

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XI LEGISLATURA —

N. 1579

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri

(CIAMPI)

e dal Ministro dell'interno

(MANCINO)

di concerto col Ministro di grazia e giustizia

(CONSO)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 20 OTTOBRE 1993

Conversione in legge del decreto-legge 19 ottobre 1993, n. 420, recante disposizioni urgenti in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi degli altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso

INDICE

Relazione	<i>Pag.</i>	3
Disegno di legge	»	6
Decreto-legge	»	7

ONOREVOLI SENATORI. - A due anni circa dall'entrata in vigore del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 1991, n. 221, in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi di altri enti locali conseguente a fenomeni di infiltrazione di tipo mafioso, si sono evidenziati, in fase di prima attuazione della nuova normativa, taluni problemi e difficoltà che rendono ormai improcrastinabile un intervento legislativo volto ad apportare alcune indispensabili modifiche e integrazioni alla legge medesima.

Per effetto di tali disposizioni finora sono state sciolte per inquinamento mafioso 72 amministrazioni comunali variamente distribuite nelle quattro regioni a rischio del Meridione.

Da un'attenta valutazione delle varie situazioni politico-amministrative degli enti disciolti si è dovuto in primo luogo constatare che la durata dello scioglimento degli organi elettivi, fissata dalla vigente normativa per un periodo da dodici a diciotto mesi, in molti casi non appare sufficientemente congrua rispetto all'obiettivo di assicurare il processo di risanamento e di bonifica delle amministrazioni locali. Talora sono emerse in quelle realtà situazioni ambientali, sedimentate ed assai complete, che rendono più difficile e lungo il cammino verso il ripristino della legalità e il ritorno alla piena funzionalità amministrativa.

Inoltre, è stato accertato un livello diffuso di inefficienza e «disamministrazione», che ha concorso a determinare uno stato di grave degrado della vita civile.

Questo preoccupante scenario trova piena ed autorevole conferma anche nell'analisi compiuta dalla Commissione parlamentare antimafia e in particolare nelle

conclusioni della «relazione Cabras» attinente specificamente allo stato delle amministrazioni locali sciolte per inquinamento mafioso; conclusioni alle quali si è pervenuti a seguito di un esame mirato delle singole realtà attraverso ispezioni sul posto ed incontri con gli amministratori straordinari e con altri rappresentanti delle istituzioni.

In funzione, quindi, dell'obiettivo prioritario di favorire l'effettivo ristabilimento delle condizioni di buona amministrazione e di trasparenza degli enti disciolti e di rinsaldare il cambiamento avviato dall'azione degli organi di gestione straordinaria, sono state messe a punto disposizioni intese a perseguire, sotto diversi profili, le finalità sopraccennate.

Sull'andamento delle gestioni commissariali, anche ai fini delle eventuali proroghe della durata dello scioglimento, il Governo si ripromette di informare le competenti Commissioni parlamentari per acquisire ogni utile suggerimento e indicazione.

Si è ritenuto di dover ricorrere allo strumento del decreto-legge per corrispondere in maniera tempestiva alla esigenza non più differibile di un rinnovato impulso che consenta di realizzare le condizioni di una piena normalizzazione della vita pubblica in quelle aree più esposte alla infiltrazione della criminalità organizzata.

Vi sono, infatti, situazioni per le quali le commissioni straordinarie, direttamente impegnate a restituire funzionalità ed efficienza all'amministrazione, e i prefetti delle province interessate hanno segnalato l'opportunità di un prolungamento della gestione commissariale, non essendo ancora percepibili segnali concreti di recupero dell'agibilità democratica, come rilevato anche dalla Commissione parlamentare

antimafia nelle valutazioni conclusive espresse sull'argomento.

L'articolo 1 del provvedimento, al fine di armonizzare le speciali norme dettate dalla legge n. 221 del 1991 con le disposizioni intervenute a regolare i rapporti tra gli organi e il loro funzionamento con riferimento alle rispettive modalità di elezione, prevede che lo scioglimento del consiglio comporti sempre la cessazione dalla carica anche degli organi di governo; la norma stabilisce altresì che gli amministratori debbano cessare da ogni incarico connesso alla carica ricoperta. Ed infatti è sembrato inevitabile che una volta accertata la situazione di inquinamento mafioso, risultino travolti dallo scioglimento anche le attività esterne svolte in ragione della qualità di amministratore locale, parimenti suscettibili di prestarsi a forme di ingerenza o di condizionamento mafioso, o di divenirne occasione.

L'articolo 2 si occupa specificamente della protrazione degli effetti dello scioglimento, prevedendo, al comma 1, che esso possa essere prorogato fino ad un massimo di trenta mesi allorchè se ne avverta la necessità per conseguire il risultato della piena funzionalità dei servizi dell'ente disciolto. Il provvedimento con il quale si dispone la protrazione della durata dello scioglimento viene adottato con la stessa procedura prevista dalla normativa vigente.

Con il comma 2 si opera il necessario coordinamento delle disposizioni della legge n. 221 del 1991 con la legge n. 120 dell'aprile 1993 che ha espressamente assoggettato ai due turni annuali, fissati in via generale, il rinnovo dei consigli comunali e provinciali anche quando esso derivi da una causa diversa dalla scadenza del mandato.

L'articolo 3 si propone di risolvere la problematica relativa all'organizzazione interna e ai modi di funzionamento della commissione straordinaria per la gestione dell'ente.

A tal fine viene previsto che con apposito decreto del Ministro dell'interno saranno dettate le occorrenti norme regolamentari volte a consentire di superare talune diffi-

coltà pratiche concernenti l'esercizio delle attribuzioni da parte della commissione straordinaria, con riguardo sia ai poteri degli organi collegiali, sia a quelli degli organi monocratici.

L'articolo 4 intende dare risposta al problema della efficienza e trasparenza delle strutture burocratiche degli enti disciolti, alle quali spesso si estendono le diverse forme di condizionamento o collusione con ambienti malavitosi.

C'è, infatti, un'ulteriore questione del personale in pianta stabile che in alcuni comuni presenta problematiche non estranee alle ragioni che hanno consigliato lo scioglimento degli organi elettivi. Per le implicazioni che ne derivano, è apparso opportuno porvi rimedio individuando strumenti rispetto ai quali, da una più approfondita riflessione da parte del Parlamento, potranno emergere ulteriori indicazioni e suggerimenti.

In tale ottica è stata considerata la necessità, sottolineata anche dalla Commissione parlamentare antimafia, di fornire all'amministrazione locale adeguati strumenti operativi che le consentano di restituire ai propri servizi essenziali livelli di funzionalità meglio rispondenti agli interessi generali della collettività.

A tal fine si prevede che il prefetto, su richiesta della commissione straordinaria, possa disporre - anche in deroga alle norme vigenti - l'assegnazione temporanea di personale amministrativo e tecnico appartenente ad altre amministrazioni ed enti pubblici, anche in posizione di sovraordinazione rispetto al personale dipendente dall'ente o anche solo per corrispondere ad esigenze di rafforzamento temporaneo dell'organico.

L'esperienza applicativa della legge n. 221 del 1991 ha, tra l'altro, fatto emergere situazioni diffuse di paralisi dell'attività amministrativa dell'ente per l'incapacità di quest'ultimo di avviare o portare a compimento interventi indispensabili nel settore delle opere pubbliche d'interesse locale, nonchè di rimuovere forme di disservizio che incidono sull'ordinato svolgimento della vita della comunità interessata.

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Le cause di tale fenomeno, secondo le indicazioni fornite dagli stessi commissari straordinari, sono ascrivibili nella maggioranza dei casi alle notevoli difficoltà finanziarie in cui versa l'ente, dovute sia a ritardi e a disfunzioni amministrative nel perfezionamento delle pratiche relative alla concessione di mutui, sia al degrado riscontrabile in importanti servizi tra i quali quello della riscossione dei proventi esattoriali.

Per ovviare a siffatte anomalie nel funzionamento delle amministrazioni locali colpite dalla misura dello scioglimento, lo stesso articolo 4 introduce una procedura di accelerazione delle opere pubbliche indifferibili, che coinvolge la competenza del comitato provinciale della pubblica amministrazione, opportunamente integrato con i rappresentanti di uffici tecnici delle amministrazioni pubbliche interessate.

All'esito di tale procedura, la Regione o la Cassa depositi e prestiti, rispettivamente per i finanziamenti a carico del bilancio regionale o dei fondi del predetto Istituto, procedono alla dichiarazione di priorità di accesso ai contributi e ai mutui destinati agli investimenti degli enti locali, anche in deroga, ove occorra, alle limitazioni imposte dal decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144, e successive modificazioni e integrazioni, nei confronti degli enti dissestati.

Si tratta di una disposizione che, congiuntamente a quella innanzi illustrata, concorre a delineare strumenti e forme di intervento che erano mancati nella originaria impostazione della legge n. 221 del 1991 e che ora potranno rappresentare l'elemento di propulsione per la ripresa anche di un'attività di programmazione degli enti interessati, essenziale ai fini del pieno recupero della legalità e, quindi, di una maggiore fiducia nelle istituzioni (altro motivo a sostegno del ricorso all'articolo 77 della Costituzione).

L'articolo 5, infine, reca disposizioni transitorie con le quali, avuto riguardo alle motivazioni enunciate in premessa, si prevede che le nuove norme proposte possano trovare applicazione anche nei confronti delle amministrazioni locali che risultino sciolte, a norma della legge n. 221 del 1991, alla data di entrata in vigore del presente decreto.

Ciò in quanto le particolari esigenze che motivano l'iniziativa legislativa in parola non possono non essere anche riferite alle situazioni in atto, la cui esclusione dalla nuova disciplina avrebbe finito col privare le gestioni commissariali di importanti strumenti per completare l'opera di risanamento, potendo anche usufruire di un lasso di tempo, congruamente più ampio, testè stabilito dalla innovazione legislativa.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. È convertito in legge il decreto-legge 19 ottobre 1993, n. 420, recante disposizioni urgenti in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi degli altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso.

Decreto-legge 19 ottobre 1993, n. 420, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 247 del 20 ottobre 1993.

Disposizioni urgenti in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi degli altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Visti gli articoli 77 e 87 della Costituzione;

Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni modificative ed integrative alla normativa in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali e degli organi degli altri enti locali, conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, al fine di apprestare strumenti e forme d'intervento tali da assicurare il ripristino della legalità e restituire efficienza e trasparenza all'azione amministrativa degli enti;

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 18 ottobre 1993;

Sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro di grazia e giustizia;

EMANA

il seguente decreto-legge:

Articolo 1.

1. Al comma 1 dell'articolo 15-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'articolo 1 del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 1991, n. 221, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della provincia e di componente delle rispettive giunte, anche se diversamente disposto dalle leggi vigenti in materia di ordinamento e funzionamento degli organi predetti, nonchè di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte.».

Articolo 2.

1. Al primo periodo del comma 3 dell'articolo 15-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'articolo 1 del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 1991,

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

n. 221, come modificato dall'articolo 2, comma 2, della legge 23 aprile 1993, n. 120, dopo le parole: «da dodici a diciotto mesi» sono aggiunte le seguenti: «, prorogabili fino a un massimo di trenta mesi quando se ne ravvisi la necessità al fine di assicurare il buon andamento delle amministrazioni e il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati.».

2. Dopo il comma 3 dell'articolo 15-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'articolo 1 del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 1991, n. 221, come modificato dall'articolo 2, comma 2, della legge 23 aprile 1993, n. 120, è inserito il seguente:

«3-bis. Il provvedimento con il quale si dispone l'eventuale proroga della durata dello scioglimento a norma del comma 3 è adottato entro le date indicate nell'articolo 2, comma 1, della legge 7 giugno 1991, n. 182, come sostituito dall'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 25 febbraio 1993, n. 42, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 1993, n. 120. Si osservano le procedure e le modalità stabilite dal comma 2.».

Articolo 3.

1. Al comma 4 dell'articolo 15-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'articolo 1 del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 1991, n. 221, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Con decreto del Ministro dell'interno, da adottarsi a norma dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono determinate le modalità di organizzazione e funzionamento della commissione per l'esercizio delle attribuzioni ad essa conferite.».

Articolo 4.

1. Dopo il comma 6 dell'articolo 15-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'articolo 1 del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 1991, n. 221, sono inseriti i seguenti:

«6-bis. Quando in relazione alle situazioni indicate nel comma 1 sussiste la necessità di assicurare il regolare funzionamento dei servizi degli enti nei cui confronti è stato disposto lo scioglimento, il prefetto, su richiesta della commissione straordinaria di cui al comma 4, può disporre, anche in deroga alle norme vigenti, l'assegnazione in via temporanea di personale amministrativo e tecnico di amministrazioni ed enti pubblici, previa intesa con gli stessi, ove occorra anche in posizione di sovraordinazione.

6-ter. Per far fronte a situazioni di gravi disservizi e per avviare la sollecita realizzazione di opere pubbliche indifferibili, la commissione straordinaria di cui al comma 4, entro il termine di sessanta giorni dall'insediamento, adotta un piano di priorità degli interventi anche con

XI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

riferimento a progetti già approvati e non eseguiti. La relativa deliberazione, esecutiva a norma di legge, è inviata entro dieci giorni al prefetto il quale, sentito il comitato provinciale della pubblica amministrazione opportunamente integrato con i rappresentanti di uffici tecnici delle amministrazioni statali, regionali o locali, trasmette gli atti all'amministrazione regionale territorialmente competente per il tramite del commissario del Governo o alla Cassa depositi e prestiti, che provvedono alla dichiarazione di priorità di accesso ai contributi e finanziamenti a carico degli stanziamenti comunque destinati agli investimenti degli enti locali. Le disposizioni del presente comma si applicano ai predetti enti anche in deroga all'articolo 25 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 1989, n. 144, e successive modificazioni e integrazioni, limitatamente agli importi totalmente ammortizzabili con contributi statali o regionali ad essi effettivamente assegnati.».

Articolo 5.

1. Le disposizioni di cui al comma 3, nonchè quelle di cui ai commi 6-bis e 6-ter dell'articolo 15-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55, introdotto dall'articolo 1 del decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 luglio 1991, n. 221, come modificato dall'articolo 2, comma 2, della legge 23 aprile 1993, n. 120, e come ulteriormente modificato e integrato dal presente decreto, si applicano anche nei confronti degli enti i cui organi risultino sciolti a norma del citato articolo 15-bis alla data di entrata in vigore del presente decreto. Dalla stessa data decorre il termine di sessanta giorni previsto dal comma 6-ter del predetto articolo 15-bis.

Articolo 6.

1. Il presente decreto entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana e sarà presentato alle Camere per la conversione in legge.

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

Dato a Roma, addì 19 ottobre 1993.

SCÀLFARO

CIAMPI - MANCINO - CONSO

Visto, *il Guardasigilli*: CONSO