

LO SCIoglimento DELLE
AMMINISTRAZIONI LOCALI PER MAFIA.
ANDAMENTO TEMPORALE, REAZIONI DELLA SOCIETÀ
LOCALE E POSSIBILI CORRETTIVI

di VITTORIO METE

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La portata del fenomeno e il suo andamento nel tempo. – 3. Tempi e motivi degli scioglimenti. – 4. La fase del commissariamento e le reazioni delle comunità locali. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*

La forza delle mafie risiede principalmente nella loro capacità di usare la violenza in maniera specializzata e tessere relazioni sociali con altri soggetti dotati di una qualche forma di potere nella società locale¹. I mafiosi fanno parte di quella area grigia nella quale entrano in rapporti di scambio con imprenditori, liberi professionisti, politici, controllori pubblici, esponenti delle istituzioni, del giornalismo, delle università e molti altri soggetti ancora². Diversamente da una certa narrazione pubblica, non sempre i mafiosi si trovano al centro di queste relazioni di scambio o guadagnano di più dalle interazioni con altri soggetti di rilievo della società. Al contrario, molto spesso sono proprio loro, per la particolare severità delle norme penali in tema di mafia, a dover sopportare i costi più elevati, in termini di condanne, di violenza subita, di denaro e attività economiche sequestrate. Lasciando da parte le dinamiche collusive e/o competitive che caratterizzano le relazioni nell'area grigia, in questo articolo concentro la mia attenzione sulle

¹ R. SCIARRONE, *Mafie vecchie, mafie nuove. Radicamento ed espansione*, Roma, Donzelli, 2009, 19 ss.

² R. SCIARRONE, *Mafie, relazioni e affari nell'area grigia*, in R. SCIARRONE (a cura di), *Alleanze nell'ombra. Mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Roma, Donzelli, 2011, 3 ss.

infiltrazioni mafiose nelle amministrazioni locali e la risposta che lo Stato ha dato a questo problema.

Le infiltrazioni delle organizzazioni mafiose nella sfera politica risultano particolarmente intense e significative a livello locale e regionale, più che nazionale. È grazie a questo connubio che i mafiosi possono consolidare e riprodurre il loro potere nella società locale. I vantaggi che ne derivano sono reciproci, visto che ad avvantaggiarsene sono sia le organizzazioni criminali sia alcuni segmenti del ceto politico locale. I motivi per i quali i mafiosi si interessano alle amministrazioni locali sono numerosi e di diversa natura. In primo luogo, l'ingerenza nella politica locale risponde all'esigenza di controllare il territorio, inteso come controllo delle relazioni sociali che in quello spazio prendono forma. Come sappiamo, un simile controllo del territorio è funzionale a una vasta gamma di attività, legali e illegali. Per esempio, le attività economiche formalmente legali delle mafie, come l'apertura di grandi centri commerciali o l'esecuzione di lavori di costruzione e movimento terra derivanti da appalti pubblici, sarebbero significativamente ostacolate senza solide complicità all'interno della sfera politica locale. Queste attività legali si accompagnano spesso a quelle illecite, offrendo un canale lecito per il riciclaggio del denaro sporco accumulato tramite traffici illegali. L'amministrazione comunale è poi un punto di snodo per le esigenze quotidiane dei cittadini. Il controllo di alcuni uffici comunali, fatti funzionare in maniera informale e particolaristica, consente ai mafiosi di gestire a proprio piacimento le risorse da scambiare, a beneficio proprio e delle proprie clientele. L'infiltrazione o l'occupazione diretta della politica locale contribuisce ad aumentare la reputazione e il prestigio sociale dei mafiosi, incidendo sulla loro capacità di controllare le relazioni sociali sul territorio e di espandere il proprio capitale sociale.

Per contrastare le infiltrazioni mafiose nelle amministrazioni locali, nel maggio del 1991 fu introdotta una specifica normativa che prevede lo scioglimento dei consigli comunali qualora emergano elementi che attestino tali ingerenze o che le facciano ragionevolmente presupporre. La norma, come quasi sempre accade con le politiche antimafia³, nasce sull'onda

³ A. LA SPINA, *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 2005, 57

dell'emergenza. Agli inizi del mese, infatti, si era consumata a Taurianova una cruenta faida di 'ndrangheta⁴. Gli omicidi ascrivibili a questa faida e, forse ancor più, alcuni dettagli macabri che la contraddistinsero diedero grande risalto mediatico e pubblico agli avvenimenti. Ciò indusse i partiti di governo dell'epoca a reagire, introducendo appunto la norma che consentiva di azzerare i consigli comunali infiltrati dalle mafie. Una delle persone assassinate era infatti, allo stesso tempo, un capo mafia e un consigliere comunale. Il provvedimento di legge, ora trasfuso nell'art. 143 e seguenti del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL), ha una natura preventiva e non punitiva. L'obiettivo è evitare che l'azione amministrativa di un ente locale possa essere sviata dalle sue finalità istituzionali e venga asservita alla volontà di gruppi mafiosi. Tralasciando gli aspetti normativi, spesso di taglio critico, relativi a questa norma⁵, nei paragrafi che seguono proverò a delineare un sintetico quadro della sua applicazione, concentrandomi in particolare sull'andamento temporale della sua applicazione, sulle reazioni della società locale e sulle possibili conseguenze di questa politica antimafia.

ss.; V. METE, *La lotta alle mafie tra movimenti e istituzioni*, in M. SALVATI e L. SCIOLLA (a cura di), *L'Italia e le sue regioni: l'età repubblicana. Società*, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2015, 4: 305-22; ID., *La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali*, in *Stato e mercato*, 2016, 391-424.

⁴ V. METE, *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Acireale-Roma, Bonanno, 2009, 62 ss.

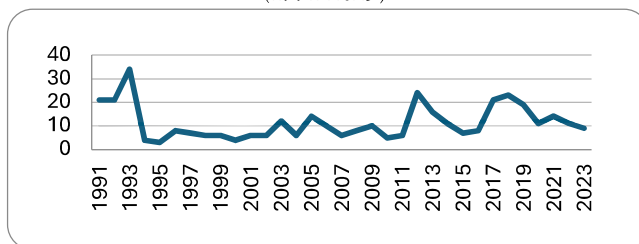
⁵ M. MAGRI, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità, in attesa di una riforma dell'art. 143 del TUEL*, in *Dir. amm.*, 2018, 77-139; ID., *Osservazioni critiche sulla incandidabilità degli amministratori locali a seguito di scioglimento del consiglio per infiltrazioni mafiose*, in *Federalismi.it*, 2021, 162-181; R. ROLLI, *Dura Lex, Sed Lex: Scioglimento Dei Consigli Comunali per Infiltrazioni Mafiose, Interdittive Prefetture Antimafia e Controllo Giudiziario*, in *Istituzioni Del Federalismo*, 2022, 15-69.

2. La portata del fenomeno e il suo andamento nel tempo

Per inquadrare l'efficacia delle politiche di contrasto alle infiltrazioni mafiose negli enti locali, un dato fondamentale e preliminare da considerare è il numero complessivo dei decreti di scioglimento emessi, con particolare riferimento al periodo tra maggio 1991 e la fine del 2023. Qualora tale numero si rivelasse esiguo, si potrebbe ipotizzare che l'ingerenza mafiosa nelle amministrazioni locali non sia un fenomeno di ampia portata. Tuttavia, è altrettanto plausibile che un numero contenuto di scioglimenti indichi, non una modesta attività di infiltrazione, bensì l'inadeguatezza dello strumento normativo a rilevarle. È importante sottolineare che queste due ipotesi non si escludono a vicenda, potendo benissimo coesistere una limitata capacità di infiltrazione con una debolezza nel processo di identificazione e repressione di tali fenomeni.

Un secondo aspetto critico per una comprensione approfondita delle politiche di contrasto riguarda l'evoluzione temporale del numero degli scioglimenti. Un andamento relativamente lineare nel corso degli anni potrebbe suggerire una costanza nei tentativi di infiltrazione mafiosa e, parallelamente, una risposta istituzionale altrettanto costante. Al contrario, fluttuazioni più marcate tra periodi differenti potrebbero indicare, da un lato, una variabilità nell'attenzione che le organizzazioni mafiose, per diverse ragioni, dedicano ai governi locali e, dall'altro, una discontinuità nella capacità o nella volontà dello Stato di mantenere un'azione regolare in questa lotta. Anche in questo caso, le due interpretazioni non sono necessariamente mutuamente esclusive. La lettura della Figura 1 consente di trarre elementi utili per rispondere a questi quesiti preliminari.

Figura 1 – Numero di decreti di scioglimento nel tempo
(1991-2023)



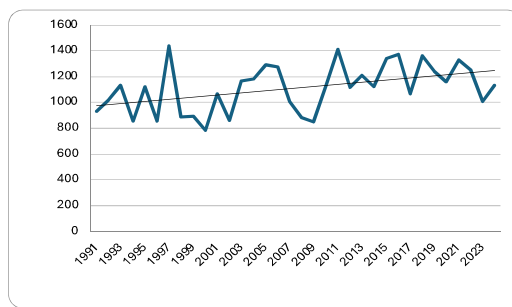
Dalla sua introduzione fino alla fine del 2023 un totale di 377 decreti di scioglimento comunale sono stati emessi dai Governi italiani, con una media annuale di circa 12 interventi. Durante tale periodo, molti comuni hanno subito lo scioglimento due volte, mentre altri sono stati commissariati tre o persino quattro volte. L'andamento temporale di questi provvedimenti ha mostrato significative fluttuazioni. Si è registrato un picco iniziale nel triennio 1991-1993, con una media di 30 scioglimenti all'anno, seguito da un rapido declino nel biennio 1994-1995, con una media di soli 3,5 scioglimenti. Successivamente, si è osservato un andamento altalenante, con un picco nel periodo 2012-2014 e un altro nel biennio 2017-2018. Le variazioni nell'applicazione di tale misura sono attribuibili a molteplici fattori di diversa natura. Un elemento cruciale, tra questi, è l'intensità della mobilitazione pubblica contro le organizzazioni mafiose. Le reazioni sociali e politiche seguite agli attentati eclatanti del biennio 1992-1993 produssero una rilevante visibilità mediatica del problema mafioso, interpretato come un'emergenza, esercitando così una forte pressione sui rappresentanti politici e istituzionali, spingendoli a fornire risposte alle istanze civili.

3. Tempi e motivi degli scioglimenti

L'intervallo di tempo che intercorre tra l'elezione di un'amministrazione locale e il suo scioglimento può costituire un ulteriore fattore da considerare per valutare l'effettivo funzionamento di questa politica antimafia. Anche su questo aspetto si registra un'ampia variabilità di situazioni: in qualche caso il provvedimento di rigore è tempestivo; in molti altri lo scioglimento sopraggiunge quasi al termine della consiliatura. In altri casi ancora, la decisione ministeriale colpisce un sindaco che è già al suo secondo mandato. Decisioni così "tardive" possono mettere in seria discussione, agli occhi dei cittadini, la credibilità dell'istituto dello scioglimento e, di conseguenza, di chi la applica. Ciò deriva dalla credenza, ampiamente diffusa, secondo la quale se un amministratore locale è vicino ai mafiosi, egli lo era già al momento di assumere la carica. In verità, non è detto che sia così: le collusioni e i condizionamenti possono nascere nel corso del mandato, non necessariamente durante la campagna elettorale o ancora prima.

Per valutare come stiano effettivamente le cose, considerando la data di scioglimento e quella di elezione di ciascuna amministrazione comunale sciolta, è possibile ricavare una stima precisa e complessiva del tempismo dei diversi provvedimenti governativi.

Figura 2 – Numero di giorni, in media, che intercorrono tra elezione e scioglimento dell'ente locale (1991-2023)



Come si può desumere dalla lettura della Figura 2, i tempi medi di durata in carica di un'amministrazione locale prima che intervenga lo scioglimento si aggirano intorno ai 1.100 giorni, con una tendenza piuttosto chiara all'aumento nel corso degli anni.

Consultando le relazioni allegate ai decreti di scioglimenti si possono individuare alcune cause ricorrenti che inducono il Governo a procedere a uno scioglimento. Le principali di queste sono: l'accertamento di legami e vincoli di parentela tra gli amministratori locali e membri della criminalità organizzata, la pendenza di procedimenti penali a carico di soggetti afferenti all'amministrazione, nonché l'emersione di irregolarità nelle procedure di appalto e altre difformità di natura amministrativa. Analogamente al modello di reazione all'emergenza che ha storicamente informato la legislazione in materia, come esemplificato dalla strage di Taurianova, il processo di scioglimento è frequentemente innescato da uno scandalo pubblico, dall'avvio di un'indagine giudiziaria o da atti di violenza che coinvolgono direttamente o indirettamente esponenti dell'amministrazione locale o la

comunità nel suo complesso. Specifiche circostanze quali l'arresto del sindaco, attentati diretti contro membri della giunta, indagini che rivelano il sostegno elettorale fornito da organizzazioni mafiose a un amministratore, o l'arresto di un funzionario comunale per corruzione, costituiscono tutti fattori idonei a innescare il procedimento che condurrà poi eventualmente a uno scioglimento. Dal momento che lo scioglimento dell'ente locale è molto spesso un corollario dell'azione della magistratura, anziché derivare da un'iniziativa genuinamente autonoma del prefetto, si comprende come le tempistiche relative a tali provvedimenti possano assumere un carattere aleatorio.

4. La fase del commissariamento e le reazioni delle comunità locali

Un aspetto di rilevante interesse e che risulta opportuno indagare concerne il profilo professionale e l'efficacia operativa dei commissari straordinari, figure designate per amministrare temporaneamente gli enti locali fino all'indizione di nuove elezioni. La professionalità e l'integrità di tali funzionari pubblici risultano essere variabili critiche per l'esito positivo delle politiche di contrasto alle infiltrazioni mafiose. Conformemente alla normativa vigente, i commissari straordinari possono essere selezionati tra funzionari dello Stato, sia in servizio che in quiescenza, o tra magistrati ordinari o amministrativi in quiescenza. Nella pratica, tuttavia, la gran parte dei commissari proviene dalle file della carriera prefettizia e di quelle dei Ministeri, specialmente di quello di Economia e Finanza. Molti di loro sono in pensione. I magistrati sono stati coinvolti nelle gestioni commissariali solo nelle primissime fasi di applicazione della normativa, mentre ora sono pressoché assenti nelle designazioni ministeriali.

Svolgere il ruolo di commissario straordinario in un comune sciolto per condizionamento mafioso presenta diverse difficoltà e peculiarità. Tali figure si trovano tipicamente ad operare in un contesto che può risultare, almeno in alcune sue componenti, ostile e per nulla collaborativo. Questa resistenza può manifestarsi sia da parte del personale dell'ente locale, in particolare da coloro che mantengono legami con gli amministratori

estromessi o che sono direttamente asserviti ai gruppi mafiosi, sia da un'ampia porzione della cittadinanza che spesso non accetta di buon grado lo scioglimento dell'amministrazione locale che, nel bene e nel male, avevano democraticamente eletto magari poco tempo prima e/o con un ampio consenso. La mancata piena comprensione della ratio preventiva sottesa a questa politica antimafia genera un sentimento predominante di insofferenza verso chi viene percepito come un usurpatore del diritto all'autogoverno. Le argomentazioni che frequentemente emergono nel dibattito pubblico a seguito di uno scioglimento tendono a veicolare tale percezione, con una retorica diffusa, sostenuta dalla classe politica disarcionata dal provvedimento governativo e facilmente assimilata da ampi strati della popolazione. Questa narrazione postula spesso l'esistenza di un complotto, la cui genesi viene attribuita, a seconda dei casi, a componenti della stessa maggioranza, all'opposizione, al ceto politico di municipalità limitrofe o a giornalisti in qualche modo interessati alle dinamiche politiche locali. In contesti del genere, il compito dei commissari straordinari può essere dunque molto arduo da svolgere e con un impatto e un'efficacia molto variabili.

In alcuni casi, data la frequente condizione di dissesto economico e la grave inefficienza nella riscossione dei tributi locali che caratterizzano i comuni sciolti per mafia, le azioni di risanamento dei debiti poste in essere dai commissari, le quali comportano un innalzamento delle imposte comunali e una riduzione dei servizi pubblici, aumentano ulteriormente il malcontento popolare. Per tali ragioni, la condotta della terna commissariale e la selezione individuale di ciascun commissario assumono un'importanza cruciale per l'efficacia della politica di scioglimento. È tuttavia opportuno rilevare che, in taluni casi, la scelta dei commissari e l'efficacia della loro azione sul territorio sono risultate insoddisfacenti, generando conseguentemente ulteriore sfiducia sia verso questa politica pubblica specifica sia, più in generale, nei confronti delle Istituzioni statali. In tali circostanze, sebbene la loro numerosità e gravità siano difficili da stimare, si osserva una diffusione tra i cittadini della convinzione che, in ultima analisi, sarebbe stato preferibile mantenere un'amministrazione ritenuta condizionabile dalle mafie. Questo produce effetti inattesi e non voluti, opposti a quelli auspicati, poiché la sfiducia nei confronti dello Stato costituisce una delle condizioni

fondamentali che favoriscono la proliferazione e la vitalità delle organizzazioni mafiose nel contesto locale.

5. Conclusioni

Per concludere, è possibile avanzare alcune proposte che, se adeguatamente sviluppate e messe in campo, potrebbero aumentare l'efficacia e l'efficienza di questa politica di contrasto, pur senza avere l'ambizione di risolvere definitivamente il problema delle infiltrazioni mafiose nella politica locale. In primo luogo, le vicende connesse agli scioglimenti sembrerebbero indicare che la prassi applicativa è, come del resto spesso accade, più forte della lettera della norma. Pertanto, chi ha a cuore la difesa dei governi locali dalle ingerenze mafiose, più che inseguire modifiche normative di incerta applicabilità e ancor più dubbia efficacia, dovrebbe stare attento, preoccuparsi e battersi perché la legge che c'è sia applicata al meglio. Ne consegue che il lavoro da fare è soprattutto interno alle agenzie di contrasto, con la definizione di incentivi in grado di far schierare sul campo le risorse migliori di uno Stato motivato a combattere seriamente le infiltrazioni mafiose. Al riguardo c'è per esempio bisogno di una formazione degli "addetti ai lavori" che non sia esclusivamente interna agli apparati dello Stato e di taglio solo giuridico; essa dovrebbe invece essere aperta alle buone pratiche e alle conoscenze interdisciplinari che in questi anni si sono sviluppate intorno a questo tema. Inoltre, è necessaria una particolare cura nei confronti della comunità che "subisce" lo scioglimento. Per far questo, non basta il lavoro, spesso part-time, di tre commissari straordinari, ma ci sarebbe bisogno di un'azione informativa e di promozione del dibattito in grado di coinvolgere individui e gruppi della società locale, anche in vista delle elezioni che attendono la comunità al termine del commissariamento. Al proposito, si potrebbe ipotizzare la creazione e il sostegno, da parte del Ministero dell'Interno o altre Istituzioni, di una rete "mista" – fatta di cittadini, amministratori locali, associazioni, esponenti politici e delle diverse istituzioni statali – cui attribuire il compito di intervenire nelle comunità locali incappate nello scioglimento per favorire la partecipazione e animare il confronto pubblico.

Così facendo, si avrebbe qualche chance in più per evitare che esso sia affrontato senza alcuna cognizione di causa o, come spesso accade, che lo scioglimento sia oggetto di una sorta di rimozione collettiva o, peggio ancora, che l'“onta” subita dalla comunità locale sia usata a fini di manipolazione politica.

La seconda proposta che è possibile avanzare in vista di un miglioramento dell'efficacia della politica di contrasto ha diversi punti di contatto con quella appena discussa e riguarda la circolazione delle informazioni su quel che accade prima, durante e dopo il commissariamento delle amministrazioni locali. Difatti, tranne che per i casi più eclatanti, e comunque per un lasso di tempo estremamente limitato, difficilmente ciò che succede intorno agli scioglimenti fuoriesce dal contesto locale. Lo scioglimento di un comune è dunque percepito dall'opinione pubblica come un fatto isolato. Il quadro d'insieme del fenomeno risulta accessibile ad un numero ristretto di persone, perlopiù addetti ai lavori. È vero che sul punto non siamo all'anno zero: i decreti di scioglimento, essendo riportati in Gazzetta Ufficiale, sono liberamente consultabili; il Ministro dell'interno presenta al Parlamento una relazione annuale sull'attività svolta dalle commissioni straordinarie dei singoli comuni; alcune informazioni sui comuni sciolti sono raccolte, progressivamente aggiornate, e presentate in maniera comprensibile e agevole. Tutto ciò è vero, ma nessuno di questi aspetti è in grado di richiamare l'attenzione sul fenomeno dei comuni sciolti e mantenere vivo l'interesse su di esso. Come ho notato in precedenza, questo della visibilità è un tema cruciale per l'applicazione della normativa, visto che il numero di scioglimenti sembra ricalcare, appunto, l'intensità del dibattito pubblico in tema di mafie.

In conclusione, dopo una sperimentazione normativa che copre ormai un quarto di secolo e che ha mostrato limiti evidenti, è forse giunto il momento di uscire dalla prospettiva emergenziale che, come per altri spezzoni della legislazione antimafia, ne costituisce il marchio d'origine. Finché gli interventi rimarranno circoscritti più agli effetti che alle cause, si continuerà a discutere di quanto la pezza che copre il buco sia più o meno ampia, robusta e immacolata. Solo lavorando sulle cause delle infiltrazioni, cioè sulla forza delle mafie e sulle debolezze della (buona) politica, sarà invece

possibile restringere strutturalmente i buchi che qui e là funestano il funzionamento della politica locale in Italia, specie in quelle vaste aree del Mezzogiorno infestate dalle mafie.