

La funzione del controllo di regolarità amministrativa e contabile e del controllo sugli organi ai fini della prevenzione della corruzione negli enti locali

di Mario De Benedetti

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. L'importanza del controllo di regolarità amministrativa e contabile nel Sistema nazionale dei Piani di prevenzione e contrasto della corruzione. 3. Il controllo sugli organi e l'art. n.143 del Testo Unico degli Enti Locali.

ABSTRACT: Nel diritto amministrativo il significato di corruzione si è progressivamente identificato con la descrizione di fenomeni di cattiva amministrazione riassunti nel Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.), andando oltre le fattispecie previste dal codice penale agli artt. 318-322 e sottolineando un malfunzionamento sistemico della Pubblica Amministrazione dovuto all'utilizzo a fini privati dei poteri attribuiti dalla pubblica autorità.

In questo ambito intervengono i controlli amministrativi, la cui utilità nella prevenzione e repressione dei fenomeni corruttivi è subordinata alla imparzialità e onestà dei soggetti a cui sono preposti.

Compito di questo elaborato è di analizzare l'evoluzione del sistema dei controlli interni alla luce della normativa recente sulla prevenzione della corruzione nella Pubblica Amministrazione di cui alla Legge n. 190 del 2012, concentrandosi sull'esame delle tipologie di controlli amministrativi più coinvolte nella tutela della legalità all'interno delle autonomie locali, vale a dire: il controllo sulla regolarità amministrativa e contabile, con risalto, in concomitanza con l'attività di supervisione del Segretario comunale/provinciale, della sua importanza nel monitoraggio dei fenomeni corruttivi ed il controllo sugli organi, con particolare attenzione alla disciplina dell'art. 143 del Testo Unico degli Enti locali riguardo allo scioglimento dei Consigli comunali per le ipotesi di infiltrazioni mafiose al loro interno.

PAROLE CHIAVE: Anticorruzione; Controlli amministrativi interni; Infiltrazioni mafiose.

KEYWORDS: Anticorruption; Internal Administrative Controls; Mafia Infiltration.

1. Premessa

Il Codice penale disciplina il reato di corruzione agli artt. 318-322, dal cui combinato si configura una fattispecie definibile come un accordo tra un pubblico ufficiale e un privato, il quale corrisponde al primo, che accetta, una somma non dovuta relativa all'esercizio delle sue funzioni.

Quello che il legislatore intende perseguire è quindi la formazione di una sorta di contratto-reato, cioè la stipulazione di un contratto illecito a prestazioni corrispettive tra chi corrompe e chi viene corrotto, fermo restando il principio di incommerciabilità delle funzioni pubbliche.

In seguito all'entrata in vigore della Legge 190/2012 è stato ampliato il raggio d'azione della tutela legislativa, nel tentativo di perseguire condotte prodromiche a successivi accordi corruttivi mediante l'introduzione dell'ipotesi di *Traffico di influenze illecite* (art. 346bis c.p. che recita: "*Chiunque, fuori dei casi di concorso nei reati di cui agli artt. 319 e 319ter, sfruttando relazioni esistenti con un pubblico ufficiale o con un incaricato di un pubblico servizio, indebitamente fa dare o promettere, a sé o ad altri, denaro o altro vantaggio patrimoniale, come prezzo della propria mediazione illecita verso il pubblico ufficiale o l'incaricato di un pubblico servizio ovvero per remunerarlo, in relazione al compimento di un atto contrario ai doveri d'ufficio o all'omissione o al ritardo di un atto del suo ufficio, è punito con la reclusione da uno a tre anni*") e inasprendo la pena minima (da 2 a 4 anni) e massima (da 5 a 8) prevista¹.

Nell'ambito del diritto amministrativo, il fenomeno assume caratteri di ben più notevole ampiezza; si desume, infatti, dalla delibera C.I.V.I.T. n. 72 del settembre 2013, con cui è approvato il Piano Nazionale Anticorruzione, che il reato in questione comprende tutte quelle situazioni in cui sia riscontrato l'abuso da parte di un soggetto pubblico del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi personali.

In questo caso sono, quindi, rilevanti non solo le ipotesi tutelate dal codice penale, ma anche tutte quelle situazioni che conducono ad un malfunzionamento dell'apparato amministrativo dovuto all'uso, per scopi personali, delle funzioni attribuite ai funzionari/dirigenti della Pubblica Amministrazione, a discapito dei principi di imparzialità, correttezza e probità dettati dall'art. 97 della Costituzione.

¹ Risale al dicembre 2014 l'approvazione, da parte del Consiglio dei Ministri, del Disegno di Legge Anticorruzione che inasprisce il reato di cui all'art. 318 c.p., portando la pena minima prevista a 6 anni, salendo a 10 anni per la massima.

Con l'approvazione della L. 190 del 2012 l'ordinamento italiano si è orientato verso un sistema di prevenzione che si articola con l'adozione del P.N.A. a livello nazionale e, in ciascuna amministrazione, dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione.

Il P.N.A. rappresenta il mezzo attraverso cui si individuano le strategie prioritarie da adottare per la prevenzione ed il contrasto della corruzione nella Pubblica amministrazione e si configura come un insieme di strumenti mirati alla prevenzione del fenomeno corruttivo da utilizzare durante tutte le fasi di applicazione del Piano; esso definisce le linee guida dei Piani Triennali che dovranno presentare un contenuto minimo corrispondente all'obiettivo dell'individuazione preventiva delle aree più sensibili ed esposte al rischio di corruzione (c.d. mappatura del rischio) e che dovranno essere articolati sulla base di alcuni punti essenziali quali: a) monitoraggio, per ciascuna attività, del rispetto dei termini di conclusione del procedimento, b) rilevazione, in rapporto al grado di rischio, delle misure di contrasto già adottate, ovvero l'indicazione delle misure che il Piano prevede di adottare; c) individuazione delle misure di carattere generale che l'amministrazione ha adottato o intende adottare per prevenire il rischio di corruzione.

Sulla base di questi contenuti minimi, i Piani triennali dovranno poi introdurre e coordinarsi con le forme di controllo già a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni allo scopo di prevenire e far emergere eventi di possibile esposizione al fenomeno corruttivo.

2. L'importanza del controllo di regolarità amministrativa e contabile nel sistema nazionale dei Piani di prevenzione e contrasto della corruzione

La disciplina dei controlli amministrativi assume rilievo, nell'ambito del sistema di Piani anticorruzione, non solo con riferimento alla fase di gestione del rischio, definita all'Allegato 1, paragrafo B.1.2, come *“l'insieme delle attività coordinate per guidare e tenere sotto controllo l'amministrazione con riferimento al rischio”*, ma anche alla fase della valutazione del rischio corruttivo, con la quale si intende *“il processo di identificazione, analisi, e ponderazione del rischio”*, da effettuarsi tramite la c.d. *“mappatura dei processi”*, che consiste nell'individuazione del processo, delle fasi del processo e delle responsabilità relative a ciascuna fase, consentendo l'elaborazione di un catalogo dei processi e l'individuazione delle aree in cui deve si deve

sviluppare la valutazione del rischio, permettendo così l'elaborazione di strategie adeguate di prevenzione del fenomeno corruttivo. (All. 1, par. B. 1.2.1).

Nella delibera C.I.V.I.T. n. 72 e nell'Allegato n. 5, nota 3, alla Legge 190 del 2012 si fa riferimento al controllo come *“qualunque strumento utilizzato dalla Pubblica Amministrazione che sia utile per ridurre il rischio (e, quindi, sia il sistema dei controlli legali, come quello preventivo e di gestione, sia altri meccanismi di controlli utilizzati nella P.A., come i controlli a campione in casi non previsti dalle norme)”*.

In dottrina si afferma che i controlli interni costituiscono attribuzione dell'amministrazione i cui atti o la cui attività siano oggetto di verifica, assolvendo ad un ruolo di indirizzo dell'attività amministrativa, allo scopo di rispettare gli standard di efficacia ed efficienza ovvero di accrescere la performance nel perseguimento degli obiettivi da raggiungere².

Quello che è qui importante sottolineare è il processo di analisi del rischio che i controlli interni sono chiamati ad effettuare, in quanto fondamentale per giungere alla determinazione del livello di esposizione alla corruzione attraverso la valutazione delle probabilità e delle conseguenze della manifestazione del fenomeno corruttivo, in connessione con la qualità e l'adeguatezza dei controlli a disposizione degli amministratori (All. 1, paragrafo B. 1.2.2 e All. 5 riservato ai controlli).

Negli Enti locali, il D.L. 174/2012, convertito in Legge n. 213/2012, costituisce la chiave di volta dell'attività di controllo, utilizzando i principi di stampo aziendalistico derivanti dal D.Lgs. 150/2009, ai fini di rendere più trasparente l'attività amministrativa, monitorando il grado di realizzazione degli obiettivi, i risultati raggiunti e le risorse utilizzate sulla base di un auspicio, ma forse mai realizzato, passaggio da un'amministrazione per atti ad un'amministrazione per risultato.

L'originario art. 147 del Testo unico degli Enti locali (T.U.E.L. D.Lgs. 267/2000) riproponeva le quattro forme di controllo previste dal D.Lgs. 286/1999, che dispone il *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'art. 11 Legge n. 59 del 1997*³ lasciando poi all'autonomia normativa ed organizzativa degli Enti locali il compito di individuare gli strumenti e le metodologie necessari e disciplinando in modo più puntuale e dettagliato il solo controllo di gestione; il D.Lgs. 286 completava il disegno della riforma generale avviata dalle leggi

² S. Cassese, a cura di, *Istituzioni di Diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, 2012.

³ I controlli individuati erano (art.1, c.1): 1) Controllo di regolarità amministrativa e contabile; 2) Controllo di gestione; 3) Valutazione dei dirigenti; 4) Controllo strategico.

Bassanini, nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità nello svolgimento della sua azione e costituiva una decisa rivitalizzazione dei controlli di risultato e dei controlli interni, dal momento che il suo contenuto prevedeva precise indicazioni di metodo, di merito e di organizzazione per la diffusione della cultura della valutazione aziendalistica all'interno della Pubblica Amministrazione.

Il riordino di cui al D.Lgs. 286 rappresentava un punto di partenza e, allo stesso tempo, la conclusione di un'operazione di riforma generale dell'intera amministrazione italiana, la quale tendeva sempre più a porsi al servizio dei cittadini offrendo servizi di migliore qualità oltre che un generale principio di "sana amministrazione".

Il D.L. 174/2012 modifica l'art. 147 e provvede a rafforzare e riordinare il sistema dei controlli interni negli Enti locali, individuando tra gli obiettivi fondamentali quelli di: 1) verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati ottenuti; 2) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti; 3) garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e di quella di cassa, anche ai fini del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, tramite l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del Responsabile del servizio finanziario e il controllo da parte dei Responsabili dei servizi.

La valutazione sull'adeguatezza del controllo va effettuata considerando il modo in cui il controllo funziona concretamente nella P.A.; quindi, per la stima delle probabilità, non rileva la previsione dell'esistenza in astratto del controllo, ma la sua efficacia in relazione al rischio considerato (All. 1, par. B. 1.2.2).

Perché l'attività di controllo abbia esito positivo, si rende d'uopo l'esercizio del "controllo incrociato" sull'attività dell'ente, che deriva dalla combinazione del controllo preventivo della regolarità tecnica, amministrativa e contabile, del controllo successivo (a campione) sui singoli atti amministrativi e del controllo di gestione e sulla gestione, oltre ai controlli sulle società partecipate e sui flussi finanziari; correttamente coordinato e monitorato, questo sistema può costituire uno sbarramento al manifestarsi di episodi corruttivi, che si verificano nel momento in cui i controlli non sono costituiti o esercitati solo formalmente.

Risulta di vitale importanza per il P.N.A. che vi sia uno stretto collegamento tra la disciplina del sistema dei controlli interni e il Piano stesso, dato che il regolamento dei controlli costituisce un mezzo di contrasto adeguato a far fronte alla corruzione intesa sia nella sua accezione penalistica, sia amministrativa; è perciò necessario che il Piano indichi strumenti di controllo non solo formali, ma che tengano conto anche dei comportamenti e delle attività che, di fatto, gli uffici svolgono⁴.

L'esistenza e l'intervento del controllo di regolarità amministrativa e contabile riveste un'importanza decisiva nell'ambito dell'attività di controllo ai fini della gestione e prevenzione del rischio corruttivo in quanto, rimasto sostanzialmente intatto dalla riforma dei controlli interni operata dal D.Lgs. 150/2009, si basa, sia in fase preventiva, sia in fase successiva sulla garanzia di legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa.

Come si desume anche dal dettato degli artt. 147 e 147bis del T.U.E.L., il controllo di regolarità non è finalizzato solo alla verifica della legittimità degli atti, ma anche alla trasparenza del procedimento e alla correttezza delle soluzioni adottate (sul piano dell'efficacia, efficienza ed economicità) in base agli elementi raccolti dai risultati del procedimento stesso.

Il D.L. 174, in linea con il processo di sensibilizzazione riguardo il tema di prevenzione della corruzione (si ricordi che ha preceduto di un solo mese l'approvazione della Legge 190) nella Pubblica Amministrazione, ha dato impulso al rispetto della legalità negli Enti locali conferendo alla figura del Segretario comunale/provinciale un ruolo centrale nel nuovo sistema dei controlli interni finalizzati a garantire la regolarità amministrativa e contabile negli atti, in un'ottica di prevenzione ed eventuale denuncia del reato di corruzione nelle sue varie accezioni.

La modalità di svolgimento di questo controllo viene effettuata tramite un'operazione congiunta tra soggetti in forma a volte concorrente, a volte complementare: a questo scopo il Segretario, il Responsabile del servizio economico e finanziario e il Collegio dei revisori sono individuati come Responsabili per lo svolgimento di questa funzione; negli Enti locali tale forma di controllo è stata sempre svolta attraverso il parere di regolarità tecnica e contabile di cui all'art. 49 del T.U. il quale, come modificato dal D.L. 174, prevede che il parere del Responsabile di ragioneria sulle proposte di deliberazione della Giunta e del Consiglio comunale, che non siano mero atto di indirizzo, debba essere richiesto nel momento in cui l'approvazione della proposta comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico finanziaria o sul patrimonio dell'ente, obbligando gli organi di cui sopra

⁴ L.Olivieri, *Anticorruzione negli Enti locali. Le Nuove Responsabilità dopo la L.6 novembre 2012, n.190 e la Riforma dei Controlli interni (D.L. 174/2012 conv. In L.213/2012)*, Maggioli Editore, 2013.

a fornire un'adeguata motivazione, nel testo della deliberazione, del motivo per cui non si sono adeguati al parere, assumendosi, in questo caso, l'intera responsabilità delle conseguenze della deliberazione⁵.

Con il nuovo art. 147, il sistema dei controlli punta, complessivamente, alla garanzia della legalità amministrativa, incorniciando nell'art. 147bis il controllo di regolarità amministrativa e contabile ed isolandolo dal resto dei controlli interni allo scopo di garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'attività amministrativa; l'articolo appena citato introduce una specifica disciplina del controllo di regolarità amministrativa, che sarà svolto secondo modalità in linea con l'autonomia organizzativa dell'ente sotto la direzione del Segretario comunale/provinciale e che avrà ad oggetto le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi scelti tramite motivate tecniche a campionamento; in particolare, l'art. 147bis configura il controllo in questione come avente carattere preventivo e successivo all'acquisizione di quegli atti e provvedimenti amministrativi che si possono rivelare come indici o strumenti di possibili illeciti o ipotesi di corruzione.

Nella fase preventiva della formazione dell'atto, il controllo è effettuato da ogni Responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica che comprova la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, mentre il controllo contabile è effettuato dal Responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.

Nella sua fase successiva, il controllo è assicurato secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del Segretario e in base alla normativa vigente.

I risultati del controllo sono trasmessi periodicamente dal Segretario ai Responsabili dei servizi, ai Revisori dei conti, agli Organi di valutazione dei risultati dei dipendenti e al Consiglio comunale.

Nel caso, invece, del servizio economico finanziario, di cui all'art. 153 del T.U., i nuovi articoli 147bis, c. 2, lett. c e 147quinquies attribuiscono lo svolgimento della funzione di controllo degli equilibri finanziari alla direzione ed al coordinamento del Responsabile del servizio finanziario (art. 153, c. 4, T.U.), oltre che alla vigilanza dell'Organo di revisione, con il coinvolgimento attivo degli

⁵ M.Esposito, *Il Controllo di Regolarità amministrativa ed il Ruolo del Segretario comunale*, in *Gazzetta amministrativa*, n.4, 2012.

Organi di indirizzo politico, del Direttore generale (negli Enti in cui è prevista la presenza di questa figura), del Segretario e dei Responsabili dei servizi, secondo le loro rispettive responsabilità⁶.

L'autonomia in capo ai Dirigenti e ai Responsabili dei servizi nel compimento dell'incarico è assicurata dalla periodicità del controllo amministrativo e dalla circostanza per cui gli atti sottoposti a controllo sono scelti secondo selezione casuale effettuata con tecniche a campionamento (art. 147bis, c. 2, del T.U.), allo scopo di evitare che l'esercizio delle funzioni di controllo attribuite al Segretario si traducano in atti di amministrazione attiva, la cui responsabilità, invece, ricade sui primi; al Segretario il compito di fornire le direttive cui i Dirigenti ed i Responsabili dei servizi devono conformarsi nel caso in cui riscontrino delle irregolarità nell'azione amministrativa, in quanto al primo, in caso di esito negativo nei risultati del controllo, non sono attribuiti poteri di intervento diretto in materia⁷.

L'espletamento periodico del controllo rende necessario, al fine di garantire la correttezza del suo procedimento, che le modalità di campionamento assicurino la sottoposizione a controllo di un campione rappresentativo per ciascuna fase del procedimento, in modo tale da pervenire ad una valutazione più che attendibile circa la legittimità e la regolarità dell'attività dell'amministrazione nella sua totalità⁸.

Proprio per queste sue caratteristiche, per il coinvolgimento di più elementi interni all'amministrazione, il controllo di regolarità amministrativa, quale strumento di gestione del rischio corruttivo, è collegato all'intero processo dell'attività amministrativa, inteso come insieme di procedure volte alla trasformazione di risorse interne (input) in prodotti destinati a soggetti interni o esterni all'amministrazione (output).

3. I controlli sugli organi e l'art. n.143 del Testo Unico degli Enti Locali

Gli eventi che ricadono nelle ipotesi di controllo sugli organi si riconducono essenzialmente allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali nei casi individuati dall'art. 141 del T.U.E.L.; alla rimozione degli amministratori locali prevista dall'art. 142 del T.U.E.L.; allo scioglimento dei

⁶ C.Medici, *I Controlli amministrativi nella Valutazione e nella Gestione del Rischio corruttivo*, in Gazzetta amministrativa, n.2, 2013.

⁷ E.Gori, S.Pozzoli, *Il Sistema dei Controlli negli Enti locali. Attori e Modalità operative*, Maggioli Editore, 2013.

⁸ E.Casetta, *Manuale di Diritto amministrativo*, a cura di F.Fracchia, Giuffrè Editore, 2013.

medesimi organi collegiali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso, ai sensi dell'art. 143 del T.U.E.L.

Si aggiungono altre fattispecie di scioglimento disciplinate dal Testo unico, come lo scioglimento del Consiglio per approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del Sindaco (art. 52 T.U.E.L.), oppure lo scioglimento connesso alla gestione finanziaria dell'ente previsto da disposizioni come l'art. 247 T.U.E.L. o il D.Lgs. 149/2011, c. 6.

Tali forme di controllo sono da considerarsi di esclusiva competenza statale, poiché rivolte alla tutela, da parte delle autorità centrali, degli interessi della collettività dell'Ente locale nel momento in cui quest'ultima incorra in violazioni gravi di legge o in eventi che alterino il corretto e normale funzionamento dell'organo di indirizzo politico dell'Ente stesso.

L'art. 143 del Testo Unico, novellato interamente dall'art. 2, c. 30, della Legge n. 94/2009 (c.d. Pacchetto sicurezza bis), prevede l'ipotesi di scioglimento dell'organo consiliare dell'Ente locale conseguente al manifestarsi di fenomeni di infiltrazione o condizionamenti di tipo mafioso o similare.

Ai sensi del dettato dell'art. 143, i Consigli comunali e provinciali vengono sciolti nel momento in cui, a seguito di specifici accertamenti svolti dal Prefetto ai sensi dell'art. 59, c. 7 del Testo Unico (poi abrogato e riportato nell'art. 11, c. 8, del D.Lgs. 235/2011), *“emergano concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti, diretti o indiretti, con la criminalità organizzata degli amministratori, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi e amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità dell'amministrazione, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad essa affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza”*.

Non è stata data alcuna precisa definizione dei termini di collegamento e condizionamento, con l'intenzione di farvi rientrare quante più fattispecie di infiltrazioni possibili.

Tuttavia, la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha elaborato alcuni indici per permettere l'individuazione di situazioni di inquinamento mafioso e/o criminale che possono insorgere dove vi sia: a) parentela degli amministratori con soggetti sicuramente mafiosi; b) costante frequentazione di pregiudicati; c) esistenza di precedenti penali per gravi fatti di corruzione in capo agli amministratori locali; d) inefficienza dei servizi erogati dagli Enti locali; e) un grave dissesto finanziario; f) carenza di controlli e trasparenza nell'erogazione di benefici economici; g) mancata

riscossione dei tributi o gravi irregolarità nel rilascio di autorizzazioni e licenze amministrative; h) costante e perdurante deviazione degli uffici comunali di edilizia ed urbanistica dai compiti istituzionali; i) irregolarità o mancanza di trasparenza nell'affidamento del servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani; l) mancata costituzione di parte civile del Comune in processi penali a carico di esponenti della criminalità organizzata locale; m) concessione di contributi a soggetti affiliati e/o vicini a sodalizi criminali o mafiosi⁹.

Tutti questi elementi devono essere concreti, univoci e rilevanti; occorre infatti considerare che l'accertamento dell'esistenza di un'associazione di stampo criminale che presenti tutte le caratteristiche di tipo mafioso di cui all'art. 416 bis del Codice penale si profila come elemento necessario del condizionamento o dell'infiltrazione che possono portare allo scioglimento dell'Ente locale.

Ma la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha precisato che la norma è *“preordinata alla difesa preventiva da un fenomeno criminale peculiare, invasivo delle articolazioni della vita sociale ed economica”* e, quindi, *“non richiede, per la sua applicazione, né che i fatti considerati si traducano necessariamente in fattispecie delittuose né che, in ordine ad essi, sia raggiunta la certezza probatoria, essendo sufficiente che gli elementi raccolti siano significativi di un condizionamento dell'attività degli organi di amministrazione e che tale condizionamento si ricollegghi all'influenza dei gruppi di criminalità di tipo mafioso o camorristico”*¹⁰.

Ciò vale a dire che non è necessaria né la constatazione dell'esistenza di organizzazioni criminali sul territorio, né la rilevanza penale degli atti amministrativi illegittimi, ma è fondamentale che i comportamenti omissivi siano influenzati dai condizionamenti esercitati dalle organizzazioni di criminalità organizzata.

I controlli devono essere effettuati sulle figure di amministratori locali individuati all'art. 77 del T.U.E.L. (quindi sono compresi i Sindaci, anche metropolitani; Presidenti delle Province; Consiglieri comunali, metropolitani e provinciali; membri della Giunta comunale, metropolitana e provinciale; Presidenti dei Consigli comunali, metropolitani e provinciali; Presidenti, Consiglieri e

⁹ Cons. Stato, Sez. VI, 10 marzo 2011, n. 1547; Cons. Stato, Sez. VI, 17 gennaio 2011, n. 227; Cons. Stato, Sez. VI, 15 marzo 2010, n. 1490; Cons. Stato, Sez. IV, 2 marzo 2007, n. 1004; Cons. Stato, Sez. IV, 6 aprile 2005, n. 1573; Cons. Stato, Sez. V, 14 maggio 2003, n. 2590; Cons. Stato, Sez. V, 2 ottobre 2000, n. 5225.

¹⁰ Cons. Stato, Sez. VI, 5 ottobre 2006, n. 5948 ed attualmente ribadito in Cons. Stato, Sez. III, del 26/09/2014.

Assessori delle comunità montane, componenti degli organi delle Unioni di Comuni e dei consorzi fra Enti; i componenti degli organi di decentramento)¹¹.

Successivamente alla riformulazione dell'art. 143 del T.U., il legislatore ha tenuto a precisare che anche il Segretario Generale dell'Ente, il Direttore Generale, i dirigenti e tutti i dipendenti ricadono sotto tale forma di controllo; se la relazione prefettizia (che conclude il procedimento di accertamento) rileva la presenza di infiltrazioni o condizionamenti alle figure sia politiche, sia amministrative dell'amministrazione locale, pur mancando i presupposti per addivenire allo scioglimento dell'organo consiliare, la legge richiede comunque che venga adottato, con decreto del Ministro dell'Interno su proposta del Prefetto, ogni provvedimento utile a far cessare il pregiudizio in atto, inclusa la sospensione del dipendente o, altrimenti, la sua destinazione ad altro ufficio o altra mansione, con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'autorità competente (comma 5).

È importante, ai fini di quanto previsto dalla riforma, che la procedura volta ad accertare infiltrazioni mafiose si concluda sempre, una volta avviata, con un provvedimento certo (un decreto del Ministero dell'Interno) nel quale siano riassunti i risultati della verifica, sebbene non sussistano evidenti presupposti per lo scioglimento o per l'adozione di provvedimenti *ad personam* (di cui al comma 7)¹².

L'attività di accertamento viene svolta dal Prefetto con l'ausilio di una Commissione d'indagine dal primo appositamente nominata, alla cui testa sono posti 3 funzionari amministrativi attraverso cui il Prefetto esercita poteri di accesso ed accertamento (poteri conferiti su delega del Ministro dell'Interno); tale attività si conclude con una relazione prefettizia che, sentito anche il Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica integrato dal Procuratore della Repubblica competente per il territorio, viene trasmessa al Ministro dell'Interno.

Lo scioglimento dell'organo consiliare è operato entro il termine temporale di 3 mesi, ed è predisposto con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro dell'Interno.

È da sottolineare che, una volta avviatosi il processo di scioglimento, questo opera a larghe maglie, prevedendo, alla data di pubblicazione del decreto, lo scioglimento immediato di tutti gli incarichi a contratto di cui al dettato dell'art. 110 del T.U., oltre che gli incarichi di revisore dei conti e tutti i

¹¹ A. Contarino, N.E. Maugeri, A. Oriolo, A. Izzi, E.S. Buda, "Il Controllo sugli Enti locali. La Commissione d'Indagine ex art.143, c.2, del Testo Unico degli Enti locali", Scuola Superiore Dell'Amministrazione Dell'Interno, I Manuali, n.1, 2013.

¹² F. Staderini, P. Caretti, P. Milazzo, *Diritto degli Enti locali*, CEDAM, 2014.

rapporti di consulenza e di collaborazione coordinata e continuativa, eccezion fatta nel caso in cui la Commissione straordinaria nominata con il decreto di scioglimento per la gestione temporanea dell'ente non rinnovi queste forme di collaborazione.

Nel caso in cui si verificano cause di urgente necessità, il Prefetto sospende, per non più di 60 giorni, gli organi dalla carica ricoperta, affidando provvisoriamente l'amministrazione dell'Ente ad un commissario *ad acta*.

Ai sensi dell'art. 144 T.U., la Commissione straordinaria nominata con decreto a seguito dello scioglimento dell'ente, esercita le attribuzioni che le sono conferite dal decreto stesso; 3 sono i membri componenti la Commissione, scelti tra funzionari dello Stato e magistrati amministrativi o ordinari in servizio o in quiescenza, la quale rimane in carica fino allo svolgimento del primo turno elettorale utile.

Il funzionamento, l'organizzazione e le modalità di pubblicazione degli atti adottati sono demandati ad un regolamento adottato con decreto del Ministro dell'Interno.

Ai sensi dell'art. 145 del T.U. la Commissione straordinaria può richiedere al Prefetto, in via temporanea, l'assegnazione in posizione di comando o distacco di personale amministrativo e tecnico di amministrazioni ed Enti pubblici (previa intesa con gli stessi e in deroga alla normativa vigente) in caso di manifestazioni di ingerenze mafiose previste dall'art. 143 T.U..

La Commissione, per evitare gravi disservizi e la continuazione di opere pubbliche difficilmente differibili, provvede ad adottare un piano di priorità degli interventi, tra cui anche progetti approvati ma non realizzati (i cui relativi atti devono essere di nuovo approvati dalla Commissione), entro 60 giorni dall'insediamento.

Se lo scioglimento concerne ipotesi di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso nell'aggiudicazione di gare d'appalto di opere o lavori pubblici o pubbliche forniture, o di affidamento in concessione di servizi pubblici locali, la Commissione procede alle verifiche con i poteri del collegio degli ispettori di cui all'art. 14 del D.L. 152/1991 (convertito, con modificazioni, dalla L. 203/1991), a conclusione dei quali la Commissione adotta tutti i provvedimenti necessari e dispone d'autorità la revoca delle deliberazioni già adottate, in qualunque momento e fase della procedura contrattuale, o la rescissione del contratto già concluso.