

Lo scioglimento per mafia dei consigli delle amministrazioni locali

Il faut défendre les principes et les valeurs de l'Etat de droit

12 Giugno 2019

Luciano Maria Delfino

Indice

1. La prospettazione del problema.
2. La difficile configurazione dello istituto dello scioglimento con riferimento al profilo motivazionale che ne giustifica l'adozione.
3. Il sindacato giustiziale del G.A. che va auspicabilmente condotto utilizzando in modo più pregnante e tecnicamente più corretto la figura sintomatica dell'eccesso di potere.
4. Ipotesi e necessità di riforma di un istituto che così come posto dà vita a discrasie che ne determinano l'attuale suo malfunzionamento

1. La prospettazione del problema

L'insieme degli interventi legislativi che l'attuale realtà cronotopica riflette in tema di interdizione e di sostituzione amministrativa a tutela delle funzioni pubbliche nei confronti della criminalità organizzata e della pervasività che quest'ultima dimostra di vantare verso l'intero corpo delle P.A., in verità – proprio perché segno di connotazioni in larga misura caratterizzate da **profili di amplissima discrezionalità, peraltro quasi mai tecnicamente coerenti con le regole proprie di uno Stato di diritto** – tendono ad esprimere metodologie e concetti di opposizione al fenomeno mafioso che appaiono piuttosto **frutto di astratta legalità di maniera che sicuro momento regolatore improntato al rispetto di un sistema di garanzie** che non siano soltanto di stampo formale come purtroppo sta con frequenza non rara avvenendo in nome di una ubbia giustizialista che avvilisce la libertà di espressione propria del pensiero giuridico e, per certi versi, destabilizza il ruolo dello stesso di ambito privilegiato del confronto delle idee.

Orbene, poiché come ho già avuto modo di esprimere in altri miei interventi in *subiecta materia*^[1] rifuggo per mia esigenza culturale di pormi quale organico cantore del politicamente corretto per assumere le certamente più scomode **vesti di chi continua a credere** – anche in tempi così poveri di autentici bagliori intellettuali per il funzionamento della vita civile – nei **valori della giustizia, della legge non asservita ad interessi di bottega e del diritto nella sua naturale e nobile funzione di fonte produttiva di equità e sicurezza sociale per evitare che lo Stato venga percepito dai consociati come soggetto che riflette espressioni di ingiustificata prepotenza nonché di distorta incertezza ed instabilità.**

In buona sostanza ritengo occorra avere il coraggio e la forza morale di riattribuire prestigio e valenza allo Stato di diritto la cui esaltazione non significa inibire o attenuare forma alcuna di contrasto alle pulsioni malavitose, bensì assicurare che i diritti di tutti i cittadini e di tutte le comunità non vengano sistematicamente, come purtroppo sta avvenendo, calpestati senza garanzie.

Non è corretto, infatti, pensare che il quadro legislativo rappresentato dalle disposizioni c.d. *antimafia* venga etichettato quale insieme di **misure straordinarie di prevenzione** che l'ordinamento appresta per porre rimedio ad eventuali situazioni patologiche di compromissione del naturale autogoverno locale ed in quanto tale orientati a determinare la tutela dell'interesse pubblico attraverso azioni di contrasto a **supposte spinte di carattere malavitoso**, in verità, non contrassegnate da alcuna adeguata valorizzazione del presupposto dell'infiltrazione stessa, ma piuttosto, il più delle volte, dal semplice sospetto di un possibile ma non provato condizionamento mafioso.

Non è giuridicamente corretto che tanto le norme in parola, che gli atti amministrativi, che le sentenze, denotino con cadenzata costanza nelle loro espressioni una sorta di **riserva mentale in forza della quale la singola sfera soggettiva o l'organo elettivo da colpire nel suo complesso siano visti come entità *border line* ed in qualche modo e comunque meritevoli di essere oggetto di preconfezionati provvedimenti afflittivi**.

In tutta questa anomala costruzione, in verità fuori dalle regole ermeneutiche proprie di un ordinamento liberale e consolidate nel tempo e nello spazio, la cosa che appare più grave e più indigesta e non in linea con la realtà postulata dall'essenza stessa dello Stato di diritto, è che **tanto l'attività provvedimentale degli organi di amministrazione attiva che i *decisa* giustiziali sul tema, mentre si diffondono con un profluvio di argomentazioni sulle condotte tenute dal soggetto inciso, quasi mai si preoccupano di chiarire come e perché mai gli elementi raccolti in sede di indagine non riescano a dimostrare in modo semplice ed univoco di essere documentata espressione di effettivi tentativi di infiltrazione mafiosa**.

In buona sostanza **non spiegano né chiariscono quale sia o su quali elementi poggi in maniera e misura incontrovertibile l'intenzione paradigmatica dell'associazione criminale di giungere in concreto ad impadronirsi dell'impresa o dell'organo locale**, viepiù che quasi mai a seguito dell'atto interdittivo, e questa è una indubbia anomalia, si attivino procedimenti penali o di prevenzione di sorta.

Appare un bel dire che il potere straordinario di scioglimento degli organi elettivi attribuito all'autorità amministrativa afferisce all'aspetto della prevenzione sociale ed alla ricorrenza di situazioni di fatto cui vengono riconnesse conseguenze ritenute pregiudizievoli per il corpo sociale e che non sanziona fatti oggetti di sindacato penale, né interviene con finalità tese alla repressione di condotte penalmente rilevanti, ma tende a prevenire perniciose minacce per la sicurezza pubblica e la probabilità che dette minacce di infiltrazione si concretizzino, atteso che **nella pratica quotidiana e nella pressoché costante statistica di intervento sia degli organi di amministrazione attiva che del G.A. non si riscontra quasi mai l'elemento essenziale legittimante la loro adozione che *de jure* dovrebbe essere correlata a condotte sintomatiche, peraltro necessariamente da fondare su incontrovertibili dati fattuali dai quali si possa realmente e non suppostamente trarre come corollario l'incombente presenza dell'infuenza condizionante (compiacente o soggiacente), anche indiretta delle organizzazioni criminali nella vita e nell'attività amministrativa dell'Ente locale**.

E non si parli poi del fatto che l'articolo 143 del TUEL sia considerato espressione simbolica dell'impegno del legislatore di lotta alla criminalità organizzata in forza del quale si prende carico della soppressione di un sistema di potere, quello mafioso, antagonista dello Stato, perché **le vicissitudini, anche di tipo giustiziale, che nella pratica accompagnano l'esercizio effettivo del potere di scioglimento da parte dell'Autorità centrale nei confronti dell'Ente locale non sono mai così chiari ed univoci come la norma, considerata astrattamente, vuole dare ad intendere**, viepiù che il provvedimento di scioglimento postulato dal sopra ricordato articolo 143 del TUEL, anche nell'attuale sua formulazione, **per propria genetica incapacità morfologica e strutturale non riesce a disvelare la continuità nel tempo del necessario, tutto da dimostrare, nesso tra politica e criminalità** agendo, peraltro, afflittivamente soltanto nei confronti della P.A. locale da ultimo sospettata di condizionamento.

Non si dimentichi, poi, che la stessa struttura intrinseca della misura afflittiva dello scioglimento per mafia, peraltro dal legislatore, dalla dottrina e dalla giurisprudenza ormai considerata come di natura preventiva e cautelare, senza possibilità di ermeneusi di segno contrario, **mette sotto torchio i più consolidati principi dell'ordinamento democratico quali la giustizia, la legalità, l'imparzialità ed il buon andamento delle P.A. postulati dagli articoli 3 e 97 della Carta, rispetto ai quali la c.d. valenza politica dell'atto di scioglimento si pone in obiettiva controtendenza, atteso che l'autonomia costituzionalmente garantita agli Enti locali, il principio di democraticità e di elettività delle cariche politiche restano pesantemente ed indiscutibilmente condizionate, e non sempre con dimostrata ragione, dalla decisione governativa di imporre un regime di amministrazione straordinaria gestito dal Governo stesso e che reca con sé due non secondari esiti: l'incandidabilità al turno elettorale successivo degli amministratori che hanno dato la stura allo scioglimento medesimo, dichiarata dal G.O. con procedimento cautelare in camera di consiglio (articolo 737 c.p.c.) e la nomina di una commissione straordinaria per la gestione degli Enti locali incisi sino al rinnovo degli organi elettivi (articolo 144 del TUEL).**

Mi permetto altresì di rilevare che al di là del *decisum* n°103/1993 del Giudice delle leggi che *illico tempore* ha salvato la disposizione dell'articolo 143 del TUEL, sul presupposto che tale norma è stata dallo stesso ritenuta speciale e straordinaria misura sanzionatoria di connotato atipico *“giustificata dall'urgenza di contrastare fenomeni eversivi di tipo mafioso”* **non appare peregrino oggi, invece, provare a riconsiderare il profilo di costituzionalità del predetto articolo del TUEL e di valutare il fenomeno postulato dalla norma in esame anche alla luce dei principi sanciti dalle attuali disposizioni sulla prevenzione dei reati nei confronti della P.A., viepiù che il complesso di questa ultima normazione non afferisce soltanto ai reati di tipo mafioso.**

In buona sostanza – visto e considerato che, fra l'altro, l'attuale disciplina dell'istituto ha perso il descritto originario carattere di specialità, atteso che il provvedimento di scioglimento è stato normativamente inserito nella parte del TUEL relativa al *“controllo sugli organi - ponderare se sia ipotesi conforme ai dettami costituzionali che una legge ordinaria con i contenuti propri del riferito articolo 143 abbia la potestà di far decadere il consiglio di un Ente locale perché suppostamente oggetto di “infiltrazioni o condizionamenti della criminalità organizzata”*, non è cosa ininfluyente, peraltro in presenza del mutato quadro legislativo di fondo rispetto al tempo nel quale era stata concepita la misura in esame e che oggi ad onor del vero sopravvive in obiettiva concorrenza con il recente, ricordato e più ampio sistema normativo introdotto allo scopo di prevenire gli stessi reati intorno ai quali ruota anche il potere di scioglimento dei consigli degli Enti locali per mafia.

È forse questa una domanda retorica?

In verità, nessuno qui vuol contestare la lodevole finalità ideale che informa la disposizione dell'articolo 143 così come novellato, né l'evidenza che tanto l'atto di scioglimento che la relazione ministeriale che lo accompagna rientrano (*rectius* possano rientrare) tra le **attività di alta amministrazione orientate a preservare più la tutela dell'interesse pubblico connesso alle azioni di contrasto alle mafie che la conservazione degli esiti elettorali** e che le analizzate vicende che ne costituiscono il presupposto vanno considerate nel loro insieme, ma piuttosto sottolineare con forza che detti elementi devono comunque risultare idonei a delineare il quadro complessivo del condizionamento malavitoso che si pretende di contrastare.

Quanto riferito sta a significare che per ottenere la finalità desiderata e postulata dalla norma in esame **occorre procedere all'accertamento dei dati di indagine e del grado di loro univoca concretezza rapportato al contesto storico di riferimento** affinché l'esame e la trasposizione degli stessi risultino idonei, sotto il profilo dell'effetto, a prevenire la compromissione del regolare funzionamento proprio dell'Ente locale.

Con ciò intendo evidenziare che **in uno Stato di diritto è paradigma culturale acquisito prendere atto che una norma per essere rispettata deve essere essa stessa rispettabile nel senso che non soltanto non deve essere foriera di danno o ostacolare la convivenza civile all'interno della comunità nella quale va ad incidere, ma anche che la medesima non deve mai essere percepita dai consociati come eccessiva ed ingiusta.**

In buona sostanza tendo a sottolineare che la norma dell'articolo 143, così come allo stato modificata, e non soltanto nelle astratte intenzioni del legislatore, deve essere, concretamente e non suppositamente, in grado di evitare che le P.A. locali possano essere permeate dall'influenza (soggiacente o compiacente) della criminalità organizzata per tutto l'arco temporale di durata delle consiliature.

Va altresì soggiunto che **la funzione preventiva dello scioglimento non può e non deve determinarsi come operazione di astratto valore deduttivo, bensì quale dato informato di elementi univoci, rilevanti ed idonei ad evidenziare concretamente e paradigmaticamente le forme (dirette ed indirette) di condizionamento da parte della malavita organizzata.** E per far ciò non è sufficiente fare riferimento, come per vero il più delle volte accade, allo stereotipo rappresentato dalle generiche informazioni riferite come acquisite "*dalle Forze di Polizia sugli amministratori locali*".

E ciò perché **lo scioglimento degli organi elettivi degli Enti locali, al contrario di quello che sostiene l'odierna *vulgata* giurisprudenziale, non è tecnicamente da considerare atto preventivo in senso proprio, bensì soltanto in senso politico o meglio ancora "sociologico" atteso che lo stesso è a tutti gli effetti da ritenersi una misura di prevenzione sociale tesa a contrastare i supposti collegamenti tra mafia ed amministrazione, preordinati ad inficiare la genuinità della rappresentanza politica all'interno delle comunità locali,** considerato altresì che il provvedimento di scioglimento dell'Ente locale è caratterizzato dall'obiettiva evidenza che il suo destinatario è un organo della P.A. e non già come per ciò che afferisce alle interdittive la situazione delle singole persone.

In considerazione di quanto sopra ricordato, nell'evenienza postulata dall'articolo 143, così come novellato, del TUEL appare del tutto evidente che la riferita norma, c.d. di lotta alla criminalità nei confronti della P.A. locale, non si connota quale momento teso all'attuazione della legge, bensì **ha quale unico paradigma di applicazione la ratio sottesa alla medesima**. E ciò in aperto contrasto con l'avviso del Giudice delle leggi che ha, invece, con il già ricordato *decisum* n°103/1993, stimato immune da vizi la ricordata norma, proprio in ragione del carattere sanzionatorio di siffatta misura dalla stessa definita straordinaria in quanto, sempre a dire della Corte costituzionale, essa costituisce “*la reazione dell'ordinamento alle ipotesi di attentato all'ordine ed alla sicurezza pubblica*”.

In buona sostanza l'**esatto contrario di quanto oggi sostiene la giurisprudenza amministrativa la quale, con indubbio, ma forse non pienamente riuscito, sforzo emeneutico attribuisce al provvedimento di scioglimento per infiltrazioni mafiose degli organi elettivi carattere preventivo**^[2], atteso che considera la prefata misura atto di alta amministrazione in quanto “*espressione della prevalenza di indirizzo politico di contrasto alla criminalità organizzata rispetto al mero rispetto della consultazioni elettorali*”.

Non è inutile sottolineare, però, che siffatta concezione, omette di considerare che in realtà l'articolo 143 anche così come novellato, non afferisce ad un cattivo andamento di amministrazione sintomatico di un collegamento con la criminalità mafiosa, bensì, *ex* articolo 77, 2° comma, esso è soltanto semplice *nouance* di quei comportamenti degli amministratori che siano “*tali da determinare*” un patologico andamento della amministrazione stessa.

Quanto sostenuto dalla giurisprudenza del G.A. costituisce la dimostrazione plastica che **la norma in parola può essere considerata costituzionalmente legittima unicamente quando la presenza di elementi “concreti, univoci e rilevanti” non comporta la regressione della ratio sottesa alla disposizione dell'articolo 143 del TUEL**, perché è la stessa *ratio* della norma a garantire, da parte del potere governativo, il rispetto non eludibile dei canoni di obiettività e coerenza al fine postulato dalla legge stessa.

In buona sostanza, *rebus sic stantibus*, **non appare illogico ipotizzare che si è in presenza di un più che fondato sospetto che l'articolo 143 del TUEL in esame galleggi in una sorta di limbo dal quale si può far discendere una, per vero, non peregrina ipotesi ermeneutica di incostituzionalità**.

In ragione di ciò occorre fare affidamento ed insistere, al fine di correttamente valutare l'attendibilità degli interventi di reale contrasto al fenomeno criminale, sui principi ispiratori di un reale e concreto sistema di contrasto al fenomeno stesso, utilizzando misure amministrative adeguate che tengano conto dell'equilibrata ponderazione dei contrapposti valori costituzionali in gioco che siano il risultato della tutela dei principi di giustizia e di legalità sostanziale e che richiedono da parte della mano pubblica una **seria ed approfondita valutazione degli elementi assunti**, i quali, poi, per essere credibili ed attendibilmente spendibili devono poter offrire un **quadro chiaro, nitido, esaustivo e convincente di fattispecie di ravvisabile concreto pericolo dell'infiltrazione mafiosa** e che a loro volta siano tali da consentire al G.A., nel sindacato della motivazione, un altrettanto approfondito e reale esame di siffatti elementi pregiudizievoli al fine di assicurare una **tutela giurisdizionale piena ed effettiva contro ogni eventuale forma di eccesso di potere nell'esercizio dell'ampio, ma non irrazionale ed indiscriminato potere discrezionale riconosciuto all'amministrazione procedente** nell'individuare le concrete dette fattispecie di pericolo da prevenire e che comunque devono tenere sempre ben presenti e non travolgere le prerogative del potere locale con il quale si trovano ad interagire.

2. La difficile configurazione dello istituto dello scioglimento con riferimento al profilo motivazionale che ne giustifica l'adozione.

Alla luce delle superiori evidenze continuo ancor oggi a considerare l'istituto in parola così come allo stato configurato – peraltro il più delle volte assistito soltanto da stereotipate supposizioni che secondo i normali canoni ermeneutici non sostanziano di certo le necessarie indispensabili motivazioni dalle quali l'atto deve essere sostenuto – **sostanzialmente *praeter legem* perché il più delle volte trasudante evidenti vizi della funzione amministrativa che si risolvono in autentici dinieghi di giustizia ed in esiziali pregiudizi economici e di democrazia nei confronti delle realtà e delle collettività locali**, viepiù – e questo l'improvvido legislatore non lo ha minimamente considerato – che i ricordati provvedimenti di scioglimento per infiltrazioni mafiose appaiono, *ictu oculi*, non conformi neppure agli schemi normativi e giustiziali sopra ricordati, atteso che la normativa in parola abilita gli organi di amministrazione attiva a presumere di desumere la sussistenza del c.d. “tentativo di infiltrazione mafiosa” addirittura, come peraltro ho già avuto modo di riferire, in forza di astratti e del tutto generici (perché obiettivamente non precisati) paradigmi, impropriamente ravvisati negli accertamenti disposti dal Prefetto attraverso la commissione d'accesso.

In buona sostanza **l'organo amministrativo (Governo), per di più in concreta assenza di contraddittorio, può decidere l'applicazione della misura dello scioglimento e, quindi agire contro gli organismi elettivi locali, evocando, a mo' di grida manzoniane, il c.d. “odor di mafia” senza la necessità di prove perché sono sufficienti meri indizi e congetture, a sua sostanzialmente insindacabile valutazione.**

Alla luce di quanto testè ricordato non appare revocabile in dubbio che l'assoluta e non commendevole indeterminatazza delle condizioni che la legge in esame considera quale pericolo probabile di evento, consente alla P.A. procedente di emettere il decreto di scioglimento; **provvedimento questo che si pone come momento quanto più illiberale ed insostenibile possa immaginarsi per uno Stato di diritto**, quale è sino a prova contraria il nostro, che per vocazione naturale ha messo costituzionalmente al bando gli oscuri fantasmi (pene e sospetti) caratteristici degli Stati di polizia e che inibiscono qualsiasi sindacato di compatibilità con i principi garantisti propri di un moderno Stato di diritto.

Da quanto evidenziato non appare revocabile in dubbio che la vigente legislazione, per definire il tentativo di infiltrazione mafiosa, utilizza un'astratta formula di **contenuto in realtà, come già ricordato, più sociologico che giuridico** considerando, senza alcuna ragione plausibile, **il fenomeno mafioso causa piuttosto che effetto dell'attività criminale**, ed attribuisce apoditticamente ai suddetti provvedimenti la precipua finalità di anticipare il momento in cui la P.A. può intervenire in sede di autotutela amministrativa, al fine di evitare le possibili ingerenze della criminalità organizzata nello svolgimento dell'attività dell'Ente locale e consiste in una informativa diretta a verificare se l'impresa affidataria o l'organo elettivo possano essere considerati affidabili e ciò **a prescindere dai rilievi probatori tipici del processo penale, nonché dalla commissione di un illecito e dalla conseguente condanna.**

Ne consegue che le attività ispettive ed i conseguenti provvedimenti dei ricordati organi amministrativi, così come concepite, hanno come oggetto sotteso la verifica dell'esistenza di eventuali tentativi di infiltrazione mafiosa tendenti a condizionare le scelte e gli indirizzi delle società o delle imprese interessate o dei consigli elettivi da cui si desume, a mio avviso impropriamente, che **è sufficiente anche la mera eventualità che essi possano, persino per via indiretta, favorire la criminalità.**

Nella considerazione, dunque, che, nelle intenzioni, i provvedimenti antimafia di cui oggi si discute sono istituti preordinati a garantire un ruolo di **massima anticipazione** all'azione di prevenzione in ordine ai pericoli di inquinamento mafioso per la cui configurazione dogmatica è sufficiente la mera sussistenza di un quadro indiziario tale da generare un c.d. ragionevole (si fa per dire) convincimento, di condizionamento mafioso, si giunge, senza un vero ed oggettivo perché, a ritenere – in ciò suffragato da una **poco coraggiosa giurisprudenza amministrativa orientata a non disturbare il conducente in *subiecta materia*** – che legittimamente gli organi amministrativi a ciò deputati possano adottare i ricordati provvedimenti ostativi sulla base di elementi sintomatici ed indiziari dai quali è astrattamente possibile dedurre il paventato tentativo di ingerenza, **attraverso l'ausilio del paradigma rappresentato dal modello civilistico del “più probabile che non”, peraltro espunto dal suo ambito naturale e riadattato alla bisogna**, con la giustificazione che il contrasto al fenomeno mafioso non si possa contrastare con armi impari, omettendo, però, di considerare come non appaia plausibile che si possa chiedere la verifica puntuale e concreta degli elementi costitutivi del provvedimento **pretendendo di bilanciare l'applicazione di tale attenuatissima regola causale del “più probabile che non” con la gravità, la precisione e la concordanza degli indizi che il G.A. deve potere richiedere all'Amministrazione la quale è peraltro comunque tenuta a valutare e mai esprimere “*giudizi prognostici elaborati e fondati su valutazioni di tipo probabilistico*” che incidono sui soggetti in uno stadio “*addirittura anteriore a quello del tentato delitto*”.**

Invero, siffatta **sintomatologia** può essere rappresentata, come, peraltro, sopra ricordato, da una condanna penale non irrevocabile, dalla intervenuta adozione di misure cautelari, dal coinvolgimento in una indagine penale, da cointeressenze societarie o da frequentazioni con soggetti malavitosi, che nel loro insieme e, quindi, non in ipotesi atomizzate, appaiano di rilevanza tale da fornire elementi concreti al radicare, in termini di fondatezza, un **giudizio di probabilità** che l'attività di impresa o degli organi elettivi possano, anche per via indiretta, consentire l'agevolazione delle attività criminali, ovvero dalle stesse risultare tale attività in qualche modo condizionata.

In questo quadro di, per vero, manifesta e, peraltro dichiarata, labilità probatoria anche i legami di natura parentale assumono pregnante rilievo qualora emerga un intreccio di interessi economici e familiari, dai quali sia possibile desumere la sussistenza dell'oggettivo pericolo che i rapporti di collaborazione intercorsi a vario titolo tra soggetti inseriti nello stesso contesto familiare abbiano a porsi come strumento atto a diluire e a travisare aspetti di infiltrazione mafiosa nel corpo dell'organo elettivo oggetto di attenzione dell'Amministrazione dell'Interno.

In ragione di siffatto invero del tutto astratto paradigma **l'Amministrazione procedente quasi sempre radica la propria valutazione su un quadro assolutamente indiziario** in cui assumono rilievo pregnante i fattori da cui trarre la conclusione che non siano manifestamente infondati i sospetti che i comportamenti e le scelte amministrative possano rappresentare un veicolo attraverso cui le organizzazioni criminali hanno la tendenza ad infiltrarsi negli appalti delle P.A e nell'attività gestionale degli Enti locali.

addirittura si giunge, da parte del G.A., persino al **paradosso di considerare elementi idonei a costituire presupposto per il provvedimento di scioglimento anche situazioni che, *ex eis*, non rivelino direttamente, né lascino presumere l'intenzione degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata**[\[3\]](#).

Alla luce di quanto delineato l'Amministrazione abilitata a pronunciare lo scioglimento utilizza un **marginale di accertamento e di apprezzamento discrezionale di ampiezza senza precedenti nella ricerca e nella valutazione dei fatti sintomatici di eventuali connivenze o collegamenti di tipo mafioso** [4].

Secondo la ormai pressoché costante e non coraggiosa giurisprudenza amministrativa – la quale purtroppo si è autonomamente ed irrazionalmente determinata, **senza scatto di orgoglio alcuno**, ad autodefinire e circoscrivere i limiti del proprio sindacato giurisdizionale alle c.d. e metagiuridiche esigenze rappresentate dal *totem* dell'anticipazione della soglia di difesa sociale i cui elementi rilevatori, fra l'altro, impietosamente si caratterizzano per la loro non commendevole indeterminatezza quantitativa (non sono neppure *un numerus clausus*) e qualitativa (astratta indicatività del pericolo di “odor di mafia”) –, i provvedimenti di scioglimento delle amministrazioni elettive fondano la loro (anomala con riferimento alle garanzie) ragion d'essere su un quadro meramente indiziario **il cui obiettivo finalistico si sostanzia nella più precocemente possibile anticipazione dell'azione di prevenzione, inerente alla funzione di polizia e di sicurezza, rispetto alla quale assumono rilievo e sostanza fatti e vicende soltanto sintomatici ed indiziari.**

Tale *lata* discrezionalità si presenta talmente monolitica da apparire insuscettiva di essere, in alcun modo e misura, scalfita, viepiù che la stessa viene detto **non può essere sindacata nel merito bensì soltanto sotto l'aspetto della legittimità**, con particolare riguardo all'eccesso di potere relativo ai **profili della insufficiente, abnorme o inattendibile motivazione, della manifesta illogicità o della erronea e travisata valutazione dei fatti presupposti, avuto particolare riguardo ai caratteri dell'attualità, della obiettiva congruità e della concretezza che gli elementi assunti dalla ricordata Amministrazione devono poter giustificare**[5].

Così paradigmatici i provvedimenti antimafia, nelle intenzioni del nostro, peraltro, del tutto isolato, in Europa, legislatore, costituiscono un **istituto di frontiera** volto a colpire categorie di soggetti e di Enti locali che si presume, per vero il più delle volte apoditticamente, assumano relazioni qualificate con la criminalità mafiosa, nell'ottica di realizzare un efficace contrasto alle plurime forme di penetrazione della criminalità organizzata nelle attività economiche.

È da rilevare, giusta quanto sopra evidenziato, che molto spesso il G.A. risulta essere molto indulgente con la P.A. tanto da **sacrificare** – e ciò non è commendevole – **l'effettività della tutela dei diritti fondamentali dei cittadini e delle comunità** cui è riconnesso il potere di eleggere i propri rappresentanti sull'altare di una astratta lotta alle infiltrazioni mafiose e sulla scorta di un volutamente esasperato e strumentale clima allarmistico di stampo prettamente metagiuridico che si è diffuso nel Paese.

Soltanto di recente alcuni lineari ed encomiabili sentenze del G.A., nonché l'innegabile forza propulsiva di indirizzo rappresentata dalla **sentenza della CEDU De Tommaso**[6], la quale nel consentire dogmaticamente di estendere all'attiguo campo delle interdittive e dello scioglimento degli Enti locali i suoi non secondari effetti giudiziali, **ha irrefutabilmente definito come indiscutibilmente contrastanti con l'articolo 2, protocollo 4 add. CEDU, le c.d. fattispecie di pericolosità generica in ragione della loro assoluta indeterminatezza.**

Tutti insieme i su richiamati *decisa* contribuiscono ad **incrinare l'irrazionale monolite** che l'ordinamento interno ha surrettiziamente costruito e costituiscono un prezioso **saggio di cultura giuridica liberale**, atteso che mettono nel giusto risalto che la lotta alla mafia può ben essere coscienziosamente condotta salvaguardando i fondamenti propri dello Stato di diritto.

3. Il sindacato giustiziale del G.A. che va auspicabilmente condotto utilizzando in modo più pregnante e tecnicamente più corretto la figura sintomatica dell'eccesso di potere

Nel quadro così determinato, caratterizzato da un esageratamente ampio e per certi versi incontrollato ed incontrollabile potere discrezionale conferito all'autorità di amministrazione attiva, il solo, anche se pur vero per certi versi labile – considerata la utilizzazione concreta che di esso si è, purtroppo spesso fatta, proprio da parte del G.A. – baluardo, è rappresentato dalla **figura dell'eccesso di potere che mi permetto di definire il cuore antico del corretto sentire amministrativo, l'unico vero contraltare di garanzia nel complesso ambito della discrezionalità amministrativa** che nella specie è tanto forte da assumere per certi versi connotati così pregnanti da giungere a trasmodare i limiti di una effettiva garanzia ordinamentale volta a stigmatizzare la non sufficienza delle mere ipotesi congetturali ed a valorizzare l'esigenza della sussistenza del fatto concreto e materiale da potere e dovere essere accertato nella sua essenza, consistenza e rilevanza ai fini della concreta verifica dell'infiltrazione mafiosa.

Per questo suo caratteristico *imprinting*, a mio avviso, l'eccesso di potere continua, se correttamente utilizzato (cosa che purtroppo sin qui non è stata fatta e non soltanto in sede giudiziale), ad avere anche in prospettiva un futuro sicuro rilievo con riferimento peculiare agli istituti oggi in esame, proprio perché, vizio di legittimità che, nella sua essenza, mira a **contrastare l'aspetto patologico dell'attività provvedimentale discrezionale non correttamente esercitata alla luce dei parametri di logicità e di congruità** a cui devono essere obiettivamente informati gli atti discrezionali della P.A.

In buona sostanza occorre poter opporre alla sbandierata necessità di assicurare il massimo livello di protezione nei confronti di fenomeni di particolare pericolosità ed aggressività per la vita sociale, una **seria e meditata azione di controllo del potere discrezionale** attribuito agli organi di amministrazione attiva che possono assumere i provvedimenti di cui qui si discute, perché la sia pur lodevole intenzione di anticipazione della soglia di difesa sociale, non si risolva in un rimedio peggiore del male, viepiù che l'eccesso di potere, il cui paradigma strutturale, così come oggi più che mai, abbiamo imparato a conoscere e ad apprezzare, si estende ben oltre la sfera della “discrezionalità” in senso proprio perché esso si connota, senza se e senza ma, quale elemento fondante, parte integrante della legalità amministrativa visto e considerato che esso istituto costituisce lo **strumento indiscutibilmente più forte e significativo per controllare la funzione amministrativa e porre rimedio all'operato non sempre fisiologico dell'attività dell'Amministrazione in funzione dell'osservanza della legalità.**

È di tutta realtà, invero, che **l'irrazionalità di una scelta a seguito di un criterio irragionevolmente utilizzato dagli organi di amministrazione attiva che possono avvalersi degli strumenti antimafia dimostra, a chiare note, come la decisione adottata non può connotarsi – e questo deve far molto riflettere – che come illegittima a monte**, atteso che nelle fattispecie considerate non sussistono altre scelte legittime di cui evidentemente si sia potuta valutare l'opportunità di adozione.

A questo aggiungasi, senza tema di smentita o di ermeneusi di segno contrario, che il portato fisiologico della ragionevolezza è proiezione dei principi costituzionali di imparzialità e di eguaglianza, oltre che di quello del buon andamento, ed assurge a canone generale dell'azione amministrativa le cui scelte, ivi comprese quelle degli organi dell'Autorità procedente, hanno l'obbligo di rivelarsi del tutto coerenti e congrue rispetto alle premesse di fatto e di diritto poste a fondamento delle decisioni assunte.

La legittimità degli atti in questione, infatti, discende dalla razionalità dell'inferenza a cointeressenze economiche fra soggetti, che devono apparire tali da indurre il sospetto che il condizionamento mafioso possa estendersi nel maggior ambito rappresentato dai collegamenti societari, di guisa che è da assumersi come dato paradigmatico assodato che chi interviene, in sede di sindacato giustiziale, sulla legittimità del provvedimento antimafia, e segnatamente in quello dello scioglimento degli organi elettivi degli Enti locali, **non si produce in una compiuta analisi della fattispecie dedotta, non va a comparare il fatto di ciascuno dei singoli elementi con lo schema normativo, ma deduce l'esistenza del vizio dalla constatazione di talune carenze individuali di logica e di congruità o di queste in collegamento con i principi dell'attività amministrativa quali la manifesta ingiustizia e la disparità di trattamento.**

In buona sostanza il sindacato del G.A. deve sempre potersi estendere, *pleno titolo*, all'esame della ragionevolezza ed alla logicità del ragionamento effettuato dalla P.A. precedente avendo come paradigma di riferimento la realtà del quadro istruttorio posto a fondamento dei fatti oggetto dei provvedimenti interdittivi.

Alla luce di quanto sin qui considerato **il vizio non presuppone la mancanza o l'erroneità di questo o quel motivo, bensì esso viene ad essere percepibile e configurabile dal complesso dei motivi**

. L'accertamento del vizio, infatti, non è il risultato di un giudizio di tipo meccanicistico, bensì la risultanza di un giudizio valutativo, talora sintetico, talora sintomatico.

In buona sostanza l'eccesso di potere ravvisabile tanto nel provvedimento di interdittiva che in quelli di scioglimento dei Consigli degli Enti locali, può essere, con un poco più di amor proprio e di buona volontà da parte del GA, probabilmente e più efficacemente individuato in un **eccesso della funzione intesa come attività teleologicamente preordinata all'esercizio della potestà che non è stata esercitata in conformità allo schema normativo.**

Correttamente inteso l'eccesso di potere si pone, dunque, quale unico e significativo **argine** allo scorretto uso del potere discrezionale perché esso non è riconoscibile come vizio risultante dall'esame dell'atto, bensì quale percezione di un ragionamento, di un'analisi che riesce a dimostrare che le argomentazioni fatte proprie dalla P.A. precedente per sostenere il suo operato appaiono del tutto **illogiche, incoerenti ed irragionevoli.**

Il giudizio del suo accertamento rimane, *in subiecta materia*, comunque nell'ambito del giudizio di legittimità – anche se l'indagine medesima si pone al confine con il criterio di opportunità – perché attraverso tale attività di controllo non si procede a verificare la valutazione dei vari interessi effettuata dall'Amministrazione, ma si va ad esaminare attraverso il giudizio medesimo la sussistenza dei prefati interessi in fatto e, nel contempo, **si ha cura di riscontrare e di valutare che non si siano determinate omissioni o sostituzioni importanti**, nonché l'obiettivo riscontro che **dalla valutazione medesima emerga una evidente coerenza logica e la concreta verifica che siano stati osservati i principi istituzionali della giustizia e dell'uguaglianza** giacché l'eccesso di potere analizzato sotto il profilo della logicità e della ragionevolezza si sostanzia quale principio cardine dell'azione amministrativa e, quindi, quale indiscutibile baluardo al cattivo esercizio della stessa. E ciò perché nelle ipotesi concreta del verificarsi dell'eccesso di potere si determina un vero e proprio decampare dai confini della norma viepiù che la stessa (articolo 143 TUEL) nella sua attuale formulazione non ha indiscutibilmente né la funzione logico-giuridica, né la forza, né l'effetto di estendere all'Amministrazione precedente poteri *extra ordinem*.

Quanto detto sta ancora a significare che il giudizio sulla correttezza o meno dell'operato amministrativo, per i profili sopra evidenziati, postula il **sindacato sulla validità della scelta effettuata dalla P.A. e delle modalità dell'azione medesima ed impone, da parte del GA, un giudizio articolato e penetrante sulla sostanza dell'azione stessa.**

Vale a dire che attraverso il sindacato giustiziale si giunge a presumere l'inadeguatezza e, quindi, l'inopportunità della scelta medesima ogniqualvolta dall'analisi e dall'esame degli atti procedimentali sia dato desumere la violazione del più volte ricordato principio di ragionevolezza e di logicità.

Le stesse figure sintomatiche dell'eccesso di potere, nella loro pluralità e diversità, non sostanziano altro che le forme di illogicità di cui risulta affetto il provvedimento interdittivo, ossia gli elementi sufficienti ed idonei a far presumere l'inopportunità dell'atto medesimo e quindi dedurne in via cautelativa la sua illegittimità.

L'eccesso di potere, dunque, rappresenta, soprattutto con riferimento ai provvedimenti antimafia, l'unico strumento nel panorama giuridico atto a vincolare la precedente Amministrazione al rispetto non formalistico del principio di legalità.

Ed è per questo che **le conclusioni a cui perviene la P.A. procedente non possono e non devono essere sottratte al controllo esterno di legittimità**, nei limiti del vizio di eccesso di potere sotto i profili dell'adeguatezza e della sufficienza istruttoria, del corretto apprezzamento dei presupposti del provvedere, della ragionevolezza delle statuizioni adottate e della proporzionalità della scelta provvedimento correlata allo interesse pubblico da conseguire attraverso gli strumenti interdittivi.

In conformità a quanto riferito non appare revocabile in dubbio, quindi, che **l'emanazione di provvedimenti interdittivi e di scioglimento degli organi elettivi non può fondarsi, sotto il profilo della loro logicità, in relazione alla rilevanza dei fatti accertati, su asserzioni inidonee a partecipare concreti elementi di giudizio suppostamente indiziari, ovvero causa spesso la loro indeterminatezza dare soltanto astrattamente conto del loro effettivo grado di permeabilità in relazione al concreto pericolo di condizionamento e dell'infiltrazione mafiosa.**

Va ancora per completezza soggiunto che, *in subiecta materia*, **l'eccesso di potere si caratterizza anche e soprattutto quale vizio della funzione^[7] individuabile dall'analisi del provvedimento interdittivo** oltre che espressione delle omissioni dell'intero procedimento (disparità di trattamento) che si traduce in un controllo della razionalità del comportamento amministrativo che, però, **non può e non deve tralignare in valutazioni di merito** che per ciò stesso in sede di legittimità sono vietate; giacché soltanto tale controllo di razionalità, condotto attraverso un metodologicamente corretto sindacato giustiziale di legittimità, può consentire di presumere la assoluta carenza di opportunità della scelta operata dalla P.A. procedente.

Quanto alla distinzione tra motivazione illogica e motivazione contraddittoria va, con forza, specificato che essa è sofisma di elaborazione giurisprudenziale giacché la contraddittorietà è in sostanza una specie dell'illogicità che, però, nel ragionamento della giurisprudenza – i cui costrutti, come ricorda Giannini^[8] vanno presi per quello che sono, ossia *strumenti empirici di giustizia* – vuole rappresentare qualche cosa di più immediatamente evidente da far risaltare attraverso l'analisi dell'accuratezza dell'istruttoria, della completezza dei dati e dei fatti assunti nel contenuto della misura interdittiva alla valutazione dell'attualità dei fatti medesimi da cui possa ragionevolmente presumersi il tentativo di ingerenza nella compagine sociale, nonché di ogni eventuale travisamento dei riferiti fatti, del riscontro della sufficienza della motivazione e della logicità e ragionevolezza delle conclusioni relative ai fatti posti a presupposto del provvedimento interdittivo.

Va inoltre precisato ed evidenziato che quel che però appare una indiscutibile forza della figura sintomatica in esame rivela, nel contempo, anche la **intrinseca sua debolezza atteso che se l'eccesso di potere non viene maneggiato con la necessaria e prudente accortezza in sede giustiziale**^[9], può dar luogo – come spesso, purtroppo sta avvenendo con decisioni non particolarmente coraggiose ed attente soltanto alla preservazione dello *stare decisis* – ad **autentici dinieghi di giustizia, oltre che all'ulteriore e non commendevole risultato di procurare, a causa di provvedimenti interdittivi che possono anche generare lo scioglimento degli organi elettivi assunti in forza di talvolta stereotipate motivazioni, esiziali pregiudizi economici che spesso determinano addirittura il fallimento delle aziende e la paralisi del governo di intere comunità locali.**

È di tutta evidenza, infatti, che i provvedimenti di scioglimento non correttamente espressi, anche e soprattutto con riferimento alle attività gestionali proprie degli organi elettivi a base territoriale, determinano ricadute negative estremamente significative soprattutto nei confronti della collettività.

4. Ipotesi e necessità di riforma di un istituto che così come posto dà vita a discrasie che ne determinano l'attuale suo malfunzionamento

Va ancora per correttezza metodologica soggiunto che il coacervo di perplessità in merito alla permanenza dell'articolo 143 nella sua attuale formulazione all'interno dell'ordinamento vigente, emerge in tutta la sua criticità laddove si consideri che il fenomeno dello scioglimento non può continuare ad essere valutato come ipotesi di accadimento rara ed infrequente, atteso che, *rebus sic stantibus*, **l'evento in questione ha ormai assunto**, stante la plurima sua adozione negli ultimi tempi, soprattutto nelle regioni meridionali (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), **il carattere di processo con una sua vera propria genetica connotazione strutturale.**

La stessa recente introduzione del nuovo comma 7-bis all'articolo 143^[10] appare in realtà del tutto inidonea al fine dell'esauritiva e complessiva risoluzione del problema in esame, viepiù che **l'applicazione dello stesso, oltre a non essere, per volontà esplicita del legislatore, correlato ad alcun profilo riconducibile alla criminalità organizzata di stampo mafioso, assicura, attraverso la nomina di un Commissario straordinario una dichiarata posizione egemonica all'amministrazione dell'interno rispetto a quella locale**; circostanza questa che non appare obiettivamente in linea con il dettato dell'articolo 114 della Carta, né con l'ambito delineato dalla Giustizia amministrativa per l'applicabilità di quel potere straordinario dello Stato cui è possibile far ricorso, ai sensi dell'articolo 143 TUEL, in occasioni altrettanto straordinarie.

Il prefato comma 7-bis prevede infatti che, in costanza di situazioni indicative di illiceità gravi e reiterate non tali, però, da condurre all'adozione dell'atto di scioglimento o degli altri provvedimenti previsti dal 5° comma del medesimo articolo 143 TUEL, i Prefetti siano abilitati ad adottare, una volta individuati, da parte della Commissione di indagine, **gli interventi ritenuti prioritari per il risanamento dell'ente locale e dei correlativi atti da assumere in relazione alla predetta finalità assegnando all'ente medesimo un termine per l'adempimento.**

Decorso infruttuosamente il termine assegnato il Prefetto deve riconoscere all'ente intimato un ulteriore termine non superiore a venti giorni per l'adozione degli interventi richiesti, scaduto il quale il medesimo Organo dello Stato dovrà procedere alla **nomina di un Commissario ad acta esclusivamente per l'assunzione degli atti previamente individuati**, con l'ovvia precisazione che in tali evenienze gli Organi dell'Ente locale continuano a restare pienamente in funzione.

Al là di tale meccanismo da ultimo introdotto, non appare revocabile in dubbio che il complesso della previsione dell'articolo 143 del TUEL continua a non rappresentare un rimedio efficace per la reale e definitiva risoluzione del problema.

Invero non appare inutile riferire, che il medesimo anche per la sua **rilevata complessità** necessita, proprio sul piano funzionale, di trovare e raggiungere un punto di equilibrio di proporzioni tali da essere in grado di garantire un compiuto e perfetto bilanciamento tra quella che viene indicata come funzione meramente repressiva ed il ruolo altrettanto significativo rappresentato dall'attività preordinata al ripristino della legalità nei territori non correttamente amministrati a causa di emergenti e disvelati intrecci mafiosi all'interno degli Enti locali incisi.

Altra non secondaria prospettiva da mettere in campo è che lo scioglimento in quanto tale non sempre riesce a raggiungere l'effetto al quale è teleologicamente preordinato, ossia di ripristinare la legalità. La riprova di tale obiettiva discrasia è data dall'evidenza della plurima reiterazione nel tempo dei commissariamenti presso le medesime comunità locali, il che dimostra, senza possibilità di riscontro emendativo di segno contrario **il reale fallimento della norma in esame che non risulta ormai *up to date* ed adeguato al vigente assetto ordinamentale degli Enti locali.**

Inoltre non appare inutile soffermarsi e considerare l'ulteriore e non secondaria prospettiva rappresentata dal fatto che il procedimento di scioglimento delle Istituzioni elettive locali, in termini di tutta evidenza, si connota come **plurifasico**, atteso che al Prefetto – in forza di informative di polizia, ovvero a seguito di una vera e propria operazione giudiziaria – è affidato il potere decisionale di inviare presso un determinato Ente locale una **Commissione di accesso con il compito di studiare tutta l'attività amministrativa dell'Ente medesimo** (atti, delibere, determine, gare di appalto, affidamenti di lavori e servizi, etc.) espletata dall'organo elettivo, dai dirigenti e dai tecnici della compagine amministrativa nel suo complesso, al fine di accertare se la prefata attività amministrativa posta in essere sia, in tutto od in parte, la risultanza ed il frutto di condizionamento malavitoso.

A tal proposito va, però, ancora soggiunto, e qui sta l'anomalia, il **nodo gordiano di tutto il problema, che nella quasi totalità dei casi sottoposti all'esame della ricordata Commissione di accesso il profilo di indagine si risolve in una relazione finale di detto organismo del tutto ineluttabilmente preordinata alla dichiarazione di scioglimento dell'assemblea elettiva considerata** e, quindi, a seguito dell'intervenuto provvedimento finale si giunge così all'insediamento presso l'Ente locale inciso di una triade commissariale in astratto teleologicamente deputata al risanamento ed alla liberazione dell'Istituzione locale dal condizionamento mafioso; il che, peraltro, non avviene quasi mai tant'è che il più delle volte l'avvenuto scioglimento genera, *de jure et de facto*, in tempo successivo altro scioglimento. Se tant'è, ed è indubitabile che sia così, significa che **la disciplina attuale nella sua applicazione pratica non funziona** e quindi non appare peregrino ipotizzare che **l'intera disciplina dello scioglimento vada indiscutibilmente e profondamente ripensata e riscritta nel senso di riprogrammare in radice le attività di accesso della Commissione *de qua***, nell'ottica di garantire a quest'ultimo soggetto la possibilità di condurre il proprio lavoro di studio e di esame della reale situazione dell'Ente oggetto di indagine, in maniera più **acuta, meditata ed asettica** e soprattutto del tutto svincolata dall'influenza nefasta di dover per forza giungere ad applicare la misura afflittiva dello scioglimento senza il conforto di alcun obiettivo ed, a mio avviso indispensabile, riscontro probatorio.

In ragione di quanto sopra, e nell'ottica di determinare un concreto rinnovamento, culturale e politico delle comunità colpite dal prefato provvedimento di scioglimento, non appare inutile muoversi nel senso di **attribuire maggiore efficacia e coerenza alla norma *de qua* avendo, peraltro, cura di rendere quantomeno più graduale, articolato e meno automatico lo scioglimento degli Enti locali** e, contemporaneamente, agire sul versante del **potenziamento dei poteri da assegnare ai commissari degli Enti disciolti** – ivi compreso la possibilità di richiedere ed avere, in caso di necessità comprovata, un maggior tempo a disposizione per l'espressione del loro giudizio – nonché nel contempo sul rafforzamento del regime delle sanzioni a carico degli amministratori coinvolti.

A prescindere da quanto già rilevato al primo punto di questa ormai lunga analisi ribadisco il fondamento del ricordato convincimento – secondo il quale la norma in parola può essere considerata costituzionalmente legittima unicamente quando la presenza di elementi “*concreti, univoci e rilevanti*” non sia tale da determinare *la regressione della ratio* sottesa alla disposizione dell'articolo 143 del TUEL – per cui è **la stessa ratio della norma a garantire, da parte del potere governativo, il rispetto non eludibile dei canoni di obiettività e coerenza al fine postulato dalla legge medesima, ossia “la imprescindibile necessità che in ogni conferimento di poteri amministrativi venga osservato il principio di legalità sostanziale” proprio dello Stato di diritto** che non ammette, per sua genesi ontologica la possibilità del concretarsi di condizioni indefinite nella qualificazione del potere conferito dalla legge all'autorità amministrativa in ragione dell'obiettivo dato paradigmatico rappresentato dal fatto che non appare plausibile, sul piano dogmatico, che il potere possa essere finalizzato dalla legge unicamente alla tutela di un bene o di un valore, ma è necessario “*che il suo esercizio sia correttamente determinato nel contenuto e nelle modalità*”.

E ciò al più che commendevole fine di **garantire un comunque più versatile usbergo amministrativo articolato per il tramite di una mirata misura tutoria** (c.d. fase di pre scioglimento), che in ogni caso e nel contempo offra una protezione di carattere normativo all'azione amministrativa che non si risolva soltanto nell'immediato scioglimento dell'organo elettivo.

L'introduzione di tale *step* fasico consentirebbe al Prefetto, al termine della fase ispettiva che si dovesse concludere con l'accertamento di circostanze indiziarie, di disporre al pari di quanto previsto per le ipotesi disciplinate dall'articolo 7-bis, già peraltro in questa sede analizzate, **l'obbligo, per gli organi elettivi e per gli organi politici e del *management* gestionale degli Enti locali e di adottare, entro un orizzonte temporale definito, le misure emendative idonee e funzionalmente necessarie a ripristinare la fisiologia del corretto andamento degli Enti locali stessi.**

Il ricorso a siffatta **attività di tipo riparatorio**, proceduralmente pressoché del tutto omologa a quella riguardante il controllo sugli enti locali strutturalmente deficitari o dissestati pensata per gli Enti locali (artt.243 e segg. del TUEL), avrebbe in sé il non sottacibile pregio di **consentire una reale e fra l'altro, non occasionale ma periodica e producente interlocuzione tra la P.A. statale e quelle locali.**

Il risultato di tale azione di tipo emendativo, poi, andrebbe dall'Ente locale intimato trasmesso all'autorità centrale (prefetto o commissione straordinaria), la quale, a sua volta, dopo la conduzione di un accurato e tecnicamente serio vaglio istruttorio, in ordine alla forma ed al contenuto tecnico dell'attività correttiva in parola, potrebbe giungere, con un altissimo grado di attendibilità, all'assunzione di una ponderata decisione di accoglimento o di rigetto delle deduzioni formulate dagli organi degli Enti locali.

Così facendo si otterrebbe il non secondario risultato di **affrancare l'atto di scioglimento dai rozzi profili inquisitori che non sono per genesi ad esso connaturati nonché di assicurare in un auspicabile contraddittorio procedimentale**, la piena difesa all'Ente locale attraverso l'attribuzione al Prefetto del potere di intimare all'organo elettivo puntuali condotte al fine di prevenire l'infiltrazione e di giungere alla applicazione della misura dello scioglimento soltanto in caso di inadempimento all'ordine impartito, da parte dell'Ente locale.

In buona sostanza, alla luce di quanto espresso, **la norma che disciplina lo scioglimento degli Enti locali per condizionamento o infiltrazione mafiosa andrebbe, quindi, integralmente riscritta**

, aggiungendo nel nuovo testo dell'articolato anche la previsione della possibilità di risarcimento del danno a seguito dell'annullamento del decreto di scioglimento da parte degli organi giurisdizionali (TAR e Consiglio di Stato) in favore degli Enti locali, degli amministratori eletti e del corpo elettorale ingiustamente additati di essere mafiosi.

Purtuttavia, se non proprio si intende giungere alla abrogazione dell'articolo 143 in esame e, quindi, ad un'auspicabile formulazione di una nuova disposizione che riconsideri in radice il problema del tentativo di infiltrazione mafiosa, **si può e si deve in prospettiva, comunque pensare di procedere anche ad una revisione dell'articolo 143 maggiormente armonizzandolo ed amalgamandolo al sistema dei controlli sugli Enti locali** di cui è concettualmente ed oggettivamente parte essenziale.

Se le descritte ipotesi di revisione (totale o parziale) il legislatore decidesse di attuare (ma sarà poi vero?) occorrerebbe che il medesimo soggetto si determinasse ad indirizzare la sua spinta propulsiva nella direzione del **tentativo di rendere plausibilmente compatibile la visione istituzionale del diritto con il profilo sociologico più volte ricordato che ex se privilegia, a mio avviso a torto, l'idea non propriamente corretta sotto il profilo dogmatico che la mafia possa essere affrontata e combattuta soltanto utilizzando una particolare e specifica legislazione antimafia che faccia da contraltare al fenomeno mafioso.**

Orbene, visto e considerato che in ossequio alle obiettive emergenze proprie dell'odierna realtà cronotopica diventa sempre più impalpabile la possibilità di etichettare esaustivamente il fenomeno "*mafia*" con una definizione di carattere unitario, esaustivo ed onnivale, almeno sotto il profilo operativo, atteso l'ormai evidente ed impressionante aumento espansivo delle tipologie criminali riconducibili al fenomeno mafioso, non appare revocabile in dubbio – sia per ciò che attiene il profilo razionale che sotto lo spaccato della percepibile obiettività delle emergenze – che **l'unica via da seguire sia quella di procedere in direzione, quantomeno di una diversa prospettazione della norma in esame considerata la palmare impossibilità del tentativo operato dall'articolo 143 del TUEL**, nella sua attuale formulazione^[11], peraltro frutto evidente di una **visione sociologica fondata su una impropria concezione d'ispirazione mafiocentrica**, di far combaciare il paradigma della norma sul potere di scioglimento degli Enti locali, con l'oggettiva realtà delle quotidiane esperienze che noi tutti si vive.

Si tratta in pratica di **tendere a contemperare la comprensibile esigenza di preservare dalle infiltrazioni e dai condizionamenti della criminalità organizzata il corpo del sistema politico ed economico del Paese evitando, però, di aggredirlo in maniera insensatamente destrutturante**, e salvaguardando, nel contempo, la continuità di tale complesso organismo in modo da correttamente arginare i fenomeni di mafia e di corruzione senza calpestare i principi e le garanzie proprie di ogni ordinamento che funga da presidio e difesa dei diritti (fondamentali) dei cittadini e degli organi elettivi.

In buona sostanza, da vecchio liberale, innamorato dello Stato di diritto **aborro ogni tentativo, in questo nostro tempo di costumi e tendenze intellettuali non certo felici, di trascinare la vita delle Istituzioni in una sarabanda di sospetti, di fronte ai quali la ragione ed ogni altro sano sentire civile soggiacciono, immotivatamente ed irrazionalmente alla faziosità ed al cappio dell'unzione concettuale della pretesa di irrogazione di misure afflittive senza la certezza della prova.**

Ritengo sia necessario oggi più che mai avere il coraggio di spendersi per recuperare il buon senso, in atto nascosto, per dirla con il Manzoni[12], dalla **sfacciata ipocrisia del senso comune**, e la correttezza metodologica delle scelte legislative e provvedimenti e non lasciarsi guidare dal **mortificante piattume espressione di quel sedicente senso comune oggi pateticamente ispirato e protetto dal vacuo fruscio della dittatura del politically correct** che ha trasformato la civile convivenza in un sabba di sospetti che tendono subdolamente ad imporsi sul sentire delle coscienze ed in misura ancor più violenta e volgare sulla ragione.

Di conseguenza continuo a pensare che non sia giusto né auspicabile ulteriormente continuare a tollerare, in forza di fattispecie normative di evidente non esaltante qualità, la sistematica violazione di regole e diritti fondamentali.

La politica legislativa di uno Stato serio, conscio della vigoria dei suoi principi costituzionali, non deve seguitare a mantenere nel corpo del proprio ordinamento, provvedimenti interdittivi, fra i quali rientra a pieno titolo quello dello scioglimento degli Enti locali per infiltrazioni o condizionamenti, il più delle volte soltanto suppositamente e pretenziosamente indicati come di tipo mafioso e non consentire, come ha sempre sostenuto quel grande uomo di cultura e propugnacolo di sincera ed autentica passione civile che è stato Leonardo Sciascia, di usare l'antimafia come strumento improprio di potere[13]

[Relazione tenuta il 12 giugno 2019 presso il Senato della Repubblica, Sala Caduti di Nassirya, Palazzo Madama,11, Roma, nel Convegno di studi dal titolo: “*Riflessioni giuridico-scientifiche: natura straordinaria dello scioglimento dei comuni per infiltrazioni e condizionamenti criminali*”, organizzato ad iniziativa del Sen. Avv. Gelsomina Vono]

Note

[1] L.M. Delfino “*L'eccesso di potere nelle interdittive antimafia*” Filodiritto editore, rivista on line www.Filodiritto.com, gennaio 2016; L.M.Delfino “*Ancora qualche riflessione ermeneutica quantomeno di buon senso sull'abnorme potere discrezionale della P.A. procedente in tema di interdittive antimafia*” in Filodiritto editore, rivista on line www.Filodiritto.com, ottobre 2018.

[2] *Ex multis* Cons. St., Sez.III, 28.5.2003 n°2895; Cons. St., Sez.III, 2.5.2016 n°1662; Cons.St. Sez.III, 7.12.2017 n°5782; Cons.St., Sez.III 10.1.2018 n°96

[3] Cons. St., Sez. III, 22.6.2018 n°3828

[4] Cons. St., Sez III, 23.4.2014 n°2038

[5] Cons. St., Sez.III, 25.1.2016 n°256; Cons. St., Sez.III, 2.5.2016 n°1662; Cons. St.Sez.III,8.6.2016 n° 2454.

[6] TAR PA, Sez.I, 26.4.2017 n°1147; C.G.A. Regione Sicilia 29.7.2016 n°247; Sentenza CEDU 23.2. 2017 (De Tommaso).

[7] F. Benvenuti, *Eccesso di potere per vizio della funzione*, RaDP 1950; A. Azzena, *Natura e limiti dell'eccesso di potere amministrativo* Milano, 1976.

[8] M.S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, Vol. II, pag. 696 e ss, Milano 1988.

[9] M.S. Giannini, Diritto Amministrativo Vol. II, pag. 756, Milano 1988;

[10] D.L. 4.10.2018 n°113 convertito con modificazioni dalla L. 1.12.2018 n°131 e che ha introdotto all'articolo 143 del TUEL il nuovo comma 7-bis.

[11] D.L. 4.10.2018 n°113 convertito con modificazioni dalla L. 1.12.2018 n°131 e che ha introdotto all'articolo 143 del TUEL il nuovo comma 7-bis ed innovato il comma 11.

[12] A. Manzoni "I promessi sposi" cap. 32: "il buon senso c'era, ma se ne stava nascosto per paura del senso comune".

[13] L.Sciascia, "I professionisti dell'antimafia" Corriere della Sera, 10.1.1987.

TAG: *mafia, scioglimento consigli comunali, garanzie costituzionali, pubblico*

Avvertenza

La pubblicazione di contributi, approfondimenti, articoli e in genere di tutte le opere dottrinarie e di commento (ivi comprese le news) presenti su Filodiritto è stata concessa (e richiesta) dai rispettivi autori, titolari di tutti i diritti morali e patrimoniali ai sensi della legge sul diritto d'autore e sui diritti connessi (Legge 633/1941). La riproduzione ed ogni altra forma di diffusione al pubblico delle predette opere (anche in parte), in difetto di autorizzazione dell'autore, è punita a norma degli articoli 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della menzionata Legge 633/1941. È consentito scaricare, prendere visione, estrarre copia o stampare i documenti pubblicati su Filodiritto nella sezione Dottrina per ragioni esclusivamente personali, a scopo informativo-culturale e non commerciale, esclusa ogni modifica o alterazione. Sono parimenti consentite le citazioni a titolo di cronaca, studio, critica o recensione, purché accompagnate dal nome dell'autore dell'articolo e dall'indicazione della fonte, ad esempio: Luca Martini, La discrezionalità del sanitario nella qualificazione di reato perseguibile d'ufficio ai fini dell'obbligo di referto ex art 365 cod. pen., in "Filodiritto" (<https://www.filodiritto.com>), con relativo collegamento ipertestuale. Se l'autore non è altrimenti indicato i diritti sono di InFORomatica S.r.l. e la riproduzione è vietata senza il consenso esplicito della stessa. È sempre gradita la comunicazione del testo, telematico o cartaceo, ove è avvenuta la citazione.
