



Audizione presso la Commissione antimafia
Comitati “Infiltrazioni mafiose nelle istituzioni territoriali e negli
enti locali” e “Infiltrazione e condizionamento mafioso negli
appalti e nei contratti pubblici”

NOTA UPI

Roma, 26 marzo 2025

Premessa

Le istituzioni locali sono il punto di riferimento più vicino alle comunità della pubblica amministrazione.

La Repubblica italiana deve proteggere le decisioni delle amministrazioni da condizionamenti di ambienti malavitosi e mafiosi, mediante una disciplina che garantisca la libertà di azione e la responsabilità degli enti locali anche attraverso la collaborazione e il supporto delle amministrazioni statali competenti e degli organi di polizia e di sicurezza.

L'ordinamento italiano ha approntato diversi strumenti per contrastare le infiltrazioni e i condizionamenti mafiosi negli organi politici e nell'attività amministrativa delle istituzioni locali, ma l'azione di contrasto è stata in gran parte affidata al diritto penale e all'azione dei giudici.

E' evidente, invece, che occorrerebbe piuttosto investire sulla capacità amministrativa delle istituzioni locali, per garantire l'imparzialità e il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, anche attraverso una migliore organizzazione delle funzioni strumentali, conoscitive e di controllo in ambito provinciale e metropolitano.

L'Unione Province d'Italia ha aderito a diverse iniziative nazionali rivolte alla promozione della cultura della legalità nelle amministrazioni e nelle comunità.

In particolare, tra le più recenti si ricorda il Protocollo d'Intesa sottoscritto dai Ministeri dell'Istruzione e delle Infrastrutture e trasporti, ANCI, UPI e Organizzazioni sindacali e datoriali dei lavoratori edili per la legalità negli appalti degli investimenti in edilizia scolastica.

Si ricorda inoltre lo stretto raccordo tra prefetture e Province nella gestione della crisi sanitaria da Covid 19, in particolare riguardo agli acquisti di beni e servizi e agli appalti in stato di emergenza.

1. Scioglimento dei consigli degli enti locali

Uno degli istituti fondamentali di prevenzione e contrasto alle infiltrazioni mafiose è lo scioglimento del consiglio dell'ente locale previsto nell'articolo 143 del TUEL.

Si tratta di una misura molto forte, che rompe il circuito di rappresentanza tra le comunità locali e gli organi di governo elettivi e interviene come estrema ratio a valle di un procedimento complesso. Disegno che andrebbe semplificato, garantendo anche un'interlocuzione tra le amministrazioni interessate e un contraddittorio tra gli enti locali e il Ministero dell'Interno.

Dal 1991 al 2024, sono stati sciolti per infiltrazioni mafiose 386 Consigli comunali e 7 aziende ospedaliere; 25 procedure riferite ai Comuni sono state annullate a seguito di ricorso (*dati aggiornati al 4 ottobre 2024*). Sulla base dei dati del Ministero dell'Interno nel 2023 ci sono state 20 gestioni commissariali in Comuni sciolti per mafia.

Per quanto riguarda le Province, fino al 2014 non si sono verificati casi di scioglimento per infiltrazioni mafiose dei Consigli provinciali.

In questa occasione si evidenzia alla Commissione che, con l'entrata in vigore della legge 7 aprile 2014, n. 56, poiché il Consiglio provinciale e il Presidente di Provincia hanno una legittimazione separata, lo scioglimento del Consiglio non sarebbe causa di decadenza del Presidente di Provincia.

2. Atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali

L'art. 6 della Legge 105 del 2017 ha istituito l'Osservatorio sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali al fine di: favorire la migliore attuazione delle misure di prevenzione e di contrasto; effettuare il monitoraggio del fenomeno intimidatorio nei confronti degli amministratori locali; promuovere studi e analisi per la formulazione di proposte idonee alla definizione di iniziative di supporto agli amministratori locali vittime di episodi intimidatori; promuovere iniziative di formazione rivolte agli amministratori locali e di promozione della legalità, con particolare riferimento verso le giovani generazioni.

Nel Report sugli atti intimidatori del Ministero dell'Interno per il 2024 ci sono alcune indicazioni sul fenomeno a base regionale e provinciale e si evidenzia che ci sono stati episodi di intimidazione che riguardano 7 Presidenti di Provincia.

L'attività dell'Osservatorio ovviamente ha un ambito più ampio rispetto alla prevenzione delle infiltrazioni mafiose, ma consente di porre attenzione a particolari situazioni territoriali – che ormai notoriamente interessano tutto il territorio nazionale - in cui gli atti intimidatori sono diffusi, per approfondire le ragioni e individuare le possibili iniziative di prevenzione e di contrasto.

3. Appalti pubblici e disciplina anticorruzione

Uno dei settori di particolare attenzione rispetto alle infiltrazioni e ai condizionamenti mafiosi nelle pubbliche amministrazioni è sicuramente il settore degli appalti pubblici.

Gli interventi normativi che si sono succeduti nel tempo, dando attuazione alle direttive europee in Italia, hanno tenuto conto delle esigenze di prevenzione della corruzione negli appalti ed hanno affidato all'Autorità nazionale anticorruzione un ruolo di prevenzione e monitoraggio nel settore.

Nel nuovo codice dei contratti pubblici (decreto legislativo 36/23, come modificato di recente con il decreto correttivo 209/24) agli articoli 94-98 sono previste e disciplinate le cause di esclusione degli operatori economici dalle gare che tengono conto della disciplina dell'interdittiva antimafia.

Nella riforma operata nel 2023 si è fatto un notevole passo avanti relativamente al processo di qualificazione delle stazioni appaltanti, con una riduzione del numero dei soggetti qualificati e una valorizzazione delle esperienze che in questi anni hanno sviluppato le Province italiane.

Sulla base dei dati ANAC, nel 2024, tutte le 86 Province italiane si sono qualificate come centrali di committenza e stazioni appaltanti che operano a servizio non solo dell'amministrazione di competenza ma anche di oltre 2300 Comuni ed enti locali dei loro territori.

Il processo di qualificazione delle stazioni appaltanti e di costituzione di strutture specializzate nella gestione dei contratti pubblici consente di presidiare meglio anche la prevenzione dei rischi di infiltrazione negli appalti.

FOCUS: Le iniziative delle Province per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici. La sinergia con le forze dell'ordine e le forze economiche e sociali.

Riportiamo di seguito alcune buone pratiche messe in atto dalle Province per prevenire e contrastare le infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici.

Protocolli d'intesa sulla legalità con le forze dell'ordine, forze economiche e sociali particolarmente mirati al controllo delle infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici. Tra le diverse iniziative attive su tutto il territorio, si evidenziano in particolare i protocolli d'intesa sottoscritti tra Guardia di Finanza e Province per la tutela delle risorse del Pnrr, del PNC e dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea.

Questo tipo di protocolli impegnano Province e Gdf a disciplinare, ciascuno per le proprie competenze e ruoli istituzionali, le modalità di coordinamento e cooperazione idonee a sostenere la legalità economica e finanziaria nel territorio e verificare, monitorare e controllare che le risorse del Pnrr, tutte di natura pubblica, vengano utilizzate in modo corretto e trasparente e che i progetti, anch'essi pubblici e a beneficio della collettività, vengano realizzati rispettando finalità e tempistiche.

Tra le Province che hanno sottoscritto questi protocolli, a titolo meramente esemplificativo, segnaliamo le **Province di: Brescia, Forlì-Cesena, Ravenna, Terni, Treviso, Vicenza.**

Le stesse finalità sono perseguite nei protocolli e accordi di legalità che le Province hanno sottoscritto con le forze economiche e sociali del territorio.

È il caso del Protocollo d'intesa per la regolarità e la sicurezza del lavoro nel settore degli appalti pubblici della **Provincia di Latina**, che coinvolge associazioni dei costruttori e sindacati così come del Patto di integrità stipulato tra la **Provincia di Benevento** e gli operatori economici partecipanti alle gare d'appalto, o del Protocollo della legalità siglato dalla **Provincia di Barletta-Andria-Trani** con la presenza di Prefettura e ANAC.

4. Intervento di riforma del TUEL

Il tema dei controlli sugli organi di governo degli enti locali conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso è stato ripreso anche nello schema di delega per la revisione del TUEL elaborato il 4 agosto 2023 dal Ministero dell'Interno.

Il testo, in un articolo di delega, individua criteri per la revisione della disciplina in materia di controllo sugli organi, ed in particolare di modifica dell'art. 143 del TUEL per la prevenzione delle infiltrazioni mafiose, con l'obiettivo di rendere la normativa più rispondente alle esigenze emerse dalle esperienze di questi anni e per puntualizzare gli interventi di supporto e sostitutivi che siano in linea con la sentenza della Corte costituzionale 24 luglio 2019, n. 195.

Nei principi e criteri generali di delega è inoltre prevista una *“revisione organica delle disposizioni in materia di incandidabilità, ineleggibilità e incompatibilità”* per gli enti locali.

La revisione delle disposizioni del Testo unico sull'ordinamento degli enti locali mira innanzitutto a ripristinare un ordinamento locale coerente con le disposizioni costituzionali in materia di Comuni, Province e Città metropolitane e con i principi della Carta europea delle autonomie locali e a ricostruire una disciplina organica sugli enti locali dopo anni di interventi episodici ed emergenziali che hanno oggettivamente aumentato il caos normativo in materia.

In tale prospettiva è sicuramente auspicabile che si ponga mano in modo attento al ruolo delle diverse istituzioni locali previste in Costituzione e alla necessità di collocare in ambito provinciale e metropolitano funzioni strumentali, conoscitive e di supporto agli enti locali che consentano un rafforzamento della capacità amministrativa complessiva del governo locale, nel rispetto dei principi costituzionali di legalità, imparzialità e buon andamento.

Si ribadisce dunque l'urgenza di procedere alla revisione complessiva del Testo Unico degli Enti locali, operazione avviata dal Ministero dell'Interno ma rimasta ferma dal 2023.

In alternativa si chiede al Parlamento di procedere con modifiche puntuali alle norme del TUEL che disciplinano lo scioglimento degli organi per infiltrazioni mafiose.

5. Le proposte dell'UPI

Al fine di assicurare una costante leale collaborazione tra tutte le amministrazioni competenti, l'Unione delle Province d'Italia propone che le Prefetture – uffici territoriali del Governo riattivino le Conferenze permanenti previste nell'articolo 11 del decreto legislativo 300/99, che rappresentano uno strumento fondamentale per l'esercizio da parte del prefetto della funzione di coordinamento delle attività degli uffici periferici dello Stato e di leale collaborazione con i rappresentanti delle autonomie locali.

- In tale ambito si propone la costituzione di *“Comitati provinciali per la prevenzione della corruzione e delle infiltrazioni mafiose e malavitose”* che consentano di far cooperare le amministrazioni competenti nell'esercizio delle funzioni conoscitive e di controllo necessarie a prevenire le infiltrazioni nelle pubbliche amministrazioni locali, attraverso la creazione di uffici di comuni in ambito provinciale, che consentano un presidio condiviso sulla legalità a livello locale.

Le esperienze delle Province in atto

Patti per la legalità promossi dalle Province e sottoscritti dai Sindaci dei territori. Si veda il caso del patto *ai fini della prevenzione dei tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata nel settore dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture* sottoscritto da Regione Veneto, l'UPI Veneto, l'Anci Veneto, Associazioni di categoria e parti sociali.

Tavoli della legalità coordinati dalle Province con forze dell'ordine, istituzioni locali, associazioni dei costruttori, forze economiche e sociali. Tra i temi trattati: legalità negli appalti, legalità e sicurezza sui luoghi di lavoro. Tra le Province, segnaliamo gli esempi della **Provincia di Monza-Brianza**, della **Provincia di Piacenza** e della **Provincia di Foggia**.

- Nell'ambito di quest'attività di coordinamento si propone di programmare iniziative per promuovere e rafforzare la cultura della legalità tra i cittadini, anche attraverso campagne di informazione e sensibilizzazione mirate che le Province possono organizzare in collaborazione con le scuole secondarie superiori, coinvolgendo direttamente i giovani e le loro famiglie.

Le esperienze delle Province in atto.

Attività di formazione e sensibilizzazione rivolti agli studenti delle scuole secondarie superiori con la collaborazione con le associazioni del territorio, come il caso della **Provincia di Taranto**. **Giornate di educazione alla legalità** nelle scuole riguardo a diversi aspetti: legalità e libertà, legalità fiscale, legalità in materia ambientale e faunistica, legalità e sicurezza stradale, legalità in riferimento alle attività digitali e social. **Eventi di informazione e comunicazione della cultura della legalità diretti agli studenti delle scuole superiori** come: il Festival della Legalità e la Settimana della legalità promossi dalla **Provincia di Reggio Emilia** o la Settimana della Costituzione della **Provincia di Fermo**.