

XIV LEGISLATURA**Seduta del 12 luglio 2005****Documento di sintesi della discussione sulle problematiche
concernenti la normativa sullo scioglimento
dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni
di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso***1. Premessa*

La pressione esercitata dalla criminalità organizzata sul libero esercizio dell'azione amministrativa degli enti locali, rende necessario apportare modifiche alle norme già esistenti in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali, nelle ipotesi di collegamenti o di condizionamenti causati dalla presenza della criminalità organizzata nell'ottica di un'esigenza, sempre più attuale, di contrapporre validi strumenti a tutela di interessi fondamentali. Tale operazione va condotta con l'obiettivo di fornire maggiore efficacia ed incisività ai provvedimenti adottati dallo Stato a salvaguardia del regolare svolgimento della vita delle comunità locali.

È noto che le norme che disciplinano l'intervento antimafia negli enti locali sono relativamente recenti.

Fu, infatti, il decreto-legge 31 maggio 1991, n.164, ad aggiungere l'art. 15-*bis* alla legge n. 55 del 1990 introducendo un'ipotesi di scioglimento nuova rispetto a quelle previste dalla legge sulle autonomie locali promulgata nel 1990.

Prima di allora, la legge 8 giugno 1990, n.142, sull'ordinamento delle autonomie locali, consentiva lo scioglimento dei consigli comunali in caso di atti contrari alla Costituzione o per gravi e persistenti violazioni di leggi, nonché per gravi motivi di ordine pubblico. Il decreto legge n.164, convertito nella legge 22 luglio 1991, n.221, modificato ed integrato con legge n. 108 del 1994 di conversione del D.L. 529/1993, disponeva che i consigli comunali e provinciali potessero essere sciolti quando, in seguito all'esercizio dei poteri ispettivi del Prefetto, fossero accertati elementi su collegamenti diretti o indiretti degli

amministratori con la criminalità organizzata o forme di condizionamento degli amministratori tali da compromettere la libera determinazione degli organi elettivi ed il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

Le norme in materia attualmente in vigore risiedono negli articoli 143 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nel quale sono state praticamente trasfuse le previsioni dell'articolo 15-*bis* della legge 19 marzo 1990, n. 55, contenente l'originaria disciplina in materia di scioglimento di consigli comunali e provinciali conseguenti a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso.

A pochi giorni dall'entrata in vigore delle norme che modificavano la legge sulle autonomie locali del 1990, con due decreti del Presidente della Repubblica del 2 agosto 1991 vennero sciolti per infiltrazioni mafiose, su proposta rispettivamente del prefetto di Reggio Calabria e del prefetto di Napoli, i consigli comunali di Taurianova (RC) e di Casandrino (NA).

L'applicazione di dette norme, che pure rivestono un'importanza fondamentale nel più ampio contesto della strategia di contrasto alla criminalità organizzata, non ha fornito sempre i risultati sperati, poiché spesso lo scioglimento non ha rappresentato, per gli enti locali interessati da condizionamenti o da infiltrazioni di tipo mafioso, occasione di rinnovamento e di sottrazione dal giogo che la criminalità organizzata impone con il controllo delle attività amministrative.

Le cause di tali insuccessi sono molteplici ed in relazione ad esse è opportuno operare alcune considerazioni in vista di opportuni adeguamenti della disciplina, resi altresì necessari dalla presenza delle norme sulla dirigenza pubblica e delle norme sull'elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia, introdotte nel nostro ordinamento successivamente alla legge 8 giugno 1992, n. 142, sull'ordinamento degli enti locali e contenute proprio nel decreto legislativo n. 267 del 2000.

L'esperienza applicativa di oltre un decennio, unita alla presenza di questi due elementi nel nostro ordinamento, nuovi rispetto alle norme sullo scioglimento, spinge la Commissione ad assumere collegialmente un'iniziativa che, intervenendo ancora prima della relativa proposta di legge, possa esprimere un atto di impulso nell'approntamento degli strumenti di contrasto del crimine mafioso.

È necessario ancora premettere che la giurisprudenza formatasi in seno alla Corte Costituzionale ed al Consiglio di Stato, in sede di applicazione della normativa, fornisce un quadro preciso nel quale inserire lo specifico intervento dello Stato a tutela delle comunità locali di fronte all'influenza della criminalità organizzata.

Il potere straordinario di scioglimento degli organi elettivi conferito all'autorità amministrativa si caratterizza in misura rilevante per l'aspetto di prevenzione sociale al quale si ricollega un potere che, pur restando discrezionale, appare ancorato alla ricorrenza di situazioni di fatto in connessione con conseguenze ritenute pregiudizievoli. La ricorrenza di tali situazioni e la logicità del ragionamento seguito dall'Amministrazione dell'Interno per giungere alle conclusioni resta oggetto delle valutazioni del giudice amministrativo in sede di tutela giurisdizionale avverso i provvedimenti di scioglimento.

Ciò posto, resta in ogni caso da precisare che l'ambito di intervento delle norme in materia di scioglimento degli organi degli enti locali occupa uno spazio extrapenale e, dunque, gli elementi posti a base delle motivazioni delle misure adottate dall'Amministrazione dell'Interno non sfociano necessariamente in un procedimento penale, ben potendo rimanere circoscritti all'ambito originario di prevenzione e di difesa sociale in presenza di fenomeni di criminalità organizzata.

L'assunto trova conferma in una recente sentenza del Consiglio di Stato (n. 4467 del 2004), ove si evidenzia che la *ratio* sottesa allo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata è da ritenere collegata con un istituto di natura preventiva e cautelare inteso ad evitare che gli indizi raccolti in ordine all'esistenza di un'infiltrazione della criminalità organizzata possano compromettere il regolare e legittimo andamento della *res pubblica*. Detta *ratio*, quindi, non tende a stroncare la commissione di illeciti, ma

si inquadra nel sistema preventivo del controllo generale riservato allo Stato in ordine a fatti che, per consistenza ed effettività, si reputano idonei a determinare uno sviamento dell'interesse pubblico.

In altra pronuncia (sentenza n. 3386 del 2002), il Consiglio di Stato mette in rilievo come l'adozione del provvedimento di scioglimento sia da ricondurre all'esercizio di un potere politico-amministrativo posto a tutela delle libertà democratiche dei cittadini, in situazioni in cui la presenza della criminalità organizzata consente al legislatore di disegnare istituti di eccezione rispetto al quadro generale dell'ordinamento.

L'adozione di strumenti di tale rigore, per non trasformarsi in arbitrio, deve fondarsi su fatti e circostanze plausibili che non è necessario che assumano la consistenza di prove in senso tecnico giuridico, né che assumano i connotati che legittimano l'applicazione di misure di prevenzione previste dalla legge 31 maggio 1965, n. 575; tali elementi devono consentire di configurare una situazione nella quale l'interferenza con la libera determinazione degli organi di autogoverno locale sia collegabile all'esistenza di fenomeni, certi ed accertati, di criminalità organizzata che sono ragionevolmente riconducibili agli esponenti politici locali oggetto del provvedimento.

2. Responsabilità nella gestione dell'ente locale.

Come noto, il citato decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ha veicolato all'interno degli ordinamenti degli enti locali le norme previste per la dirigenza pubblica statale, contenute nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, in materia di funzioni e responsabilità della dirigenza. Il principio fondamentale cui è stato uniformato l'ordinamento degli enti locali è il principio di separazione dei poteri di indirizzo e controllo politico-amministrativo, che spettano agli organi di governo, dai poteri di gestione amministrativa, finanziaria e contabile, di competenza dei dirigenti.

Diretta conseguenza è il passaggio alla competenza dei dirigenti di una lunga serie di atti riguardo ai quali gli amministratori esercitano solo un compito

di indirizzo politico e di controllo con l'ausilio di strumenti e formule di carattere generale.

Da tale considerazione scaturiscono due conclusioni alle quali è necessario informarsi nell'adeguamento della normativa in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali.

La prima di esse è costituita dalla necessità di salvaguardare l'Amministrazione che, pur evidenziando nella propria gestione elementi di compromissione del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione, non manifesti responsabilità del livello politico; l'altra conclusione è costituita dalla necessità che il livello dirigenziale, responsabile della gestione, sopporti le conseguenze della propria condotta che, sebbene immune da rilievi di ordine penale, fondi, o concorra a fondare, la proposta di scioglimento formulata dal prefetto.

In tale ottica, è necessario introdurre alcune modifiche alle norme vigenti attraverso le quali prevedere la separazione della possibilità di commissariamento della struttura politica ed amministrativa dell'ente locale da quella dell'area gestionale-tecnica; il commissariamento dell'area gestionale potrà realizzarsi mediante la nomina di un commissario straordinario che svolga le funzioni del direttore generale con poteri di avocazione delle funzioni gestionali, amministrative e finanziarie dei servizi interessati.

E' necessario, inoltre, prevedere norme che regolino le misure da adottare nel caso in cui emergano precisi elementi a carico del personale e dei dirigenti. Pur non dimenticando la funzione di controllo che l'organo di gestione politica continua a svolgere sull'operato di coloro che sono responsabili della gestione amministrativa, finanziaria e contabile, è opportuno che all'accertamento di elementi atti a fondare lo scioglimento del consiglio a carico di questi ultimi consegua un momento chiaro di revisione, e se necessario di rescissione, del rapporto con la Pubblica Amministrazione, con un regime diverso in base alla categoria di appartenenza del soggetto. Nello specifico, l'accertamento di elementi precisi a carico dell'operato di dirigenti deve poter comportare la risoluzione del rapporto di diritto pubblico o privato instaurato con l'ente, per il venire meno del rapporto fiduciario sottostante.

In particolare per gli incarichi fiduciari disposti dal sindaco, dal presidente della provincia o dal legale rappresentante dell'ente, se da un lato è necessario evitare che scaturisca una presunzione di responsabilità nei confronti dell'autorità che ha affidato l'incarico, ovvero disposto la nomina, è altresì opportuno che questi abbia in ogni momento il potere di rescindere il rapporto qualora emergano, a carico di questi ultimi, elementi conoscitivi riguardanti la insorgenza delle cause che potrebbero contribuire o condurre allo scioglimento dell'ente.

Ne consegue che il mancato esercizio di tale potere sarebbe suscettibile di valutazione in sede di accesso e sarebbe, altresì, idoneo a rafforzare le determinazioni in ordine alla esigenza di promuovere lo scioglimento dell'ente.

Per quanto concerne i lavoratori dipendenti, invece, l'accertamento dei predetti elementi deve poter determinare la sospensione dall'impiego e l'avvio del procedimento disciplinare per l'accertamento degli elementi che costituiscono giusta causa del licenziamento ai sensi delle norme legislative e contrattuali vigenti in materia di pubblico impiego; è evidente, infatti, che in siffatte circostanze assuma autonomo rilievo la violazione dei doveri di diligenza, fedeltà e correttezza, con specifico riguardo alla peculiarità del rapporto che prioritariamente postula il rispetto dei principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità dell'attività amministrativa.

3. Verifica dei requisiti per a richiesta del decreto di scioglimento.

Uno degli aspetti che merita particolare attenzione concerne la necessità che il prefetto nomini una commissione di indagine per l'accesso presso l'ente locale, mediante la quale accertare, con l'esercizio dei poteri del prefetto delegati dal Ministro dell'interno all'atto della cessazione delle funzioni dell'Alto Commissario per il coordinamento della lotta contro la delinquenza mafiosa, la consistenza degli elementi sui quali fondare la proposta di scioglimento, rappresentati dai vizi e dalle anomalie dell'azione amministrativa dell'ente.

In relazione a tale specifico aspetto, la normativa attualmente in vigore prevede l'ipotesi dello scioglimento del consiglio nei casi in cui, tra le altre cose, risulti compromesso il buon andamento dell'ente, ove per buon andamento si intende, solitamente, il dovere, o l'onere, del funzionario pubblico di svolgere la

propria attività secondo le modalità più idonee ed opportune al fine dell'efficienza, dell'efficacia, della speditezza, dell'economicità.

Se la verifica del buon andamento dell'amministrazione fa riferimento al riscontro del rispetto dei parametri efficienza ed efficacia, non bisogna, però, dimenticare un altro principio cardine dell'attività amministrativa: il principio di imparzialità, sancito dagli articoli 3 e 97 della Costituzione ed equivalente, in buona sostanza, alla necessità che ogni atto della Pubblica Amministrazione sia posto in essere senza alcuna discriminazione, poiché la P.A. deve sempre porsi in posizione di estraneità rispetto agli interessi particolari e deve trattare questi ultimi in maniera sostanzialmente uguale.

La necessità di apportare oculate modifiche allo specifico punto delle norme vigenti scaturisce dalla ovvia considerazione che l'azione amministrativa di un ente locale che risulti improntata al rispetto dei criteri riassumibili nel principio di buon andamento, non è necessariamente, né automaticamente, un'azione amministrativa connotata anche da imparzialità, poiché può ben accadere che un atto, pur non ledendo i principi di efficacia, efficienza, speditezza ed economicità, abbia leso quello di imparzialità. Ciò è tanto più vero quando si versi in situazioni di condizionamento mafioso dell'attività amministrativa e le cronache giornalistiche e giudiziarie forniscono facile prova della fondatezza di tali affermazioni; non è stato, infatti, infrequente incontrare, ad esempio, appalti aggiudicati sì al prezzo più basso, in tempi celeri e senza spreco di risorse pubbliche, ma assegnati favorendo un'impresa mafiosa: non si può pensare che, in siffatti eventi, l'interesse dell'amministrazione pubblica non sia stato leso .

L'assoluta necessità di verificare che l'attività amministrativa degli enti interessati da fenomeni di condizionamento mafioso sia improntata all'imparzialità, oltre che al buon andamento, impone di prevedere che i controlli delle commissioni di accesso e di indagine vertano anche su tale aspetto e che la violazione di tale principio, se causata da fenomeni di infiltrazione o condizionamento, costituisca giusta causa dello scioglimento del consiglio dell'ente, oltre che causa di risoluzione del contratto con il dirigente che ha posto in essere, o ha agevolato, la condotta lesiva; tutto ciò, fermo restando l'interesse

alla maggiore specificazione delle ipotesi ed alla concretezza dei rilievi sulla base dei quali può fondarsi la proposta di scioglimento.

Le connessioni tra la sfera politica e quella amministrativa sono state tratteggiate in precedenza, nel disegno di rendere autonome le previsioni normative, distinguendo tra lo scioglimento dell'ente ed il commissariamento delle funzioni gestionali.

Pur tuttavia va tenuta presente e disciplinata la eventualità che un autonomo accertamento su condizionamento della struttura burocratica possa far emergere analoghe compromissioni della sfera politica.

In tal caso va prevista la possibilità di sovrapporre al commissariamento delle funzioni gestionali il commissariamento dell'ente.

È evidente che, qualora accada il contrario, i poteri conferiti alla gestione commissariale dell'ente, che consentono di operare anche sui rapporti fiduciari e di dipendenza all'interno dell'ente medesimo, non richiedono specifiche previsioni al riguardo.

Infine, va prevista la eventualità che le indagini svolte dalla commissione di accesso possano condurre all'accertamento di compromissioni individuali non interferenti con la vita amministrativa dell'ente.

In tal caso, la proposta legislativa deve disciplinare autonomi poteri amministrativi di sospensione e decadenza dalla funzione svolta, ancorché elettiva.

Tali poteri possono essere conferiti al prefetto, ma solo in via di urgenza, mentre per la decadenza andrebbe prevista la medesima procedura prevista per lo scioglimento dell'ente, incluse le garanzie giurisdizionali.

4. Termini per l'esecuzione delle indagini

Al fine di evitare un'eccessiva dilatazione dei tempi di intervento dell'azione statale, che potrebbe compromettere ulteriormente la funzionalità dell'ente oggetto dell'indagine, è necessario che la norma preveda termini massimi entro i quali la commissione di accesso concluda l'attività d'indagine ad essa delegata e riassuma in un documento formale l'esito della propria attività.

Si ritiene, pertanto, congruo fissare il termine di tre mesi entro il quale la commissione dovrà ultimare l'attività di accesso, fissando altresì nei successivi

tre mesi il termine entro il quale dovrà essere emanato il provvedimento definitivo che potrà essere di scioglimento, ovvero di commissariamento delle funzioni gestionali, ma anche di insussistenza dei requisiti previsti dalla legge per adottare i relativi provvedimenti.

5. Consultazione del Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica.

E' opportuno, inoltre, prevedere con legge che il Prefetto abbia facoltà, nel corso del processo decisionale di sua competenza, di consultare il Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica, integrato con la partecipazione del Procuratore della Repubblica competente per territorio.

La ragione di tale proposta risiede nella prospettiva di fornire al Prefetto la migliore conoscenza possibile della realtà oggetto di indagine con riferimento ai fattori criminali potenzialmente inquinanti e condizionanti; inoltre, la presenza del rappresentante dell'Ufficio del Pubblico Ministero competente per territorio nel predetto Comitato può contribuire a conferire maggiore solidità argomentativa alle motivazioni poste a base delle decisioni adottate dall'Amministrazione dell'Interno nell'ambito della propria autonomia.

6. Gestione straordinaria

L'emanazione del decreto di scioglimento pone in rilievo un ulteriore aspetto da esaminare: la gestione straordinaria.

Il sistema vigente è stato spesso caratterizzato da gestioni, da parte delle commissioni straordinarie, rivolte per lo più alla revoca degli atti emanati dagli organi colpiti dal decreto di scioglimento o, al massimo, al ripristino della situazione preesistente; gestioni raramente distinte per l'azione propulsiva e di proposta tesa al recupero effettivo delle condizioni generali dell'azione amministrativa secondo il dettato della Carta costituzionale. In considerazione di ciò, appare necessario introdurre una modifica alla norma vigente che consenta di vedere evidenziati, sin dalla relazione del prefetto allegata alla proposta di scioglimento, i punti critici dell'azione amministrativa che, se da un lato generano la necessità di un intervento statale di scioglimento degli organi consiliari e di sostituzione nella gestione, dall'altro richiedono anche adeguate

soluzioni di recupero di ogni aspetto della legalità dell'azione amministrativa condotta nell'interesse della collettività.

L'individuazione di tali punti critici deve rappresentare l'inizio di un percorso che gli organi deputati alla gestione straordinaria devono condurre a termine con l'individuazione di soluzioni concrete ai casi specifici di anomalia che affliggono la gestione dell'ente.

Inoltre, poiché la gestione non deve rappresentare mero traghettamento dell'ente locale verso nuove consultazioni elettorali, bensì momento di arricchimento e di crescita per la dirigenza dell'ente, nonché occasione di rinascita per la collettività amministrata, è opportuno che la gestione straordinaria sia affidata a professionalità specificamente formate per la funzione, che si dedichino in via esclusiva alle funzioni commissariali, individuate nel ruolo dei Commissari Straordinari da istituire presso il Ministero dell'Interno e nel quale far confluire dirigenti in possesso di comprovate capacità di gestione di situazioni complesse, quali quelle che si presentano ordinariamente agli organi incaricati della gestione straordinaria. Preliminarmente, nel predetto Ruolo potrebbe confluire l'aliquota di prefetti individuata dall'articolo 3-bis, comma 1, del decreto legge 29 ottobre 1991, n. 345 convertito, con modificazioni, nella legge 30 dicembre 1991, n. 410.

Accanto alle doti di professionalità e di conduzione manageriale richieste ai commissari incaricati della gestione straordinaria, si ritiene opportuno introdurre una norma che disponga la provenienza di essi da territorio esterno alla provincia in cui opera l'ente, e la presenza costante nelle amministrazioni interessate dallo scioglimento per tutto il tempo della gestione straordinaria, al fine di garantire la massima efficacia all'intervento.

Inoltre, nella medesima ottica, i poteri della commissione straordinaria devono ispirarsi a principi di promozione della legalità, dello sviluppo e della partecipazione democratica, e devono essere caratterizzati da una maggiore incisività concessa, anche in deroga alle norme vigenti nei singoli comparti, in ragione del carattere di eccezionalità che le esigenze di contrasto alle infiltrazioni mafiose rendono necessaria.

Sul versante degli appalti, dei servizi e delle forniture, la maggiore incisività si deve estrinsecare nella possibilità di stipulare contratti a trattativa privata anche in deroga alle norme di contabilità pubblica, fermi restando ovviamente i limiti posti dalle assegnazioni dell'ultimo bilancio approvato e la congrua motivazione, nella considerazione che si tratta comunque di uno strumento in deroga da adottare solo quando non si possa accedere con la stessa efficienza e celerità agli ordinari strumenti offerti dalle norme in vigore in materia di evidenza pubblica..

Nella medesima ottica debbono essere previste delle forme di facilitazione nell'accesso al credito che, senza risultare una opzione di vantaggio che in definitiva trasformi lo scioglimento dell'ente in una convenienza amministrativa, consentano di procedere con efficacia al ripristino della qualità dei servizi negata dalla amministrazione soggetta al condizionamento mafioso.

La Commissione straordinaria, inoltre, nel corso delle attività condotte nell'esercizio delle attribuzioni conferite con il decreto di scioglimento, deve procedere alle necessarie verifiche in ordine all'aggiudicazione di appalti di opere, di lavori pubblici o di pubbliche forniture, ovvero all'affidamento in concessione di servizi pubblici locali, nonché in ordine al rilascio di concessioni edilizie, di autorizzazioni amministrative in genere e di incarichi professionali.

La richiesta di maggiore incisività della gestione straordinaria si riverbera anche sul fronte della gestione del personale. Fermo restando, infatti, che i rapporti fondati su base essenzialmente fiduciaria, come l'assegnazione di incarichi ai dirigenti, potranno conoscere la propria risoluzione *ope legis* per effetto del decreto di scioglimento, è opportuno che gli organi incaricati della gestione straordinaria approntino ed attuino le modifiche ritenute necessarie per il conseguimento dell'interesse pubblico in ordine a spostamenti del personale, anche in deroga alle norme in materia di contrattazione e concertazione con le organizzazioni sindacali nei confronti delle quali, a fronte dell'eccezionale interesse dello Stato al ripristino della legalità nello svolgimento dell'azione amministrativa gravemente compromessa dall'infiltrazione mafiosa, residuerà un obbligo di mera comunicazione preventiva dei provvedimenti adottati.

Anche alla luce dei cambiamenti relativi alla composizione degli organi commissariali, va previsto un potere di vigilanza del prefetto della provincia, che si può estrinsecare attraverso forme di convocazione dei commissari, insieme a forme di relazione a richiesta del prefetto medesimo ed a consuntivo dell'attività svolta.

Il potere di vigilanza va rafforzato dalla possibilità concessa al prefetto di richiamare i componenti degli organi commissariali all'osservanza dei doveri, nonché, nei casi più gravi, dalla possibilità di formulare al Ministro la richiesta di sostituzione degli stessi organi o dei singoli commissari.

7. Ineleggibilità

L'analisi degli effetti derivanti dall'applicazione della vigente normativa ha consentito di rilevare che spesso i risultati prodotti dalla gestione straordinaria risultano ulteriormente compromessi dalla rielezione al turno successivo dei soggetti che in precedenza avevano determinato l'infiltrazione ed il condizionamento dell'attività amministrativa dell'ente.

Tale risultato impone di ricercare nuove forme e modi, atti ad individuare concretamente la responsabilità degli amministratori alla cui condotta sia direttamente imputabile l'insorgere della cause che hanno determinato l'adozione del provvedimento di scioglimento, allo scopo di introdurre una norma che, con effetti limitati e temporanei -nel rispetto dei limiti posti dalla Carta costituzionale e nella considerazione che non dovrà trattarsi di uno strumento di interdizione che si sovrapponga ai provvedimenti di interdizione propri dell'Autorità Giudiziaria-, impedisca a tali amministratori la rielezione nel turno di elezioni amministrative immediatamente successivo.

L'indicazione delle condotte e degli autori di esse dovrà essere immediatamente ed univocamente rilevabile dalla proposta di scioglimento redatta dal Prefetto e riportata nello stesso decreto di scioglimento dell'organo rappresentativo dell'ente.

8. Tutela giurisdizionale

In ordine alla tutela giurisdizionale, ferme restando le regole generali in materia di ricorribilità degli atti amministrativi ed in considerazione della

necessità di ottenere l'uniformità di trattamento giudiziario delle vicende relative allo scioglimento degli enti locali, si ritiene opportuna l'introduzione di una deroga ai principi generali in materia di competenza dei tribunali amministrativi regionali con riferimento alla territorialità dell'evento.

Detta deroga dovrà prevedere la devoluzione al tribunale amministrativo regionale con sede a Roma la competenza a decidere sui ricorsi avverso i decreti di scioglimento dei consigli degli enti locali, nonché la competenza a decidere sui ricorsi avverso i provvedimenti ministeriali di nomina del commissario straordinario per le funzioni gestionali ed amministrative dell'ente. In considerazione dell'Autorità che emana il decreto di scioglimento, tale scelta appare ragionevole e dotata di preciso fondamento giuridico.

Onde evitare la cristallizzazione della giurisprudenza potrebbe essere suggerito un principio di rotazione tra le sezioni del medesimo TAR, coinvolgendo le responsabilità organizzative del suo vertice, analogamente a quanto accade presso la Suprema Corte di Cassazione per i procedimenti concernenti la criminalità organizzata di tipo mafioso.

9. Conclusioni

Su tali proposte la Commissione fornisce un indirizzo al Parlamento in ragione dell'assoluta delicatezza degli interessi coinvolti, che attengono al rispetto delle condizioni di legalità necessarie per il regolare svolgimento dell'azione amministrativa; l'inderogabilità dei principi di libere elezioni, di rappresentatività e di libero esercizio dell'azione amministrativa nel rispetto dei principi costituzionali, infatti, costituisce indefettibile presupposto per un sano sviluppo civile ed economico delle collettività amministrate dagli enti locali.

Resta il fatto che lo scioglimento degli enti elettivi rappresenta un evento traumatico, quantunque necessario, per il sistema democratico; ma l'analisi di tale strumento deve servire ad affrontare con maggiore cognizione di causa soluzioni preventive che, sin dall'origine, mettano al riparo la politica, e le stesse comunità amministrate, dalla presenza di soggetti capaci di condizionare il libero svolgimento delle elezioni e delle attività politico-amministrative.