

SCIOGLIMENTO ENTI LOCALI

Tra comune e comunità: appunti introduttivi sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni mafiose.

SOMMARIO: 1. Orizzonti. 2. Problema/Sistema. 3. Effettività. 4. Comune/Comunità. 5. Conseguenze. 6. Contesti.

DI ANTONIO VISCOMI

ABSTRACT: L'Autore propone alcune considerazioni introduttive per una discussione sulla disciplina relativa allo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni mafiose. Evidenzia l'esigenza di adottare un criterio interpretativo che tenga conto della relazione complessa tra comune infiltrato e comunità fragile e segnala una serie di conseguenze che dall'adozione di tale criterio possono derivare sulla funzione dei commissari straordinari e in merito alla motivazione dello scioglimento. Segnala inoltre la necessità di ripensare gli assetti istituzionali tradizionali al fine di superare la solitudine degli amministratori e la loro "fatica di amministrare".

ABSTRACT: *The Author proposes some introductory remarks for a discussion on the discipline relating to the dissolution of local authorities for mafia infiltration. It highlights the need to adopt an interpretative criterion that takes into account the complex relationship between the infiltrated municipality and the fragile community and points out a series of consequences that the adoption of the criterion may derive on the function of extraordinary commissioners and on the reason for dissolution. He also points out the need to rethink traditional institutional arrangements in order to overcome the loneliness of administrators and their "fatigue of administering".*

1. Orizzonti.

Intendo condividere alcune riflessioni introduttive e di carattere generale sulla disciplina relativa alle misure di contrasto alle infiltrazioni nelle istituzioni locali della criminalità organizzata. Compito reso oggi certo più agevole dalla presenza di relatori illustri che tratteranno importanti e controversi aspetti ⁽¹⁾ ma che comunque impone di rivolgere lo sguardo con decisione – eppur sempre *sine ira ac studio* (come direbbe Tacito) – nei meandri di un istituto che presuppone ed impone scelte severe e spesso risulta di non facile comprensione per i cittadini, nel cui nome, in definitiva, ogni giustizia dovrebbe essere amministrata (art. 101 Cost.).

Ma è tema, questo, che per una serie di ragioni chiede – da più tempo e da più parti – di essere ripensato in modo approfondito, se non altro perché dei 386 comuni sciolti dal 1991 ad oggi ben 133 (quasi il 35%) sono comuni calabresi. Se poi si considerano le aziende sanitarie si ha che quasi tutte quelle sciolte sono allocate in questa stessa

¹ Il testo qui pubblicato riproduce, con minimi adattamenti e l'indicazione bibliografica dei soli autori citati, l'intervento al convegno "L'informazione interdittiva antimafia e lo scioglimento dei comuni", organizzato dall'Ordine degli Avvocati di Vibo Valentia in data 29 ottobre 2024 ed arricchito dalle relazioni dei giudici Nicola Durante (Tar Salerno) ed Arturo Levato (Tar Catanzaro), dell'avvocato Oreste Morcavallo e dal viceprefetto Roberto Micucci.

regione: Catanzaro, Locri, e poi Reggio e Vibo e le ultime due per ben due volte.

La pervasività regionale del fenomeno e la stessa reiterazione dei provvedimenti dissolutori in singole realtà locali sono dati sociologici meritevoli di specifica considerazione anche da parte del giurista, chiamato fin da subito, per tale ragione, ad ampliare il proprio orizzonte conoscitivo, ad accompagnare l'interpretazione del testo normativo con un adeguato sguardo al contesto di riferimento – portando l'attenzione, cioè, dall'amministrazione comunale alla comunità ferita e lacerata dalla presenza mafiosa – anche attraverso una analisi approfondita, e a mio avviso ormai indispensabile, delle relazioni commissariali che con l'accesso hanno dato abbrivio al procedimento dissolutorio.

Compito non facile, questo, quando si considera che le difficoltà che il giurista si trova già ad affrontare nel rileggere il sistema normativo trovano radici e linfa nell'esigenza inderogabile di considerare in modo adeguato e pertinente la pluralità degli interessi in gioco e la stessa rilevanza costituzionale dei diversi valori coinvolti. È proprio la conseguente complessità sistematica ad invocare estremo equilibrio nell'attività di interpretazione ed applicazione degli istituti in questione e ad imporre, al contempo, di respingere diffuse tentazioni manichee, poco idonee a cogliere sfumature e differenze.

La semplificazione, insomma, mal si addice all'attività di bilanciamento che la Costituzione, e la Corte costituzionale come pure vedremo, impongono in questi casi.

2. Problema/Sistema.

Tuttavia, per potersi avventurare in territori insidiosi e di confine, anzi insidiosi perché di confine, è necessario disporre almeno di una bussola che possa indicare in qualche modo la direzione da seguire. Fuor di metafora, per orientarsi in quel territorio difficile che per guadagnare in sintesi mi piace chiamare “Modello 143”, con un evidente richiamo allo stesso articolo del Tuel, credo sia opportuno assumere un metodo di analisi radicalmente rispettoso del primo requisito di ogni interpretazione.

Intendo riferirmi alla necessità di adottare sempre una logica di sistema giacché il giurista, per non rischiare di essere fagocitato da altre logiche e da altre ragioni e soprattutto per non sostituire al testo normativo le proprie precomprensioni (o i propri pregiudizi), ha sempre l'onere – come da tempo è stato detto – di mantenersi sistematicamente a contatto con il problema. Ancora oggi, anzi soprattutto oggi quando troppo spesso il diritto sembra piegarsi al potere anziché disciplinarlo, sono ancora illuminanti le parole di Luigi Mengoni: “se è vero che la legge non può essere rettamente interpretata se non muovendo dal problema per il quale in essa si cerca la risposta, è vero reciprocamente che il problema non può essere rettamente risolto se non con riferimento al testo e nei limiti del senso del testo”⁽²⁾.

In altri termini, e per dirla in breve, credo sia il caso di evidenziare fin da subito che l'art. 143 del Tuel non possa essere considerato a stregua di un microsistema chiuso, capace di vivere di vita propria, impermeabile alla “grammatica” ed alla “sintassi” dell'ordinamento giuridico. A questo, semmai, deve essere necessariamente ricondotto proprio per garantire quell'equilibrio tra valori egualmente importanti ed essenziali al fine di assicurare la coesione sociale. Questo è, mi pare, il senso ancora attuale del risalente invito a mantenersi sistematicamente a contatto con il problema.

Abbiamo dunque bisogno di un metodo per avventurarci in territori insidiosi. Al riguardo, segnalo solo due aspetti a mio avviso utili al duplice fine di trovare conferma alla necessità di rileggere in una più ampia prospettiva di sistema i tratti di specialità del modello legale che consente di arrivare allo scioglimento dei consessi elettivi e di rafforzare la conseguente considerazione dell'art. 143 non tanto a stregua di microsi-

2 L. MENGONI, *Diritto e valori*, Bologna, il Mulino, 1985, 47.

stema chiuso, autonomo ed impermeabile, quanto piuttosto come un punto di equilibrio, a carattere temporaneo e non sempre stabile, tra contrapposti valori e divergenti interessi.

Il primo di questi mi pare di poterlo individuare nel percorso argomentativo offerto dalla Corte costituzionale nella sentenza 24 luglio 2019 n. 195 avente ad oggetto la (non) conformità costituzionale dell'art. 28, comma 1, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113 che ha introdotto nel corpo dell'art. 143 del Tuel il comma 7-*bis*. In tal caso – si trattava, come si ricorderà, di quella sorta di terza via immaginata per i casi, per così dire, di accertata presenza di *mala gestio* ma non di malaffare – la Corte ha ritenuto non conforme a Costituzione il potere prefettizio *extra ordinem* non solo e neppure tanto perché tale da limitare l'autonomia dell'ente locale, quanto perché incoerente con i presupposti sistematici che legittimano l'esercizio di ogni potere amministrativo: "l'insufficiente determinazione del presupposto del potere sostitutivo risulta così aggravata" – scrive la Corte – "dalla latitudine del suo contenuto atipico e indifferenziato, mentre ogni potere amministrativo deve essere determinato nel contenuto e nelle modalità, in modo da mantenere costantemente una, pur elastica, copertura legislativa dell'azione amministrativa".

Il secondo può essere agevolmente rintracciato nell'ancora oggi imprescindibile sentenza della stessa Corte del 19 marzo 1993 n. 103 (peraltro pronunciata sull'art. 15-*bis* della legge 19 marzo 1990 n. 55 introdotto dall'art. 1 del decreto-legge 31 marzo 1991, n.164). Pur consapevole della "emergenza straordinaria" che giustifica "interventi rapidi e decisi", la Corte qui individua nei "principi generali in tema di motivazione degli atti amministrativi" un "sicuro limite al possibile arbitrio", anche attraverso il sindacato giurisdizionale sulla "congruità e logicità della valutazione compiuta".

Quanto poi questo sindacato sia stato effettivamente esercitato in concreto è questione importante, ma non è questa la sede per discuterla, nemmeno per sintetici cenni. Qui, invece, l'elemento essenziale da evidenziare è che, nella prospettiva della Corte, l'emergenza provocata dallo "straordinario fenomeno eversivo" segnato dalla criminalità organizzata non legittima ogni e qualunque deviazione dal sistema ma anzi assume, essa stessa, "il valore di limite e di misura del potere" attribuito alle autorità a fini di contrasto. Da qui il richiamo al rispetto dell'obbligo generale di "adeguatezza della motivazione" – "espressamente previsto in via generale dall'art. 3 della legge n. 241 del 1990, (ma) già imposto dalla costante giurisprudenza amministrativa in modo rigoroso per gli atti amministrativi restrittivi della sfera giuridica dei destinatari" – dovendosi "esigere (...) la dimostrazione che, muovendo dalla accertata constatazione della sussistenza di una delle due situazioni [di collegamento o condizionamento, *ndr*], possano farsi risalire ad essa quella compromissione o quel pregiudizio cui il legislatore ha inteso ovviare nel prevedere la misura". Seguendo i sentieri tracciati dalla Corte costituzionale trova dunque conferma e dimostrazione la necessità di mantenere ben saldo il legame concettuale e disciplinare tra problema e sistema, anche e soprattutto al fine di impedire il rischio di derive ricostruttive e, in fondo, la stessa torsione degli equilibri costituzionalmente definiti.

Insomma, la specialità, come l'emergenza, può molto, ma non può tutto.

3. Effettività.

A leggerle con attenzione, dalle sentenze della Corte emerge ancora un altro elemento che chiede di essere preso in seria considerazione anche da parte del giurista. A giudizio della Corte, infatti, la ragione che legittima l'adozione delle estreme misure di contrasto è la stessa ragione che, legittimandole, le limita ("quell'emergenza" – si legge nella sentenza 103/1993 – "ha il valore di limite e misura del potere, esercitabile perciò solo nei luoghi e fino a quando si manifesti tale straordinario fenomeno eversivo").

La connessione genetica e funzionale che la Corte instaura tra esercizio del potere e permanenza del fenomeno dovrebbe perciò stesso indurre a interrogarsi sulla idoneità del “Modello 143” a conseguire effettivamente l’obiettivo perseguito.

Si tratta, in altri termini, di assumere il *principio di effettività* quale criterio euristico e parametro di valutazione di una normativa radicale ed invasiva, verificando se lo strumento disegnato dal legislatore sia utile e funzionale a raggiungere lo scopo perseguito oppure se, considerato da questo specifico versante, manifesti delle crepe e dei limiti. Una indagine di tal fatta è resa ancora più urgente da una peculiare circostanza che non può essere sottaciuta: *delle norme sullo scioglimento per infiltrazioni mafiose nessuno chiede l’abrogazione, ma tutti ne chiedono la revisione.*

Sul punto mi limito a qualche rapsodico cenno.

La Relazione conclusiva della Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle altre associazioni criminali, anche straniere, presentata dalla relatrice e presidente della stessa Commissione, Rosy Bindi, in data 2 febbraio 2018 (Doc XXIII, n. 38) propone una serie di interventi innovativi in relazione tanto alla “fase ascendente del procedimento” quanto alla “fase successiva allo scioglimento” e fra questi merita una certa attenzione la ricerca di una “alternativa tra scioglimento ed archiviazione”, di una “terza via ... più duttile rispetto all’alternativa manichea tra scioglimento e non scioglimento dell’ente, tra la misura dissolutoria e la misura per così dire assolutoria, poiché quest’ultima produce effetti inevitabilmente legittimanti, agli occhi della comunità locale, della compagine amministrativa dell’ente ispezionato, anche a fronte di criticità serie, ma non cos’ gravi da giustificare l’adozione del provvedimento ex art. 143 Tuel”.

È ancora doveroso ricordare che nella XVIII legislatura era stato avviato, nella Commissione Affari Costituzionali della Camera, l’esame di ben tre proposte di legge di riforma (AC-474, AC-1512, AC-1630), prima interrotto per dare spazio alle urgenze derivanti dall’emergenza pandemica, e poi inutilmente ripreso nei mesi finali della legislatura con la presentazione, da parte del relatore, della proposta di un testo unificato da adottare come testo base per la discussione. L’anticipato termine della legislatura ha naturalmente vanificato il lavoro svolto, ma potrebbe ancora risultare di estremo interesse rileggere il materiale conoscitivo acquisito dalla stessa Commissione con le audizioni degli esperti⁽³⁾. E altro ancora potrebbe dirsi, ad esempio, delle osservazioni e proposte di associazioni particolarmente qualificate, come Avviso Pubblico⁽⁴⁾.

Pertanto, che ci sia bisogno di affinamenti ed aggiustamenti non è certo esigenza recente, come dimostrano, ad esempio, le dieci modifiche proposte alla legislazione allora vigente dal rapporto “Per una moderna politica antimafia. Analisi del fenomeno e proposte di intervento e di riforma”, redatto dalla Commissione, presieduta dal cons. Roberto Garofoli, per l’elaborazione di proposte in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità, istituita con dPCM 7 giugno 2013. E si tratta di proposte importanti che spaziano dall’impegno a tempo pieno ed esclusivo dei commissari straordinari, da qualificare mediante l’iscrizione in un apposito albo, al rinnovamento della burocrazia comunale, superando i vincoli che impediscono nuove assunzioni ma anche quelli che rendono impossibile anche solo ipotizzare la risoluzione del rapporto di lavoro, fino ad arrivare alla pubblicità effettiva delle relazioni prefettizie.

A guardarlo oggi, questo diffuso sforzo propositivo sembra veramente molto lontano: il tema non sembra catturare l’attenzione di una politica forse troppo condizionata da un approccio securitario, ma – temo – neppure della dottrina alla quale, non a

3 <https://www.camera.it/leg18/126?tab=4&leg=18&idDocumento=1630&sede=acc&tipo=>

4 <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/comuni-sciolti-per-mafia/>

caso, è stata imputato un atteggiamento di saltuario interesse⁵). Ond'è che la questione degli scioglimenti si risolve, alla fine, in una solitaria battaglia legale degli amministratori interessati nel tentativo (il più delle volte inutile) di vanificare il decreto presidenziale di scioglimento.

4. Comune/Comunità.

Sommessamente, reputo ragionevole affermare che il “Modello 143” richiede ormai un'attenta opera di revisione, senza che ciò possa o debba significare un allentamento delle azioni di contrasto alla criminalità mafiosa. Reputo, ancora che sia opportuno iniziare anche ad interrogarsi su quale possa essere la percezione – e la stessa capacità di comprensione – da parte di un qualunque cittadino in presenza di assoluzioni penali e di contestuali dissoluzioni amministrative, di amministrazioni giudicate infiltrate dai Tribunali amministrativi e di amministratori giudicati candidabili dai Tribunali ordinari, di una giurisprudenza che appare a volte più militante che giudicante, di scioglimenti che sembrano operare come parentesi e che, come ogni parentesi, si aprono e si chiudono e talvolta si riaprono ancora. Tutte situazioni che trovano fondamento e giustificazione nell'assetto ordinamentale, ovviamente, ma che nella loro materialità fattuale pongono un problema di comprensione (e quindi di condivisione dello stesso operato delle autorità pubbliche) da parte dei cittadini interessati e delle relative comunità.

Ciò considerando è plausibile che un cittadino possa anche arrivare a ritenere che la misura legislativa sia costruita *contro il comune* piuttosto che *per la comunità*, in funzione repressiva di quello piuttosto che proattiva di questa. D'altronde, al di fuori di ogni retorica e con molta chiarezza, ciò è quanto scriveva già la Corte costituzionale nella sentenza 103/1993: “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 alla criminalità organizzata”.

Se si condivide questa prospettiva, risulta allora possibile meglio individuare il punto critico della materia *de quo*: il microsistema normativo relativo alle infiltrazioni negli enti locali è così focalizzato sul sistema istituzionale interno all'ente locale da dimenticare che prima del comune ad essere sottoposta al prepotere ed alla prepotenza criminale è la comunità locale, sì che un intervento orientato al mero riassetto istituzionale rischia di risultare poco efficace se e nella misura in cui trascuri di considerare il contesto in cui l'amministrazione si trova ad operare. Per questo merita apprezzamento ed è da segnalare chi ritiene che la misura di dissoluzione riguardi non solo i singoli amministratori ma anche, e forse ancor di più, “le comunità locali che la legge intende sottrarre nel loro complesso all'influenza della criminalità organizzata” (così Tar Lazio sent. 2 marzo 2021 n. 2537).

Il fatto è che se la mafia arriva nel comune è perché essa è presente nella comunità: per eliminarla dalle stanze del comune bisogna operare al contempo nelle strade in cui la comunità si incontra, altrimenti è evidente che il percorso di ritorno dalle strade alle stanze consiliari risulterà ancora più breve. Per evitare tale effetto la compressione della vita democratica del comune dovrebbe essere affiancata, sostenuta e forse anche giustificata da una azione proattiva di ordine sociale e culturale, oltre che amministra-

5 “Il tema dei poteri amministrativi di prevenzione della criminalità organizzata nella pubblica amministrazione è oggetto di un interesse ancora piuttosto saltuario tra i giuristi, forse perché l'argomento non sembra dar luogo a problematiche peculiari o di sufficiente spessore. Eppure, gli sviluppi della legislazione ed il ricco apporto di materiali offerto dalla giurisprudenza continuano a sollecitare interrogativi di non poco conto.”, così M. MAGRI, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: tra vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità*, in *Dir. Amm.*, 2018, n.1, 77 ss..

tivo, anche con investimenti mirati ed adeguati da parte dello Stato e con un maggiore coinvolgimento dei cittadini e delle loro organizzazioni, anche spontanee, nella ripresa amministrativa del comune stesso.

Per sconfiggere la criminalità organizzata, forte del suo capitale sociale negativo fatto di relazioni, di cointeressenze, di conoscenze, abbiamo bisogno di mettere in gioco un capitale sociale positivo, ricostruendo quello spirito civico, quella *civicness*, la cui mancanza noti sociologi ⁽⁶⁾ considerano all'origine delle condizioni di fragilità del mezzogiorno.

Al familismo amorale di Banfield ⁽⁷⁾ abbiamo necessità di contrapporre una nuova dimensione partecipativa e cooperativa.

5. Conseguenze.

Ricostruire il microsistema di contrasto alla criminalità a partire dalla comunità non è un vezzo accademico né un tentativo retorico di spostare il fuoco del problema. Al contrario, assumere questa prospettiva determina conseguenze importanti poiché impone di cambiare gli stessi parametri interpretativi ed applicativi dell'art. 143 Tuel.

Proverò a coonestare questa affermazione proponendo un paio di esemplificazioni.

Secondo quanto affermato dalla "Relazione sull'attività svolta dalle commissioni per la gestione straordinaria per l'anno 2023", presentata al Parlamento dal Ministro competente il 14 agosto 2024 (Doc LXXXVIII), tali commissioni hanno l'"obiettivo principale di ripristinare una sana gestione amministrativa e finanziaria" lesa da "inadeguatezza dell'apparato burocratico", vulnerata da "mancanza di efficiente direzione politica amministrativa, forme di convivenza, mancato esercizio delle funzioni di controllo". Dalle parole della Relazione traspare con evidenza che il modello o, se si vuole, l'ideal-tipo ministeriale del commissario straordinario e della sua funzione presenta alcuni tratti caratteristici e fondamentali: la sua dimensione operativa è interna all'ente e la sua funzione prioritaria è riscrivere regolamenti e riordinare le finanze. Attività tecniche e gestionali, queste ultime, certo fondamentali, ma che forse andrebbero opportunamente intrecciate con altre e più politiche, almeno se e quando si consideri – come io considero – che il compito primo dei commissari sia non solo e neppure tanto di gestire quanto piuttosto di *ricostruire*, in particolare di ricostruire quel rapporto di fiducia sociale che fa sentire come lo Stato cammini al fianco dei cittadini anche in comunità impregnate dalla presenza criminale.

Non è privo di significato che, da più tempo e da più parti, la richiesta di revisione più unanimemente diffusa riguardi proprio l'esigenza di una particolare qualificazione e formazione dei commissari con specifico riguardo alla loro capacità di svolgere quasi una funzione di *team building* nell'amministrazione e di positivo referente dei cittadini. E anche per questo non si può essere commissari nei ritagli di tempo o *part-time*. Non è l'albo il punto di discriminazione, e neppure i criteri di accesso, ma semmai una formazione coerente con la funzione che i commissari sono chiamati a svolgere, nel comune e nella comunità.

Peraltro, l'esperienza concreta in molte realtà commissariate dimostra che l'aver assunto come primo obiettivo dei commissari è riportare sotto controllo le fasi di recupero e di spendita delle risorse finanziarie, ha spesso determinato un immediato e paradossale effetto sugli spazi di fruizione di beni, sociali e socializzanti, di proprietà pubblica (si pensi, ad esempio, agli impianti sportivi e ludici). Non è raro che dall'arrivo delle commissioni sia sospesa l'utilizzazione degli spazi pubblici o si inizi a richiederne un canone per l'utilizzazione (adeguato ovviamente ai criteri ordinari

⁶ Mi riferisco a R. PUTNAM, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, 1993.

⁷ E. BANFIELD, *Le basi morali di una società arretrata*, il Mulino, Bologna, 2010.

di determinazione dell'importo, ma oggettivamente elevato nel contesto economico locale). È evidente che comportamenti del genere, pure dovuti, se non accompagnati da una profonda attività di informazione (e quasi di educazione civica) possono determinare effetti controproducenti, soprattutto in quelle realtà in cui il provvedimento di dissoluzione determina immediati effetti negativi sui cittadini ma non eguali effetti sull'apparato burocratico considerato all'origine dello scioglimento del civico consesso. Da qui il rischio che, per i suoi effetti, lo scioglimento sia o possa essere inteso come una sorta di punizione collettiva gravante sulla comunità.

Ciò considerando, mi pare possa trovare una prima conferma che riorientare l'attenzione euristica sulla comunità piuttosto che sul comune è tale da produrre delle immediate conseguenze operative anche sul modo di intendere ed esercitare la stessa funzione commissariale.

Ma ripartire dalla centralità della comunità nei processi di contrasto alla criminalità significa anche percepire come imperativo il dovere di dar conto alla stessa delle ragioni e delle conseguenze della procedura avviata, sia in caso di scioglimento che nell'ipotesi opposta. Al riguardo, vale la pena rileggere i suggerimenti avanzati nel 2013 dalla già citata Commissione Garofoli: "è determinante che i fatti accertati dalla commissione di accesso siano conosciuti dai cittadini per l'esercizio consapevole del diritto di elettorato attivo". E ciò vale anche quando l'accesso ispettivo si conclude senza provvedimento di dissoluzione: "sarebbe importante in funzione di trasparenza, sia per operare un controllo della pubblica opinione sull'attività del prefetto e del governo, sia perché i cittadini comunque conoscano quanto emerso in positivo ed in negativo anche per non lasciare aloni di sospetto".

Questa proposta di modifica avanzata nel 2013 in qualche modo è stata dimenticata e se problema di pubblicità si è posto nel corso degli anni, questo ha riguardato esclusivamente l'aspetto individuale connesso all'esercizio del diritto di difesa, nel cui ambito, peraltro, l'approccio usuale dell'amministrazione ha subito spesso bruschi arresti da parte della magistratura. Se si intendono segretare alcuni atti – è stato obiettato – questi stessi atti non possono poi essere utilizzati come "supporto indirettamente motivazionale non solo della condotta amministrativa ma finanche della propria difesa in giudizio, pretendendo di escluderli definitivamente dalla verifica del contraddittorio e quello che più conta dal controllo giudiziario" (Tar Reggio Calabria, sent. 28 ottobre 2019 n. 628).

A ben vedere, questo della motivazione e della relativa trasparenza è uno snodo cruciale dell'intera disciplina perché riguarda, per un verso, i caratteri per così dire interni della motivazione che giustifica lo scioglimento (cioè il suo essere adeguata, pertinente e coerente con quanto prescrive la legge che parla al riguardo di elementi "concreti, univoci e rilevanti"), e perché attiene per altro verso alla diffusione esterna, o meglio alla condivisione pubblica della motivazione medesima e quindi delle ragioni dello scioglimento.

Sono ben consapevole che, in contesti di tal fatta, la diffusione di informazioni presenta tratti oltremodo delicati. Ma proprio questa circostanza suggerisce di usare estrema cautela fin dalla fase iniziale della procedura, quella che la Commissione Bindi ha definito "fase ascendente", in particolare per quanto riguarda l'indicazione specifica di momenti e luoghi di possibile collegamento e condizionamento, ricordando sempre, al riguardo, che *per essere rilevanti tali elementi non devono essere suggestivi ma piuttosto significativi per il relativo carattere concreto, univoco e rilevante*. Il rigetto non raro della richiesta di incandidabilità – per dichiarare la quale "non è sufficiente una valutazione globale delle vicende dell'amministrazione" ma è necessaria una più puntuale "individualizzazione degli elementi di addebito attraverso un esame specifico della condotta tenuta da ciascun amministratore" (Cass., sez. I, 11 marzo 2022 n. 8056)

– è tale da suggerire nell'elaborazione e nella stesura della relazione sulle possibili infiltrazioni un di più di attenzione. E poiché a nulla rileva, da questo specifico punto di vista, la distanza tra dimensione penale repressiva e azione amministrativa preventiva, forse vale la pena considerare se non sia opportuno ascoltare e registrare formalmente, fin dalla fase preliminare di accesso, le opinioni degli amministratori sulle vicende controverse o anche solo dubbie.

D'altronde, tale cautela è richiesta dalla sentenza 103/1993 della Corte costituzionale, là dove evidenzia la necessaria correlazione tra l'accertata presenza di collegamenti e/o condizionamenti e la compromissione della libera determinazione degli organi elettivi e del buon andamento delle amministrazioni. A tal proposito, la Corte parla di "stringente consequenzialità" sì che non può considerarsi sufficiente la mera descrizione dei collegamenti ma è necessario che nella relazione siano puntualmente derivate le specifiche conseguenze sulla vita amministrativa indicate dalla legge. Stringente correlazione, in effetti, è situazione ben diversa dal "giudizio prognostico di verosimiglianza fondato sulla logica della c.d. probabilità cruciale" (Tar Lazio, 17 aprile 2023 n. 6586) richiamato ormai costantemente dalla giurisprudenza. E poiché la dissoluzione dell'ente è considerata dalla Corte come "misura di carattere sanzionatorio" ne segue che il lungo periodo di tempo di durata del commissariamento è giustificato dalla Corte in quanto funzionale ad "intervenire sul terreno del ripristino della legalità, della eliminazione degli effetti prodotti dall'inquinamento criminoso, della creazione di condizioni nuove che, avvalendosi della precedente esperienza, permettano la ripresa della vita amministrativa al riparo dai collegamenti e dai condizionamenti cui si era voluto ovviare con lo scioglimento". Se ciò è vero, e a mio avviso lo è, la ripresa della vita amministrativa si ha soltanto se e nella misura in cui l'intervento sanzionatorio non si risolve nell'ambito della struttura amministrativa ma si apra alla e nella comunità.

6. Contesti.

Ancora qualche stringata considerazione conclusiva. Un tratto caratteristico ed usuale delle indagini sul "Modello 143" è dato dalla individuazione dei settori maggiormente a rischio di infiltrazione: generalmente tali settori hanno a che fare con gli appalti, i bandi e le gare e gli uffici tecnici, ma anche – e per motivi ben evidenti a chi conosce il *modus operandi* mafioso – i settori che hanno competenza sulle politiche sociali. Al riguardo, però, si è pure soliti segnalare la circostanza, non priva di aspetti paradossali, che vede elementi e vicende, prima richiamati per giustificare lo scioglimento, permanere poi integre anche in fase di commissariamento. In effetti, sarebbe di estremo interesse sapere, ad esempio, quanti contratti sono stati effettivamente risolti dalle commissioni fra quelli indicati come sospetti in sede di relazione.

Tuttavia, a mio sommo avviso, anche in tal caso sarebbe opportuno ampliare l'orizzonte e ragionare sugli effetti che alcune delle innovazioni (elettorali e organizzative) degli ultimi decenni hanno prodotto nelle realtà locali più fragili. Con molta franchezza, credo sia ragionevole interrogarsi se e quali siano stati gli effetti della eliminazione dei controlli preventivi senza la creazione di un adeguato strumento di compensazione o ancora gli effetti della trasformazione della stessa figura del segretario comunale. L'autonomia, a volte, si trasforma in solitudine, e questa – come ha scritto recentemente la Corte costituzionale (sentenza 132/24) – anche in una sorta di fatica dell'amministrare. A maggior ragione nelle aree ad alta intensità di presenza mafiosa.

Pur comprendendo le difficoltà di reintrodurre forme di controllo preventivo, mi chiedo se la risposta non vada ricercata altrove, ad esempio, e per un verso, in una diversa relazione cooperativa tra amministratori e prefetture e, per altro verso, in una

diversa configurazione reticolare delle amministrazioni.

Amministrare in contesti maturi è relativamente facile: l'assetto burocratico procede anche in autonomia. Amministrare in contesti fragili è molto più difficile. Per questo, sarebbe forse opportuno riflettere sul fatto che il modello ideale del buon amministratore, che tutto conosce e tutto controlla e indirizza, spesso richiamato dalla giurisprudenza al fine di valutare i comportamenti concreti sottoposti a giudizio, non può, per una sorta di eterogenesi dei fini, trasformarsi in motivo sufficiente ad allontanare dalla gestione della cosa pubblica, e proprio nei territori più fragili, i cittadini professionalmente e culturalmente più capaci.

Anche per questa ragione, appare semmai necessario – e ancor più nei territori fragili – promuovere la creazione di reti organizzative fra i comuni (fino ad arrivare anche alla fusione) anche come strumento utile nel contrasto alle infiltrazioni mafiose, considerando che la ridotta dimensione dei comuni mal si concilia di fatto con l'esigenza di separazione tra organi di indirizzo e gestione, con l'autonomia responsabile dei burocrati, con le modalità di controllo attento e vigile del sindaco, peraltro in enti che non vedono la presenza delle figure dirigenziali in senso proprio.

Per difendere le comunità locali abbiamo bisogno di ripensare la geografia degli enti locali.

Alla luce di quanto fin qui proposto, è ragionevole affermare in conclusione che la presenza delle criminalità organizzata negli enti locali esige strategie di contrasto complesse, tali da operare contestualmente su fronti diversi: sulla comunità che si trova ad essere temporaneamente privata della propria dimensione democratica ed affidata alle cure di una commissione straordinaria; sui commissari straordinari, chiamati a ricostruire il rapporto di fiducia sociale istituzionale, che è l'elemento primo per il consolidamento della coesione sociale frantumata dalla presenza mafiosa; sulla rete istituzionale, anche in virtù di una rinnovata cooperazione tra prefetture e comuni e, ancor più, della auspicata ridefinizione della geografia amministrativa degli enti locali. Se è vero che in nessun caso un testo può essere compreso al di fuori del contesto di riferimento, ciò vale a maggior ragione per il "Modello143"; per la sua interpretazione, ma soprattutto per la sua applicazione nelle situazioni concrete.