di riferimento, i quali non abbiano tuttavia esteriorizzato, in loco, la forza intimidatrice proveniente dal vincolo associativo, né, di conseguenza si siano avvalsi delle condizioni assoggettamento ed omertà nella comunità di riferimento.¹²

L'orientamento "estensivo" giunge quindi a ritenere sufficiente, ai fini dell'integrazione del delitto di associazione di tipo mafioso, la prova del collegamento tra la "cellula" delocalizzata e la "casa-madre": oggetto di prova non è (più) costituito dagli elementi descritti dal terzo comma dell'art. 416-bis, ma dal legame tra le due realtà associative.¹³

L'avanzare di queste organizzazioni criminali si è mosso in concomitanza alla partecipazione a cui, spesso, prende parte la politica.

⁹ Cass., Sez. VI, 5 giugno 2014 (dep. 9 luglio 2014), n. 30059; Cass, Sez. II, 21-30 aprile 2015 (dep. 4 agosto 2015), n. 34147; Cass., Sez. VI, 6 giugno 2014 (dep. 9 luglio 2014), Albanese e altri

¹⁰ Il carattere unitario della 'ndrangheta è stato riconosciuto anche, tra le altre, da Cass., Sez. II, n. 436/2015, Agresta e altri (all'esito del procedimento c.d. "Minotauro", in Piemonte), nonché con sentenza Cass., Sez. V, 3 marzo 2015 (dep. 21 luglio 2015), n. 31666, Rv. 26447 (all'esito dell'operazione "Albachiara", sempre in Piemonte). Non condivide questa ricostruzione, in modo isolato, Cass., Sez. I, 28 marzo 2012, n. 13635, Versaci.

¹¹ Cfr., anche per la questione relativa alla competenza territoriale, Cass., Sez. II, 21 aprile 2015, n. 34147, citata da F. SERRAINO, Associazioni 'ndranghetiste di nuovo insediamento e problemi applicativi dell'art. 416 bis c.p., in Riv. it. dir. proc. pen., 2016, p. 281, nota 26: "considerato che l'associazione è una realtà criminosa destinata a svolgere una concreta attività, assume rilievo non tanto il luogo in cui si è radicato il «pactum sceleris», quanto quello in cui si è effettivamente manifestata e realizzata l'operatività della struttura

¹² Per descrivere questo fenomeno da più parti si è riferito in termini di "mafie silenziose", ad es. Cass., Sez. II, 11 gennaio 2012 (dep. 1° febbraio 2012), n. 4304, Romeo. Per una critica al concetto v. invece Cass., Sez. V, 20 dicembre 2013 (dep. 27 marzo 2014), n.14582, D'Onofrio, nonché Cass., Sez. V, 13 febbraio 2006, n. 19141, con nota di G. BORRELLI, Il "metodo mafioso", tra parametri normativi e tendenze evolutive, cit.

¹³ Cass., Sez. un., c.c. 27 maggio 2021, Pres. Cassano, Rel. Pellegrino, ric. Modaffari

Le specificità della mafia rispetto ad altre organizzazioni criminali, rileva da un lato nei legami con la politica e nel condizionamento delle istituzioni, dall'altro nelle funzioni di protezione e di controllo delle attività economiche che si svolgono su un determinato territorio.¹⁴

Sul punto, e nell'ottica di osservazione circa il rapporto tra mafia e Stato, è necessario chiedersi quali legami intercorrono tra la criminalità organizzata e l'organizzazione statale¹⁵. Spesso la mafia è stata definita 'anti-Stato', ovvero Stato autonomo che si contrappone allo Stato legale, un fenomeno che potrebbe definirsi 'intra-Stato' o Stato nello Stato¹⁶.

Già con la Relazione finale "Mafia e Politica" della Commissione Parlamentare Antimafia della XI legislatura, presieduta da Luciano Violante, tra le altre cose, si era inserito il concetto di responsabilità politica rispetto al fenomeno mafioso, un concetto che può essere particolarmente fecondo.¹⁷

Tale dato costitutivo, ossia lo stretto legame con le classi dirigenti¹⁸, ha consentito, quindi, alle mafie di riprodursi nei secoli a differenza delle altre forme di criminalità.

2. Decreti di scioglimenti degli enti locali: "diacronia" del panorama italiano.

La crescente influenza che il fenomeno mafioso tende ad esercitare sulle amministrazioni territoriali mette in luce il suo potere espansivo nel contesto sociale, economico e produttivo, condizionando, per il tramite della sua azione, il funzionamento degli organi elettivi.

Molteplici sono stati gli studi che hanno analizzato il rapporto tra organizzazioni mafiose e sfera politica, sottolineando come questo fattore abbia trovato spazio in contesti caratterizzati dalla presenza di reti

¹⁴ Il capitale sociale della mafia. Relazioni esterne e controllo del territorio. Rocco Sciarrone - Dipartimento di Scienze Sociali - Università di Torino. In Riv. Open Edition Journal

¹⁵ G. FIANDACA, La mafia come ordinamento giuridico. Utilità e limiti di un paradigma, in Il Foro italiano, n. 2 -1995, Parte Quarta -pp. 21-28.

¹⁶ Ibidem, p. 21.

¹⁷ COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE (istituita con legge 19 luglio 2013, n. 87)

¹⁸ Sintetizza bene questa tendenza la Relazione di minoranza della Commissione Parlamentare Antimafia della VI legislatura quando afferma, incisivamente, che "la mafia è (...) un fenomeno di classi dirigenti".

corruttive¹⁹, favorendo così un processo di indebolimento dell'etica pubblica.²⁰

La capacità di interagire con la politica, come su innanzi detto, è una delle "forze motrici" delle associazioni mafiose, da tempo interlocutrici autorevoli nella gestione del mercato della corruzione.

Per prevenire lo sviluppo di tali interazioni è stata- a livello locale- introdotta nel 1991 la misura dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose.²¹ Si tratta di un tipo di intervento che, rappresentando una vera e propria "sospensione della democrazia" ha delle ricadute sulla sfera amministrativa, così come su quelle politiche e civili delle comunità locali.²²

Lo scioglimento dei Consigli comunali o provinciali per infiltrazioni mafiose costituisce una misura, non sanzionatoria, bensì cautelare di carattere straordinario poiché prevista qualora si verificano ipotesi di collusione o ingerenza, anche mediata, voluta e/o subita, degli organi elettivi e burocratici di Comuni e Province con le organizzazioni criminali.

Acclarato, dunque, il "contenitore" preventivo-cautelare dell'atto, diviene necessario comprendere a quale categoria ascriverlo, trovando su tale questione un chiarimento autorevole ed univoco proprio nella sentenza 19 marzo 1993, n. 103 del Giudice delle Leggi, dalla quale si deduce a chiare lettere che non può in nessun caso essere qualificato come atto politico, poiché esso è un atto straordinario finalizzato a far fronte ad eventi straordinari.²³

¹⁹ Alberto Vannucci, *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012; Rocco Sciarone, (a cura di), *Politica e corruzione: partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, Donzelli, Roma, 2017

²⁰ Alessandro Pizzorno, *La corruzione nel sistema politico*, in *Lo scambio occulto: casi di corruzione politica in Italia*, Donatella Della Porta (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1992, pp. 12-74

²¹ Disciplinato oggi dall'art. 143 del Testo Unico degli Enti Locali. Sul tema si veda Vittorio Mete, *Fuori dal comune: lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno, Acireale, 2009; Vittorio Mete, *La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali*, in "Stato e mercato", 2016

²² Alberto Vannucci, *Mafie, corruzione, clientelismo: un'analisi degli scioglimenti degli enti per infiltrazione mafiosa*, in *Lo scioglimento dei comuni per mafia. Analisi e proposte*, Avviso Pubblico (a cura di), Altreconomia, Milano, 2019.

²³ Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per i quali siano emersi collegamenti con i fenomeni mafiosi, disposto ai sensi dell'art.15 bis legge n.55 del 1990 (introdotto dall'art.1 d.l. 31 maggio 1991, n.164) , è volto ad evitare che il permanere di quegli organi alla guida degli enti esponenziali delle comunità locali sia di pregiudizio per i legittimi interessi di queste: lo scioglimento è perciò misura di carattere sanzionatorio , che ha come diretti destinatari gli organi elettivi, anche se caratterizzata da rilevanti aspetti di prevenzione sociale; inoltre, è misura collegata ad una emergenza di carattere straordinario, da esercitare nei luoghi e fino a quando

Lo scioglimento è, perciò, un *"rimedio di extrema ratio volto a salvaguardare beni primari dell'intera collettività nazionale, messi in pericolo dalla collusione tra amministratori locali e criminalità organizzata, non fronteggiabile con altri apparati preventivi o sanzionatori dell'ordinamento"*²⁴.

Si tratta di una misura che viene introdotta dal decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164²⁵, interamente abrogato, che ha inserito l'articolo 15 bis nella legge 19 marzo 1990, n. 55²⁶ poi trasfuso nell'articolo 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000 (T.U.E.L.²⁷) e, infine, emendato ad opera della legge 15 luglio 2009, n. 94²⁸, cosiddetto Pacchetto sicurezza bis.

Il procedimento è avviato dal Prefetto competente per territorio, il quale, ai sensi del comma 2 dispone ogni opportuno accertamento e, generalmente, promuove l'accesso presso l'ente interessato. Sicché, il prefetto nomina una commissione d'indagine, composta da tre funzionari della pubblica amministrazione, attraverso la quale esercita i poteri di accesso e di accertamento di cui è titolare per delega del Ministro dell'interno. Entro tre mesi dalla data di accesso, rinnovabili una volta per un ulteriore periodo massimo di tre mesi, la commissione termina gli accertamenti e rassegna al prefetto le proprie conclusioni. Dopodiché, il prefetto, invia al Ministro dell'interno una relazione nella quale si dà conto della eventuale sussistenza degli elementi di cui al comma 1 ex art. 143 T.U.E.L.²⁹

Tale passaggio può non essere necessario nei casi in cui emergano, nel corso delle indagini dell'autorità giudiziaria, elementi certi. Ciò è avvenuto, ad esempio, per lo scioglimento dei Comuni di Delianuova in provincia di Reggio Calabria, sciolto il 30 settembre del 1991; Nardodipace, in provincia di Vibo Valentia, sciolto il 19 dicembre 2012; Scalea, in provincia di Cosenza, sciolto il 25 febbraio 2014 ecc.

si manifesti tale straordinario fenomeno eversivo. E' infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.15 bis l. 19 marzo 1990, n.55, perché lo scioglimento dei consigli comunali o provinciali infiltrati o condizionati dalla delinquenza mafiosa che la norma prevede, non è misura eccessiva rispetto al fine di sanzionare un organo rivelatosi inidoneo a gestire la cosa pubblica, anche se solo alcuni dei suoi componenti sono risultati collegati con la criminalità organizzata, in riferimento all'art. 3 cost.

²⁴ Tar Lazio, sez. I, 8 marzo 2019, n. 3101

²⁵ Intitolato "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 nella legge 22 luglio 1991, n. 221.

²⁶ Intitolata "Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale".

²⁷ "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"

²⁸ Intitolata "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica"

²⁹ Lo scioglimento dei comuni in riv. Salvi Juribus, Federica Schirillò; in Amministrativo, marzo 2021.

Lo strumento disciplinato dagli articoli 143 e seguenti del d.l. vo 18 agosto 2000 n. 267 - c.d. "Testo unico degli enti locali" o TUEL, costituisce, pertanto, uno dei presidi antimafia più importanti del nostro ordinamento

L'art. 143 del d.lgs 18 agosto 2000, 267 (Tuel), in particolare, disciplina lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento mafioso.

Dunque, lo stesso scioglimento dell'ente territoriale è da intendersi come una forma di controllo³⁰, rientrando nel novero dei controlli sugli organi³¹ e perseguendo due finalità fondamentali: l'una di carattere strettamente operativo, poiché non è tollerabile l'esistenza di un ente locale che non svolga la propria attività nell'interesse della collettività; l'altra ha natura di 'moralità pubblica', poiché gli amministratori responsabili dello scioglimento non saranno più considerati idonei a gestire la cosa pubblica³².

Secondo un'analisi economica del diritto si mette in luce il chiaro intento del legislatore, oltretutto che l'attuazione di una misura connotata da un siffatto carattere di straordinarietà non può fondarsi su elementi incerti, ma diviene assolutamente necessaria la concretezza e la univocità di questi³³.

La norma in questione ha sicuramente colmato un vuoto legislativo; tale evidenza si desume dall'esame delle relazioni prefettizie nel quale si era evidenziato come il condizionamento da parte della criminalità organizzata non riguardasse la componente elettiva dell'ente ma dipendenti dello stesso e non fosse tuttavia possibile alcun intervento nei loro confronti, trattandosi di membri dell'apparato burocratico.

Pare, peraltro, subire un ridimensionamento il concetto di criminalità organizzata, poiché trova specificazione la circostanza in virtù della quale

³⁰ È lo stesso Consiglio di Stato, Parere - sezione I, 26 novembre 2003 n. 1006, a definire l'intervento prefettizio come una forma di controllo volta a salvaguardare interessi fondamentali, quali l'ordine e la sicurezza pubblica, che la Costituzione riserva allo Stato in virtù della disposizione contenuta nell'art. 117, comma 2 lett. h) Cost. 49 A ben vedere, è lo stesso legislatore a qualificarlo come tale, inserendolo nel Capo II del TUEL, rubricato proprio come 'Controllo sugli organi'

³¹ A ben vedere, è lo stesso legislatore a qualificarlo come tale, inserendolo nel Capo II del TUEL, rubricato proprio come 'Controllo sugli organi'.

³² R. ROLLI, "Il comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose", Roma, 2013.

³³ La giurisprudenza è intervenuta a chiarire più volte la portata ed il significato di tali elementi, sottolineando che per 'concretezza' si intende l'obiettiva esistenza storica e documentata dell'elemento indiziario, mentre l'univocità deve essere vista come "la chiara direzione agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire", infine, la rilevanza è "l'idoneità all'effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'ente locale", da ultime, in particolare, Cons. St., Sez. III, 26 settembre 2019, n. 6345; Cons. St., Sez. III, 24 giugno 2020, n. 4074; Cons. St. Sez. III, 23 aprile 2014, n. 2038.

deve trattarsi di una organizzazione di tipo mafioso o simile³⁴. Quanto alle nozioni di 'collegamento' e 'condizionamento', il legislatore ha preferito non tipizzare, sia con l'intento di assicurare che l'ipotesi possa configurarsi anche in assenza di comportamenti penalmente rilevanti, sia al fine di lasciare siffatte definizioni ad un diritto vivente che, per sua stessa natura, può colmare le lacune che una tipizzazione giuridica severa avrebbe innegabilmente lasciato. Sulla definizione, invero, ha tentato di far luce il Consiglio di Stato³⁵, chiarendo che, seppure divenga imprescindibile l'esistenza di un ambiente di intimidazione, non è affatto necessario che sussista una fattispecie delittuosa per giustificare l'adozione di un provvedimento di scioglimento. In altri termini, non è richiesto che gli amministratori siano essi stessi e, dunque, direttamente, parte di una associazione mafiosa; ciò che rileva, invece è - nella visione del supremo giudice amministrativo- l'esistenza di un ambiente capace di intaccare la democraticità dell'azione amministrativa e, di conseguenza, la sua trasparenza, il suo buon andamento, l'imparzialità. Si desume, in tal senso, che il "collegamento" di cui parla l'art. 143 TUEL sia qualificabile come rapporto, non esclusivamente di parentela, con la criminalità organizzata, laddove, invece, il concetto di "condizionamento" debba necessariamente collegarsi ad un meccanismo di corruzione, consumata o tentata.³⁶

Difatti, dall'analisi comparata e diacronica degli scioglimenti di amministrazioni si rileva una tendenziale limitazione dell'utilizzo di violenza e altre risorse di matrice intimidatoria. Prendono sempre più piede, invero, fattori reputazionali, relazionali, condizionamento elettorale, e soprattutto da un ricorso estensivo a svariate forme di corruzione, specie nell'attività contrattuale, ma anche in altri ambiti di attività amministrativa (governo del territorio, gestione di servizi e raccolta rifiuti, controlli, etc.).³⁷ Viene evidenziata la presenza di mafie "in movimento" verso nuove aree territoriali e arene economiche, contigue quando non del tutto sovrapponibili ad attività

³⁴ T. GROPPI, Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per collegamento mafioso, in *Giorn. dir. am.*, 2000; F. LONGO, Lo scioglimento dei consigli comunali per fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso è questione di contesto, in *Foro mm. Cds*, 2008; V.F. CELLE, Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamenti di tipo mafioso, in *Foro amm. TAR*, 2004.

³⁵ Consiglio di Stato, sentenza 5 ottobre 2006, n. 5948

³⁶ COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA SUL FENOMENO DELLE MAFIE E SULLE ALTRE ASSOCIAZIONI CRIMINALI, ANCHE STRANIERE (istituita con legge 19 luglio 2013, n. 87)

³⁷ Mafie, corruzione, clientelismo: un'analisi degli scioglimenti degli enti per infiltrazione mafiosa; CINECA IRIS Institutional Research Information System

professionali e mercati legali dove i gruppi criminali fanno da catalizzatori e regolatori di opportunità di arricchimento illecito e scambio occulto.

3. Prevenzione della corruzione e trasparenza

Oltre allo strumento dello scioglimento dei comuni, così come disposto dal TUEL, per contrastare il fenomeno della criminalità organizzata “viene in soccorso” la legge n. 190 del 2012, recante *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione*. Con questa legge si dà attuazione alle Convenzioni internazionali in materia, con particolare riguardo alla Convenzione ONU di Merida del 2003 (ratificata con legge n. 116 del 2009) e alla Convenzione penale sulla corruzione del 1999 (legge n. 110 del 2012).

L’Italia pone in essere in tal modo modello preventivo “personalizzato”, contraddistinto da numerosi elementi di novità ed essenzialmente fondato su tre “pilastri”: Piani anticorruzione; trasparenza; imparzialità dei funzionari pubblici.

Specificamente, la prevenzione della corruzione viaggia sullo stesso binario della trasparenza, così come delineata dal d.lgs. 33/2010.³⁸

Emblematica è altresì la l. n. 241 del 1990 che ha introdotto diversi istituti (esplicativi del principio generale della trasparenza)³⁹ con i quali la Pubblica Amministrazione è stata obbligata a coinvolgere il cittadino.

In realtà quanto disposto dalla l. n. 241 del 1990, pur rappresentando un importante passo in avanti in tema di accesso agli atti e di partecipazione del cittadino all’attività della Pubblica Amministrazione, è ancora lontano dal concetto di trasparenza amministrativa intesa come strumento e possibilità per il cittadino di partecipare all’attività della pA ed esercitare la funzione di controllo sul suo operato. Si dovrà infatti attendere il 2012 per avere le prime importanti novità in tal senso. Invero, è con la l. n. 190 del 2012 c.d. Legge Severino che si permea il concetto di trasparenza come strumento di prevenzione e contrasto della corruzione⁴⁰

Un passo importante in tale direzione del sistema normativo è stato compiuto, quindi, con la legge n. 190 del 2012 e con i d.lgs. n. 33/2013⁴¹ e d.lgs. n. 97/2016.

³⁸ Per una ricostruzione sistematica del concetto di trasparenza amministrativa, cfr. E. CARLONI, *Il paradigma della trasparenza. Amministrazioni, informazione, democrazia*. Bologna, 2022.

³⁹ P. CHIRULLI, *La partecipazione al procedimento*, in M. A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell’azione amministrativa*, Milano 2020, p. 275.

⁴⁰ B. G. MATTARELLA, *La Prevenzione della corruzione in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, pp. 127-128

⁴¹ “Allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull’utilizzo delle risorse pubbliche e di promuovere la partecipazione al dibattito pubblico, chiunque ha diritto di accedere ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, ulteriori rispetto a quelli oggetto di pubblicazione

Nel dettaglio, l'art. 1, comma 30 della l. 190 del 2012 dispone che «le amministrazioni, nel rispetto della disciplina del diritto di accesso ai documenti amministrativi di cui al capo V della l. n. 241 del 1990 e successive modificazioni, in materia di procedimento amministrativo, hanno l'obbligo di rendere accessibili in ogni momento agli interessati (...) le informazioni relative ai provvedimenti e ai procedimenti amministrativi che li riguardano, ivi comprese quelle relative allo stato della procedura, ai relativi tempi e allo specifico ufficio competente in ogni singola fase». È attraverso tale previsione normativa che si afferma una posizione paritaria nel rapporto cittadino-istituzioni sì da riconoscere in capo ai primi non più un ruolo passivo bensì attivo⁴²

Con il Codice della trasparenza, poi, sono stati potenziati anche gli strumenti di accesso dei cittadini alle informazioni e ai dati detenuti dagli uffici pubblici: è stato infatti introdotto e disciplinato (cfr. articoli 2 e 5 del Codice della trasparenza) l'«accesso civico» ai dati e documenti, quale diritto di chiunque di richiedere alle pubbliche amministrazioni atti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria nei casi in cui questa sia omessa.⁴³ Con il D.l.vo 97/2016, entrato in vigore nel 2018, sul modello del Freedom of Information Act (FOIA) statunitense, è stato altresì introdotto l'«accesso libero ai documenti delle pubbliche amministrazioni basato sulla possibilità per chiunque di accedere alle informazioni detenute dalle autorità pubbliche, ad esclusione di una serie di atti indicati in un elenco tassativo e sottoposti a regime di riservatezza.

La disciplina della trasparenza amministrativa si completa con un proprio sistema di vigilanza.

Specificamente, lo stesso Codice della trasparenza prevede due tipi di vigilanza, una a livello diffuso, l'altra a livello centrale. Sotto il primo aspetto, ogni amministrazione deve individuare un "Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza". L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione costituisce, inoltre, elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno

ai sensi del presente decreto, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi giuridicamente rilevanti secondo quanto previsto dall'articolo 5-bis" (art. 5 comma 2, d.l.vo 33/2013).

⁴² S. TOSCHEI, La prevenzione della corruzione e la trasparenza nelle amministrazioni pubbliche e negli enti di diritto privato in controllo e in partecipazione pubblica, cit., p. 134.

⁴³ A fronte della rimodulazione della trasparenza on line obbligatoria, l'art. 6, nel novellare l'art. 5 del d.lgs. 33/2013, ha disciplinato anche un nuovo accesso civico, molto più ampio di quello previsto dalla precedente formulazione, riconoscendo a chiunque, indipendentemente dalla titolarità di situazioni giuridicamente rilevanti, l'accesso ai dati e ai documenti detenuti dalle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei limiti relativi alla tutela di interessi pubblici e privati, e salvi i casi di segreto o di divieto di divulgazione previsti dall'ordinamento.

all'immagine dell'amministrazione ed è valutato ai fini della retribuzione di risultato e del trattamento economico accessorio collegato alle performance dei dirigenti. A livello centrale, invece, il controllo è affidato all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC) che è titolare di poteri ispettivi nei confronti delle singole amministrazioni e può ordinare l'adozione o la rimozione di atti e comportamenti da parte delle stesse.

3.1. ANAC: "vigilanza collaborativa"

L'A.N.A.C. è titolare di un potere generale di regolazione, indirizzato sia alle stazioni appaltanti che alle imprese. Inoltre, nel settore degli appalti, il Presidente dell'Autorità è titolare di poteri monocratici di vigilanza e sanzionatori particolarmente pregnanti, che arrivano fino all'applicazione di misure straordinarie di gestione, sostegno e monitoraggio delle imprese coinvolte in affidamenti e gestioni illecite o illegittime.

L'ANAC svolge, pertanto, un ruolo centrale in materia di trasparenza amministrativa essendo «attore centrale delle politiche e pratiche di trasparenza attiva»⁴⁴. In particolare, svolge funzioni consultive, di regolamentazione e di vigilanza.

Anzitutto, l'ANAC, Nel Piano Nazionale Anticorruzione del 2016 (il primo ad essere stato predisposto dall'ANAC a seguito del d.lg. n. 90/2014 che ha trasferito interamente all'Autorità le competenze in materia di prevenzione della corruzione e di promozione della trasparenza), ha ribadito che «la trasparenza è una misura di estremo rilievo e fondamentale per la prevenzione della corruzione. Essa è posta al centro di molte indicazioni internazionali in quanto strumentale alla promozione dell'integrità, allo sviluppo della cultura della legalità in ogni ambito dell'attività pubblica»⁴⁵. Tale concetto è stato ribadito anche nel PNA⁴⁶ 2019 lì dove si afferma che «il legislatore ha attribuito un ruolo di primo piano alla trasparenza affermando, tra l'altro, che essa concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è anche da considerare come condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integrando il diritto alla buona amministrazione e concorrendo alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino. Oggi, dunque, la trasparenza è anche regola per l'organizzazione, per l'attività amministrativa e per la realizzazione di una moderna democrazia»⁴⁷

⁴⁴ ANAC, *ivi*, p. 35.

⁴⁵ ANAC, Delibera n. 831 del 3 agosto 2016, Determinazione di approvazione definitiva del Piano Nazionale Anticorruzione 2016, p. 24.

⁴⁷ ANAC, Piano Nazionale Anticorruzione 2019, *cit.*, pp. 76 – 77.

Sebbene l'ANAC un'assolva ruolo fondamentale come vigilante sulla trasparenza e coadiutore nella prevenzione alla corruzione si registra, comunque, una carenza nel rispetto della trasparenza e questo si evidenzia di tutto punto nella Relazione sulla prevenzione approvata nel 2022.

4. Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei Comuni sciolti per mafia: osservazioni e criticità rilevate

Le recenti conclusioni della *Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei Comuni sciolti per mafia*, approvata dalla Commissione antimafia il 26 aprile 2022⁴⁸, attenzionano un tema che negli ultimi anni ha coinvolto attivamente Istituzioni, operatori ed interpreti ponendosi al bivio di opposte visioni, e costituendo spesso terreno di crescita di *professionisti* dell'anticorruzione.

Il senatore Nicola Morra, nel presentare la relazione approvata dalla commissione antimafia da lui presieduta, rileva la mancata disciplina e la non curanza del principio di trasparenza e quindi del sistema di prevenzione da parte dei comuni sciolti per mafia.

Le numerose indagini giudiziarie svolte negli ultimi anni hanno, infatti, accertato una sorta di "delocalizzazione mafiosa" in atto, confermando la presenza della criminalità organizzata nelle regioni del nord e del centro Italia, e i tentativi, talvolta riusciti, della criminalità organizzata di inserimento nell'economia legale di territori che presentano situazioni economiche "vantaggiose".

Sin dall'avvio dei lavori di questa Commissione, quindi, sono emerse considerevoli criticità inerenti all'istituto dello scioglimento degli enti locali, previsto dall'ordinamento⁴⁹ per far fronte al diffuso fenomeno delle infiltrazioni e del condizionamento di tipo mafioso. È, infatti, puntualmente emerso tanto dalle audizioni svolte in sede plenaria e nei diversi comitati, quanto nel corso delle missioni compiute, l'allarmante reiterarsi degli scioglimenti degli stessi enti nonostante le lunghe gestioni commissariali, soprattutto nelle regioni della Calabria, Campania e Sicilia. Sono altresì apparse le difficoltà denunciate, le carenze, nonché le inadeguatezze individuate nella concreta operatività degli organi deputati a gestire le amministrazioni sciolte fino alle nuove elezioni. Secondo quanto riferito alla

⁴⁸ il tema della trasparenza come strumento di recupero alla legalità dei contesti condizionati dalla mafia non è nuovo, in quanto nel dibattito parlamentare relativo alla conversione del decreto-legge n. 164/1991, con cui fu introdotto l'istituto dello scioglimento, venne richiamata l'attenzione sull'importanza della trasparenza e sulla necessità di assicurare il diritto di controllo effettivo da parte del cittadino: cfr., intervento del senatore Vetere nella seduta pubblica del senato del 18 luglio 1991, n.552, pag. 10,

⁴⁹ art. 143 e ss. d.l. vo 18 agosto 2000 n. 267 - c.d. "Testo unico degli enti locali" o TUEL

Commissione dal Capo del Dipartimento per gli affari interni e territoriali ⁵⁰gli enti interessati dal provvedimento di scioglimento nel periodo intercorrente tra l'agosto del 1991 e il 30 novembre del 2021 sono stati 364, in particolare 357 comuni e 7 aziende sanitarie. Gli scioglimenti hanno riguardato enti di undici regioni italiane, dimostrando come il fenomeno non sia più limitato alle regioni dell'Italia meridionale, 'storicamente' interessate dalla presenza della criminalità organizzata di tipo mafioso, avendo coinvolto, pur se in misura inferiore, anche regioni dell'Italia settentrionale. Per di più, l'infiltrazione e il condizionamento della criminalità organizzata si concentrano principalmente nei settori relativi agli appalti pubblici e all'urbanistica, ove maggiormente si rivolgono gli interessi dei sodalizi criminali.

Le organizzazioni criminali, quindi, stanno mutando e decentrando sia le modalità operative, sia le relazioni istituzionali e politiche, e di conseguenza anche la sua struttura di potere e funzionamento. La "mafia tecnologica", sempre meno si identificherà con quella cupola centralizzata, a cui la letteratura ha ormai abituato il nostro immaginario.

Queste considerazioni della mafia come evolutiva ben si adattano alle scoperture e lacune trapelate per come da indagine effettuate, e quindi riportate nella relazione dell'aprile 2022.

Specificamente, gravi carenze sono emerse in tema di trasparenza. In primo luogo, queste sono emerse dalla raccolta dei contenuti e delle informazioni che dovrebbero essere presenti nella pagina della trasparenza dei siti internet istituzionali degli enti sciolti oggetto di analisi e, a dimostrazione della trascuratezza degli stessi, ciò non è stato evidenziato nella gran parte delle "relazioni di fine mandato" redatte dalle Commissioni straordinarie che li hanno gestiti: in esse spesso non è stata riportata alcuna informazione sul grado di popolamento della pagina 'Amministrazione trasparente'.⁵¹

L'esito dell'attività intesa a raccogliere, mediante la constatazione diretta, le informazioni necessarie per impostare un'azione di carattere tattico, nonché il monitoraggio annuale sui contenuti di 'Amministrazione trasparente' dovrebbero, poi, essere pubblicati nella sezione 'Controlli e rilievi sull'amministrazione', secondo una griglia di rilevazione predisposta annualmente dall'Anac. L'analisi dei dati pubblicati dai Comuni sciolti per mafia ha evidenziato, invece, che solo la metà dei Comuni osservati ha pubblicato la griglia di rilevazione relativa al monitoraggio effettuato durante

⁵⁰ Prefetto Claudio Sgaraglia.

⁵¹ COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei Comuni sciolti per mafia. approvata il 26 aprile 2022

il 2020⁵² e i punteggi assegnati sulla base di una scala qualitativa non sembrano essere sempre congrui rispetto alle molteplici carenze riscontrate. Le numerose inadempienze emerse dimostrano l'inefficienza dell'articolato sistema di controlli, pur previsto dalla normativa vigente.

Ancora, la pagina 'Accesso civico' dovrebbe contenere l'indirizzo di posta elettronica (meglio se certificata) del Rpct al quale inviare una eventuale richiesta di integrazione della pubblicazione, nonché l'indirizzo di posta elettronica del soggetto titolare del potere sostitutivo al quale rivolgersi qualora il Rpct non risponda entro 30 giorni⁵³. Invece, in ben 34 dei 53 Comuni monitorati (quindi nel 64% dei casi) tale informazione non è disponibile.

Dallo studio effettuato è emerso, poi, come nel corso delle gestioni commissariali, spesso, il ciclo di programmazione dei bilanci non sia rispettato e il piano dei conti integrato non sia prodotto o pubblicato. L'esame degli andamenti gestionali è trascurato o sovente di manchevole profilazione. La mancanza di attendibilità, correttezza, congruità e coerenza dei bilanci non consente, di conseguenza, ai Revisori dei conti e alla Corte di Conti, ciascuno per la parte di propria competenza, di effettuare i dovuti controlli.

Ulteriore ed effettiva spinosità su cui si mette l'accento, - trapelata dall'analisi compiuta sugli enti oggetto del provvedimento di scioglimento- è quella che attiene alla mancanza di stabilità e continuità nell'incarico del Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (Rpct), figura fondamentale per riaffermare i valori della legalità.

Il compito principale che il legislatore ha assegnato al Rpct è, difatti, quello di proporre e predisporre adeguati strumenti interni all'amministrazione aventi la finalità di contrastare l'insorgenza di fenomeni corruttivi, principalmente attraverso la predisposizione del Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza (Ptpct).⁵⁴

Una delle principali difficoltà evidenziate sul punto è quella, però, di conciliare l'attività di Segretario generale, spesso esercitata in via non esclusiva, con quella di Responsabile per la prevenzione della corruzione e

⁵² L'ultimo monitoraggio riguardava: Titolari di incarichi di collaborazione o consulenza; Incarichi conferiti e autorizzati ai dipendenti (dirigenti e non dirigenti); Bandi di concorso; Sovvenzioni, contributi, sussidi, vantaggi economici (criteri e modalità, atti di concessione); Patrimonio immobiliare; Canoni di locazione o affitto; Controlli e rilievi sull'amministrazione (Oiv/Ndv, Organi di revisione e controllo, Corte dei Conti); Piano triennale di prevenzione della corruzione; Registro degli accessi).

⁵³ Quanto detto riguarda l'accesso civico 'semplice' e l'ipotesi di mancata pubblicazione di contenuti obbligatori. Le richieste di accesso civico 'generalizzato' andrebbero invece trasmesse all'ufficio che detiene il documento richiesto, oppure all'Urp o al Rpct che provvedono a inoltrarle all'ufficio competente.

⁵⁴ <https://www.anticorruzione.it>

per la trasparenza, atteso che i due ruoli vengono spesso a concentrarsi sulla stessa persona.⁵⁵ La conseguenza che ne deriva è il frequente ricorso alla modalità dello "scavalco" (condivisione temporanea con altri comuni) nella nomina dei segretari comunali. Sorgono, peraltro, le automatiche difficoltà di assicurare un monitoraggio effettivo e consono, dovendosi accordare le gravose incombenze affidate dalla legge al Rpct con quelle molteplici ed altrettanto delicate affidate al Segretario comunale.

Merita riflessione, inoltre, la pressoché totale mancanza, nelle citate relazioni annuali redatte nei comuni sciolti per mafia, di segnalazioni relative a fenomeni corruttivi: nel 78% delle Relazioni esaminate non è stato evidenziato alcun evento corruttivo durante il 2019.⁵⁶ Analoga carenza si è rilevata per i procedimenti disciplinari nei confronti del personale per fatti penalmente rilevanti, così come per reati di natura corruttiva. Infine, uno dei più significativi elementi di problematicità emersi dallo studio effettuato è la totale assenza- nei comuni osservati- di segnalazioni di illecito da parte di dipendenti (cosiddetti whistleblowing)⁵⁷, nel periodo 2016-2019. Tale fenomeno potrebbe derivare dall'assai scarso numero di amministrazioni che hanno predisposto un sistema che consenta l'anonimato del segnalante.

Dovrebbero andare di pari passo, invece, il flusso informativo⁵⁸ e "la comunicazione, da parte di membri dell'organizzazione, di azioni illegali, immorali o illegittime poste in essere sotto il controllo dei superiori gerarchici, rivolta ad un soggetto in grado di intervenire sulla stessa"⁵⁹; dall'altro lato, la relativa tutela, che si concretizza nell'interesse del whistleblower di ricevere tutela compiuta da parte dell'ordinamento⁶⁰, e

⁵⁵ Essa è evidenziata nella "Relazione annuale sulle misure di prevenzione della corruzione" Trattasi di un documento la cui redazione costituisce adempimento cui è tenuto il Responsabile per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza e che si risolve nella compilazione di un questionario da pubblicare in 'Amministrazione trasparente' entro il 31 gennaio di ogni anno, secondo un file Excel predisposto dall'ANAC.

⁵⁶ <https://lasettimanagiuridica.it>

⁵⁷ "Istituto giuridico volto a disciplinare la condotta di quelle persone che segnalano irregolarità o addirittura illeciti penali all'interno del proprio ambito lavorativo" - A. Naddeo, Prefazione, in G. Fraschini, N. Parisi, D. Rinoldi, Il whistleblowing – Nuovo strumento di lotta alla corruzione, Roma, 2009, 10.

⁵⁸ J.R. Macey, Corporate governance – Quando le regole falliscono, Torino, 2008, 309.
3 Ibidem

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ "[...] the disclosure or reporting of wrongdoing, which includes corruption, criminal offences, breaches of legal obligation, miscarriages of justice, specific dangers to public health, safety or the environment, abuse of authority, unauthorised use of public funds or property, gross waste or mismanagement, conflict of interest, and acts to cover up any of the aforementioned. A whistleblower is any public or private sector employee or worker who discloses information about these types of

dell'ordinamento di assicurare a fini pubblici tutela compiuta al soggetto segnalante.

A questa carenza di informazioni generali, si aggiungono ulteriori mancanze che risultano estremamente problematiche e dannose. I comuni sciolti per mafia spesso versano in condizione deficitarie, con squilibri strutturali di bilancio che possono condurre al pre-dissesto⁶¹ o al dissesto finanziario⁶².

Si legge – già nella Relazione 2018 del Ministero degli Interni al Parlamento sull'attività svolta dalle commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamenti di tipo mafioso - che *"Gli enti sciolti, oltre a presentare situazioni di diffuso disordine amministrativo, che li rendono più facilmente 'esposti' a ingerenze esterne e asserviti alle pressioni delle organizzazioni criminali, versano anche in precarie condizioni finanziarie che accrescono i rischi di vulnerabilità rispetto ai tentativi di infiltrazione mafiosa... Gli effetti negativi che lo stato di dissesto comporta si ripercuotono inevitabilmente sulla popolazione."*⁶³

Estremamente rilevante ed attuale – per come riportato nella Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei Comuni sciolti per mafia⁶⁴ - è anche la pubblicazione dell'indicatore della tempestività dei pagamenti:

wrongdoing and who is at risk of retribution. This includes individuals who are outside the traditional employee-employer relationship, such as consultants, contractors, trainees or interns, volunteers, student workers, temporary workers, and former employees", Transparency International, Whistleblowing in europe legal protections for whistleblowers in the EU, 2013, 6.

⁶¹ Il Piano di riequilibrio o pre-dissesto (in base agli art. 243 e 243 bis, ter e quater, Tuel), ha una durata compresa tra 4 e 20 anni e comporta sul piano finanziario aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita, copertura integrale del servizio smaltimento rifiuti e del servizio acquedotto con i proventi della tariffa, controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale, revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi, rigorosa revisione della spesa con indicazione di precisi obiettivi di riduzione. Può prevedere la richiesta di accesso al Fondo di rotazione

⁶² Quando il comune non è più in grado di assolvere alle funzioni ed ai servizi indispensabili oppure quando nei confronti dell'ente esistono crediti di terzi ai quali non si riesce a far fronte con il ripristino dell'equilibrio di bilancio né con lo strumento del debito fuori bilancio (art. 244 Tuel).

⁶³ Il 30 maggio 2018 il Ministero dell'Interno ha pubblicato una relazione concernente l'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, relativamente al 2018. La relazione si riferisce all'attività svolta da 52 commissioni straordinarie che hanno amministrato altrettanti comuni nei cui confronti sono stati adottati provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali (ex art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) per fenomeni di infiltrazione e condizionamento della criminalità organizzata.

⁶⁴ Legislatura 18^a - Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere - Resoconto sommario n. 178 del 26/04/2022

il dato in questione rappresenta un importante fattore di rischio di cui deve tenersi conto nella predisposizione del piano di prevenzione della corruzione. Tra le spese a maggiore rischio di corruzione ci sono sicuramente quelle connesse alle forniture di beni o servizi o all'affidamento di lavori all'esterno, affrontate dal Comune o da società partecipate o controllate.

Ne è riprova la diffusione del fenomeno corruttivo nel settore degli appalti pubblici, amplificata in modo imponente negli ultimi, sia sotto il profilo quantitativo, sia in ordine agli aspetti qualitativi delle azioni criminose poste in essere.

Si è assistito, infatti, al perfezionamento delle condotte tipiche di reato poste in essere, che si sono raffinate e hanno incluso competenze e ambiti sociali che prima non erano destinatari di attività illecite. In particolare, è sempre più evidente l'emersione di una criminalità organizzata orientata verso una gestione manageriale delle attività delittuose ed alla costante ricerca di ambiti economici sempre più redditizi nei quali addentrarsi.

La lettura dei decreti di scioglimento evidenzia come, nel periodo antecedente alla gestione commissariale, gli enti abbiano fatto frequente ricorso a procedure di affidamento diretto e ad appalti sottosoglia, omettendo inoltre di ricorrere alle centrali d'acquisti (Consip o Mepa). Sono state altresì rilevate anomalie nei prezzi di aggiudicazione, nella scelta delle ditte invitate alle procedure negoziate, nonché l'uso ingiustificato e prolungato dell'istituto della proroga.

L'effetto espansivo dei fenomeni corruttivi ha, perciò, notevoli ripercussioni sul libero mercato, posto che compromette gravemente la competizione economica, tanto da causare profonde inefficienze nei servizi pubblici offerti ai cittadini, cui corrispondono costi elevati di gestione delle infrastrutture. Questa nuova "panorama sociale" spinge il legislatore a creare rimedi giuridici con l'intento di assicurare il rispetto delle norme, non sempre scritte, riguardanti l'etica pubblica e la gestione corretta e consapevole delle risorse pubbliche, nonché l'esigenza di implementare le misure di prevenzione e repressione dell'ordinamento per arginare il fenomeno.

5. Il nostro attuale sistema è in grado di contrastare la criminalità organizzata?

Facendo un excursus storico, è con l'introduzione della legge Rognoni-La Torre, 13 settembre 1982, n. 646 che si determina una svolta nella lotta alla mafia sul piano giudiziario.

Essa introduce, per la prima volta, il reato di appartenenza ad una organizzazione a delinquere; la previsione di misure di carattere patrimoniale ed amministrativo e dei relativi poteri di indagine; la protrazione per i successivi dieci anni dei controlli fiscali e finanziari sui soggetti già individuati e colpiti dalle misure previste dalla norma stessa.

Dunque, per la prima volta nel nostro ordinamento giuridico, il legislatore cerca di dare un volto al fenomeno di 'mafia', dando risalto al carattere dinamico dei suoi intrecci. Da un lato, la forza di intimidazione dovuta all'esistenza del vincolo ⁶⁵associativo; dall'altro, la condizione di assoggettamento che deriva dal vincolo stesso. La nuova norma, dunque, bypassava i limiti in cui era incardinato il Codice penale nel definire il reato di associazione a delinquere. Più nel dettaglio, l'articolo 416-bis definisce la peculiare fisionomia dell'associazione mafiosa⁶⁶ e lo fa sottolineando i fini perseguiti ed i mezzi usati, colmando, indubbiamente, un vuoto normativo in tal senso⁶⁷.

È, dunque, la "forza intimidatrice" il quid pluris che caratterizza la fattispecie delineata dall'art. 416-bis c.p.

Fra gli altri interventi normativi si annovera la legge 12 ottobre 1982, n. 726, rubricata 'Misure urgenti per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa', istitutiva dell'Alto Commissariato per il coordinamento contro la delinquenza mafiosa, posto alle dipendenze del Ministro dell'Interno, competente a svolgere indagini presso pubbliche amministrazioni, enti pubblici anche economici, banche e istituti di credito pubblici e privati. I poteri dell'Alto Commissario sono stati ampliati dalla legge 15 novembre 1988, n. 486. Entrambe le leggi sono l'emblema dei forti

⁶⁵ G. FIANDACA, Commento all'art. 1 l. 13.9.82 n. 646, in Leg. Pen., 1983, p. 260. Occorre sottolineare la norma risulti il frutto di una riformulazione della proposta originaria che definiva come mafiosa l'associazione che si avvalese della forza intimidatrice del vincolo mafioso, venendo a creare una tautologia che avrebbe potuto creare difficoltà all'interprete.

⁶⁶ "L'associazione è di tipo mafioso quando coloro che ne fanno parte si avvalgono della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva per commettere delitti, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o comunque il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici o per realizzare profitti o vantaggi ingiusti per sé o per altri, ovvero al fine di impedire od ostacolare il libero esercizio del voto o di procurare voti a sé o ad altri in occasione di consultazioni elettorali", art. 416-bis, comma 3, c.p.

⁶⁷ A tal proposito preme richiamare una interessante pronuncia della Cassazione Sezione IV penale, sentenza 8 giugno 1976, in "Giustizia penale", 1977, Roma, parte II, p. 268, attraverso la quale si tentava di delineare i contorni dell'associazione mafiosa, cercando, quindi di darne una definizione. Secondo la Cassazione "deve considerarsi mafiosa, ovunque essa operi, ogni associazione che si proponga di assumere o mantenere il controllo di attività economicamente rilevanti, attraverso una intimidazione sistematica, tale da creare una situazione di assoggettamento ed omertà che renda impossibili o altamente difficili le forma di intervento punitivo dello Stato".

poteri di controllo dello Stato sugli Enti territoriali. Situazione, quest'ultima, destinata a mutare con la Riforma del Tit. V Cost. nel 2001.⁶⁸

È necessario evidenziare che è proprio in questo lasso di tempo che la norma sullo scioglimento degli enti territoriali per infiltrazione mafiosa va perfezionandosi, camminando, in qualche maniera, di pari passo con l'acquisizione dell'autonomia territoriale⁶⁹ e trovando, al contempo, un 'nuovo' fondamento costituzionale, oltre a quello costituito dal principio democratico (artt. 1 e 48) e dall'art. 5, non più e non soltanto rinvenibile nella vocazione di ricondurre a sistema le azioni dello Stato e dei suoi apparati, ma, altresì nella necessità di far fronte ad una situazione di eccezionalità.

Proprio il carattere di eccezionale gravità che orbita intorno al sistema mafia ha spinto l'Europa - conscia del pericolo tangibile di estromissione dell'Italia dal progresso economico e sociale europeo - a "pressare" il Legislatore per un celere intervento. La stessa auspica -posta la carenza normativa volta a contrastare un fenomeno così dilagante e di mutevole forma - una profonda e continua attività di riforma, al fine di prevenire il rischio di accordi criminali e corruttivi.

L'Europa invero - nonostante i plurimi interventi normativi sopracitati - rimane, tra tutte le aree del pianeta, quella in cui gli effetti della globalizzazione e dell'apertura dei propri mercati (per via della creazione di un mercato unico e di una moneta unica senza protezione penale) hanno favorito la penetrazione di mafie da tutto il mondo. Paradossalmente la stessa azione amministrativa dell'Unione diventa fonte di continue frodi nelle aree ad alta presenza mafiosa.

L'unica "mossa" plausibile, allora, per diversi Stati europei, è accrescere il coordinamento tra le polizie giudiziarie e armonizzare le legislazioni nazionali antimafia per scongiurare il pregiudizio che i vuoti legislativi costituiscano incentivi per il sorgere di "porti franchi" giudiziari.

L'impegno per combattere una tanto preoccupante realtà civile è sicuramente la creazione di un potere europeo in materia di giustizia. Ma tale potere non può esistere senza un'istituzione sovrana statale europea che sappia tradurlo in una consapevole scelta legislativa penale.

Questa scelta prende le mosse dal totale cambiamento del sistema "mafia ". I dati e le analisi sul fenomeno 'mafioso' di cui oggi si ha contezza confermano quanto già evidenziato da questa Commissione parlamentare, anche nelle precedenti legislature, e cioè che le organizzazioni criminali rientranti nel paradigma dell'art. 416- bis c.p. sono state caratterizzate negli

⁶⁸ Il titolo V è stato riformato con la l. Cost. 3/2001, dando piena attuazione all'art. 5 della C., che riconosce le autonomie locali quali enti esponenziali preesistenti alla formazione della Repubblica.

⁶⁹ Non si dimentichi che molte delle norme confluite nel TUEL erano in vigore quando l'Italia inaugurava le stagioni di riforma volte a concedere maggiori competenze agli enti territoriali, in particolare attraverso le c.d. Leggi Bassanini.

ultimi decenni da ampie trasformazioni: “mostrando straordinaria flessibilità e duttilità nonché grande capacità rigenerativa, esse appaiono assumere formule organizzative e modelli di azione sempre più multiformi e complessi”⁷⁰.

Specificamente, le indagini apportate dalla magistratura e dalle forze di polizia hanno evidenziato come nell’incessante processo di adattamento alla mutevolezza dei contesti, con una accelerazione del processo di trasformazione e di ‘sommersione’ in atto già da tempo, l’azione delle organizzazioni mafiose sia, nell’attuale fase storica, elettivamente volta ad implementare reti e capacità relazionali, sostituendo l’uso della violenza, ormai residuale, con linee d’azione di silente infiltrazione.⁷¹

È evidente, pertanto, come la prevenzione della corruzione costituisca uno strumento imprescindibile per l’individuazione e il contrasto all’infiltrazione mafiosa. Tale prevenzione risulta necessaria, altresì, per “smascherare” e sanzionare le azioni di inquinamento portate a termine e per evitare, in un’ottica di prevenzione sensu proprio, che la futura attività degli enti locali affidati a gestione commissariale possa, una volta che essi siano tornati alla ‘normalità’, essere nuovamente bersaglio dell’azione di penetrazione delle organizzazioni criminali.

Ne deriva dunque che, al fine di contrastare l’illegalità, conformemente al principio della trasparenza amministrativa, sia necessario anzitutto attivare un controllo diffuso delle informazioni presenti in ‘Amministrazione trasparente’ e, anche, nella ‘Banca dati delle amministrazioni pubbliche – Monitoraggio opere pubbliche’ (MOP)⁷², atteso che tra i settori esposti a maggiore rischio di corruzione e di infiltrazioni criminali vi sono sicuramente gli appalti per la fornitura di beni o servizi o per i lavori effettuati sia direttamente dai Comuni, sia per il tramite delle società partecipate o controllate.

Utile nella prevenzione della corruzione è altresì la raccolta delle segnalazioni di illeciti da parte dei dipendenti⁷³. È di tutta evidenza come la misura in questione risulterà efficace solo ove si riesca a garantire l’anonimato del denunciante⁷⁴, altrimenti esposto al rischio di ritorsioni di varia natura sul

⁷⁰ In tal senso cfr. la relazione svolta dal Ministro dell’Interno a questa Commissione Parlamentare d’inchiesta nel corso dell’audizione tenutasi il 30 ottobre 2019.

⁷¹ Cfr. anche la Relazione del Ministro dell’Interno al Parlamento sull’attività svolta e i risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia, relativa al secondo semestre del 2020.

⁷² Il Monitoraggio delle Opere Pubbliche (MOP) è previsto dal legislatore nell’ambito della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

⁷³ Le linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti sono state emanate dall’Anac con la Determinazione n. 6 del 28 aprile 2015.

⁷⁴ E’ quanto previsto dall’articolo 54-bis del d. l.vo 165/2001, introdotto con la legge 190/2012 (art. 1, comma 51) e modificato dalla Legge 179/2017, in cui si precisa che l’identità del segnalante non può essere rivelata, e si attribuisce all’Anac un potere

luogo di lavoro. Spetta oltremodo alle amministrazioni diffondere la cultura del whistleblowing e adottare procedure idonee a raccogliere le segnalazioni dei dipendenti e a consentire che vengano trasmesse al superiore gerarchico, piuttosto che al Rpct, all'Anac, alla Corte dei conti o all'autorità giudiziaria. Alla luce di quanto fin qui esposto, deve ribadirsi l'essenzialità degli aspetti in esame ai fini del contrasto delle infiltrazioni delle organizzazioni criminali di tipo mafioso nelle scelte e nell'azione della Pubblica Amministrazione. In tali ipotesi andrebbero valorizzate le risorse adeguate al sistema, così da concretizzare l'effettiva attuazione dei rimedi già previsti dall'ordinamento. Deve considerarsi che un efficiente sistema di prevenzione della corruzione e una compiuta trasparenza assumono un rilievo imprescindibile e strettamente funzionale tanto alla fase della gestione commissariale, ma soprattutto per la vita futura dell'ente quando, terminato il mandato della Commissione straordinaria, si ritornerà al normale funzionamento dell'autogoverno locale.⁷⁵ Si converrebbe al riguardo individuare un organismo terzo che disponga, nei comuni sciolti per mafia, il monitoraggio nel rispetto della normativa sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione, svolgendo altresì una funzione di supporto e di impulso nei confronti delle commissioni straordinarie⁷⁶. Detto organo dovrebbe continuare a svolgere tale compito anche al termine del commissariamento, monitorando e supportando gli enti locali negli anni immediatamente successivi al ripristino dell'ordinaria amministrazione. Nella relazione si riflette, infine, sull'ipotesi dell'affidamento di tali compiti ad una struttura interna all'ANAC, tenuto conto di quanto riferito dal suo Presidente⁷⁷ in merito al buon esito delle forme di "vigilanza collaborativa", già sperimentate in alcuni comuni sciolti per infiltrazioni mafiose.

sanzionatorio nei confronti del responsabile di una amministrazione che applichi eventuali misure discriminatorie nei confronti del segnalante.

⁷⁵ Indagine Anac sulla prevenzione della corruzione; 17 gennaio 2023

⁷⁶ COMMISSIONE PARLAMENTARE DI INCHIESTA sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere Relazione sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza nei Comuni sciolti per mafia. Martedì 26 aprile 2022 — 172 — Commissione bicamerale

⁷⁷ Nel corso dell'audizione davanti a questa Commissione parlamentare il Presidente dell'ANAC, dott. Giuseppe Busia, ha riferito della istituzione presso quell'Autorità di un ufficio incaricato della "vigilanza collaborativa" per coadiuvare gli enti locali nella materia dei contratti pubblici. Ha rappresentato di estendere i compiti di tale ufficio, conferendogli un ruolo di supporto agli enti locali, anche se sciolti per infiltrazioni mafiose, nell'adempimento degli obblighi previsti dalla normativa sulla trasparenza e sulla prevenzione della corruzione.