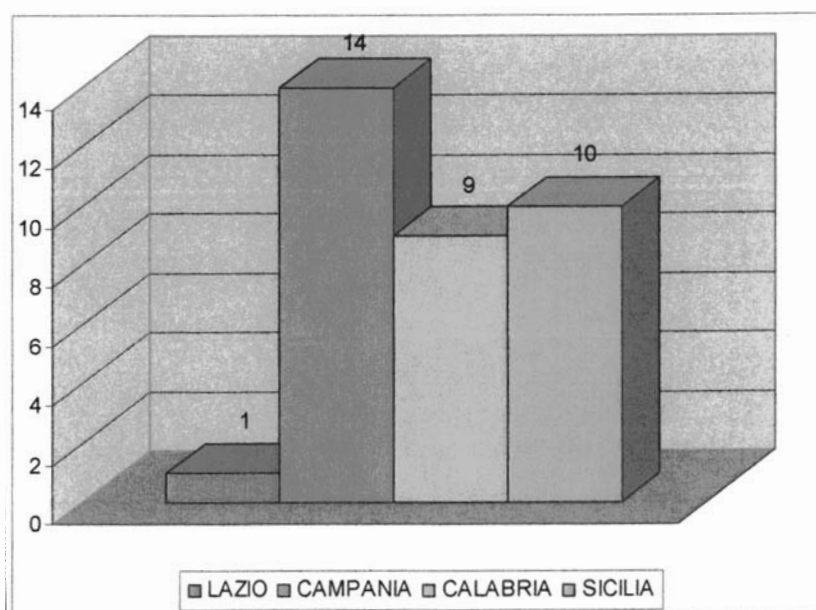


NOTE INTRODUTTIVE

Nel corso dell'anno 2008 hanno operato trentaquattro Commissioni straordinarie che hanno amministrato altrettanti comuni (10 in Sicilia, 9 in Calabria, 14 in Campania, 1 nel Lazio) interessati dal provvedimento di scioglimento del consiglio comunale ai sensi dell'art. 143 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo Unico delle leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali).



I provvedimenti adottati *ex novo* nel corso del 2008 sono stati 8 ed hanno disposto lo scioglimento di 3 consigli comunali in Calabria, quattro in Campania ed uno in Sicilia.

Oltre ai citati scioglimenti va segnalata l'adozione del provvedimento, datato 18 marzo 2008, con il quale è stata affidata ad una Commissione straordinaria la gestione dell'amministrazione dell'Azienda Sanitaria Provinciale n. 5 di Reggio Calabria, per la quale tuttavia non trova applicazione la disposizione dell'art. 146, comma 2 del T.U.O.E.L..

COMUNE	PROV.	D.P.R. di scioglimento	Scadenza Gestione
BURGIO	AG	02/09/05	15/06/08
NICOTERA	VV	02/09/05	13/04/08
AFRAGOLA	NA	25/10/05	13/04/08
CASORIA	NA	25/10/05	13/04/08
CRISPANO	NA	25/10/05	13/04/08
VICARI	PA	25/10/05	15/06/08
NETTUNO	RM	28/11/05	13/04/08
TORRETTA	PA	28/11/05	15/06/08
MELITO DI NAPOLI	NA	23/12/05	13/04/08
POZZUOLI	NA	23/12/05	13/04/08
SAN TAMMARO	CE	23/12/05	13/04/08
TERME VIGLIATORE	ME	23/12/05	15/06/08
BOSCOREALE	NA	26/01/06	13/04/08
RIESI	CL	26/01/06	15/06/08
ROCCAMENA	PA	26/01/06	15/06/08
CASTELLAMMARE DEL GOLFO	TP	27/03/06	15/06/08
CASALUCE	CE	07/07/06	06/06/09
PLATI'	RC	07/07/06	06/06/09
CAMPOBELLO DI LICATA	AG	18/07/06	06/06/09
CERDA	PA	12/12/06	06/06/09
SORIANO CALABRO	VV	25/01/07	06/06/09
S. GREGORIO D'IPPONA	VV	24/04/07	06/06/09
PARGHELIA	VV	17/09/07	29/11/09
LUSCIANO	CE	17/10/07	29/11/09
CASALNUOVO DI NAPOLI	NA	29/12/07	29/11/09
SEMINARA	RC	29/12/07	29/11/09
* ARZANO	NA	05/03/08	05/03/10
MARCIANISE	CE	19/03/08	14/01/09
SAN CIPRIANO D'AVERSA	CE	19/03/08	21/07/09
* GIOIA TAURO	RC	24/04/08	24/04/10
* SICULIANA	AG	13/06/08	13/06/10
* ORTA DI ATELLA	CE	24/07/08	02/06/10
AMANTEA	CS	04/08/08	04/08/10
** ROSARNO	RC	15/12/08	17/04/10

* Saranno interessati dal turno elettorale primaverile

** La scadenza potrebbe essere prorogata di ulteriori sei mesi.

Degli 8 enti che hanno subito la misura di rigore nel 2008, due erano stati già commissariati in passato.

In totale 7 dei 34 comuni ancora commissariati nel 2008 erano già stati interessati, in passato, dallo stesso tipo di provvedimento, a ulteriore conferma della difficoltà a sradicare il fenomeno dell'infiltrazione di tipo mafioso.

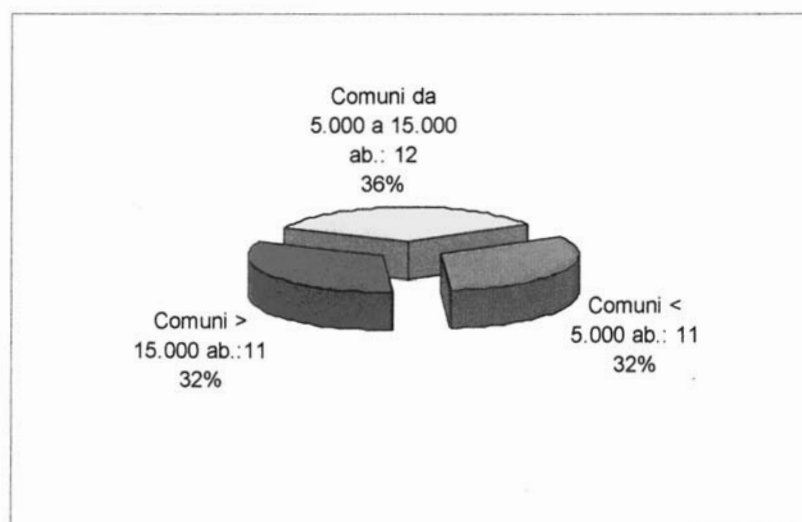
COMUNE	PROV.	D.P.R. di scioglimento	Precedente scioglimento
AFRAGOLA	NA	25/10/05	20/04/99
BOSCOREALE	NA	26/01/06	15/12/98
RIESI	CL	26/01/06	16/10/92
CERDA	PA	12/12/06	30/09/91
LUSCIANO	CE	17/10/07	12/12/92
SAN CIPRIANO D'AVERSA	CE	19/03/08	27/08/02
ROSARNO	RC	15/12/08	28/01/92

A seguito della novella apportata dall'art. 2, comma 30, della Legge 15 luglio 2009, n. 94, che ha modificato l'art. 143 del T.U.O.E.L., quattro dei suddetti enti hanno rinnovato i propri organi nel turno elettorale autunnale del 29 e 30 novembre 2009.

I provvedimenti di scioglimento che hanno riguardato i consigli comunali di Marcianise (CE) e San Cipriano d'Aversa (CE) sono stati annullati a seguito di ricorso alla Magistratura Amministrativa rispettivamente con sentenze in data 14 gennaio 2009 e 21 luglio 2009.

Dall'esame dei report forniti dalle gestioni commissariali emerge che alcune problematiche sono comuni a tutti gli enti commissariati, mentre altre sono individuabili solo in determinate aree geografiche o caratterizzano solo enti con determinate dimensioni demografiche.

COMUNE	PROV.	Popolazione
PARGHELIA	VV	1.377
ROCCAMENA	PA	1.793
S. GREGORIO D'IPPONA	VV	2.338
SORIANO CALABRO	VV	3.068
VICARI	PA	3.077
BURGIO	AG	3.157
SEMINARA	RC	3.352
TORRETTA	PA	3.468
PLATI'	RC	3.823
SAN TAMMARO	CE	4.400
SICULIANA	AG	4.786
CERDA	PA	5.372
TERME VIGLIATORE	ME	6.561
NICOTERA	VV	6.778
CASALUCE	CE	9.567
CAMPOBELLO DI LICATA	AG	11.075
RIESI	CL	11.746
CRISPANO	NA	12.072
SAN CIPRIANO D'AVERSA	CE	12.530
ORTA DI ATELLA	CE	13.070
LUSCIANO	CE	13.078
AMANTEA	CS	13.268
CASTELLAMMARE DEL GOLFO	TP	14.573
ROSARNO	RC	15.051
GIOIA TAURO	RC	17.762
BOSCOREALE	NA	27.618
MELITO DI NAPOLI	NA	34.208
NETTUNO	RM	36.080
ARZANO	NA	38.510
MARCIANISE	CE	39.876
CASALNUOVO DI NAPOLI	NA	47.940
POZZUOLI	NA	78.754
CASORIA	NA	81.888
AFRAGOLA	NA	82.319

GRAFICO POPOLAZIONE

La metodologia di lavoro assume caratteristiche diverse in relazione alla fase della gestione, alla misura della collaborazione e del consenso interno ed esterno manifestato ai commissari, alle aree geografiche ed al contesto di riferimento.

L'esame dell'organizzazione interna dell'ente, la verifica delle principali inefficienze ed il controllo del personale sono i primi compiti da assolvere.

L'adozione del piano degli interventi di cui all'art. 145, comma 2, T.U.O.E.L., previsto per far fronte a gravi disservizi e avviare la sollecita realizzazione di opere pubbliche indifferibili, deve avvenire entro il termine di sessanta giorni dall'insediamento.

È importante segnalare che nel corso del 2008 le amministrazioni già commissariate alla data del 1° gennaio dello stesso anno, hanno potuto beneficiare di uno speciale contributo statale, introdotto per la prima volta nel 2007, assegnato ai sensi dell'art. 1, comma 707, della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007), la cui incidenza ha avuto un rilievo notevole sulla complessiva capacità di investimento degli enti locali minori.

La citata normativa ha, infatti, previsto che per gli anni 2007, 2008 e 2009, a favore degli enti locali che si trovavano nella predetta condizione, fosse corrisposto dal Ministero dell'Interno un contributo destinato alla realizzazione o manutenzione di opere pubbliche, nella misura massima annuale di 30 milioni di euro, ripartiti in base alla popolazione residente.

In generale le Commissioni, che hanno il primario compito di “testare” la funzionalità dell'apparato amministrativo, hanno programmato l'attività con l'obiettivo di lasciare una macchina amministrativa riavviata, nel rispetto della legalità, in vista del ritorno alla gestione ordinaria.

Hanno approvato e aggiornato numerosi regolamenti comunali, hanno realizzato investimenti o impostato il piano d'investimenti per il successivo sviluppo; hanno recuperato risorse e realizzato economie a beneficio della efficienza dei servizi.

Attraverso il miglioramento dei servizi resi alla popolazione e dell'efficienza dell'apparato burocratico, il commissariamento ha puntato al recupero di fiducia della collettività nella capacità d'intervento dello Stato.

A riprova delle contropinte a tale processo si registrano casi in cui gli ex amministratori hanno esercitato pressioni sui dipendenti comunali, minacciandoli di rappresaglie – una volta tornati dopo la preannunciata vittoria – ove avessero insistito a collaborare con la Commissione straordinaria.

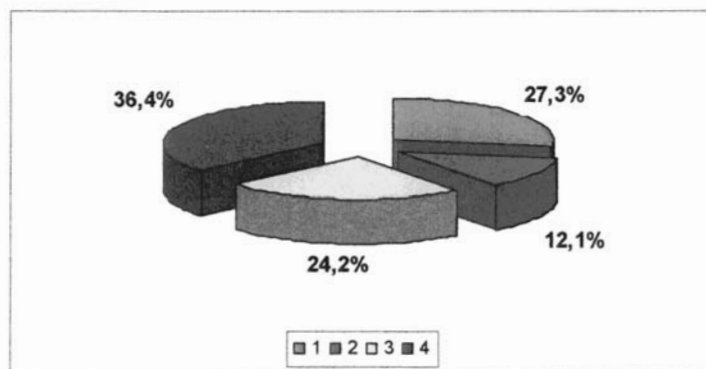
Di norma le commissioni si sono costituite parti civili nei procedimenti penali a carico degli ex amministratori del comune, imputati ai sensi dell'art. 416 bis c.p. per aver fatto parte di un'associazione a delinquere di stampo mafioso.

ORGANIZZAZIONE DEGLI UFFICI E DELL'APPARATO BUROCRATICO.**Risorse umane.**

Come emerge dall'indagine conoscitiva condotta dal Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali – presso le Commissioni straordinarie nei singoli comuni commissariati, nonché dalle audizioni presso il Comitato di sostegno e monitoraggio di cui all'art. 144 TUOEL, quello delle risorse umane, unitamente alla carenza delle risorse finanziarie, costituisce il problema più ricorrente delle amministrazioni sciolte, sotto il duplice aspetto della scarsa professionalità del personale e delle collusioni con gli ambienti malavitosi.

In via prevalente le Commissioni straordinarie, nel momento in cui s'insediano presso l'ente comunale, sono ricevute dall'apparato burocratico con indifferenza o con diffidenza e scarsa collaborazione, che in alcuni casi arriva agli atteggiamenti ostruzionistici (72% dei comuni commissariati).

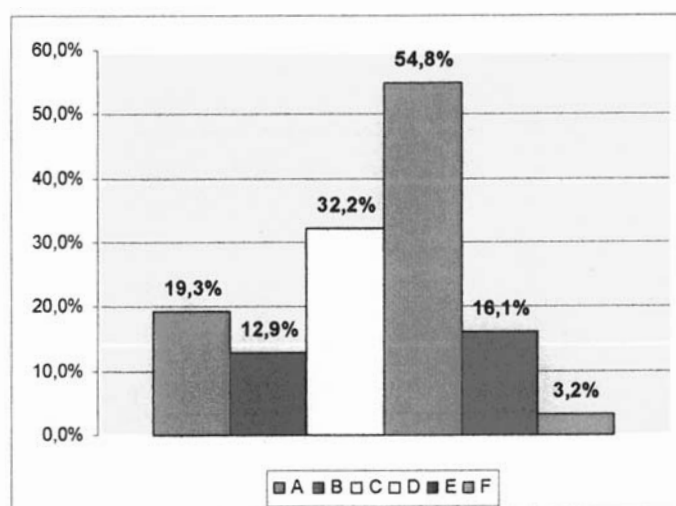
Fortunatamente molti rapporti con la dirigenza sono stati recuperati nel corso della gestione condotta dai Commissari, che hanno potuto contare su un comportamento progressivamente più collaborativo.

ATTEGGIAMENTO APPARATO BUROCRATICO

- 1) ATTEGGIAMENTO DISPONIBILE ED APERTO
- 2) ATTEGGIAMENTO INDIFFERENTE ANCHE PROTRATTO NEL TEMPO
- 3) ATTEGGIAMENTO OSTRUZIONISTICO ED INDISPONIBILE
- 4) ATTEGGIAMENTO INIZIALMENTE DISTACCATO E DIFFIDENTE POI SEMPRE PIU' COLLABORATIVO

In genere l'inadeguatezza dell'apparato burocratico, caratterizzato da scadente preparazione e scarsa affidabilità, si inserisce nel contesto del clima di avversione nei confronti della Commissione straordinaria che pervade la realtà locale, in alcuni casi descritto con termini di generale asservimento agli ambienti malavitosi (diffuso senso clientelare, omertà ed ossequiosa complicità verso gli ambienti malavitosi, oltre che esasperato individualismo, forte disimpegno e sfiducia nei confronti delle istituzioni pubbliche).

APPARATO BUROCRATICO: REALTA' LOCALI



- A) PERSONALE QUALIFICATO E COMPETENTE MA CHE SUBISCE L'INFLUENZA DELL'APPARATO POLITICO.
- B) I DIRIGENTI NON SI ASSUMONO LA RESPONSABILITA' DEGLI ATTI.
- C) I DIRIGENTI SONO EFFICIENTI E PREPARATI MA NON DISPONGONO DI PERSONALE QUALIFICATO.
- D) IL PERSONALE AVREBBE BISOGNO DI CONTINUI CORSI DI FORMAZIONE.
- E) IL PERSONALE NON POSSIEDE SUFFICIENTI CAPACITA' PROFESSIONALI
- F) I DIRIGENTI ASSUMONO DECISIONI CHE SPETTEREBBERO INVECE AGLI ORGANI DI INDIRIZZO POLITICO

Spesso nei comuni commissariati la struttura burocratica appare sovradimensionata rispetto alla popolazione residente, anche per l'ulteriore incremento di unità operative dovuto al reclutamento di contrattisti precari, che per di più non innalzano il livello del rendimento qualitativo nella gestione dei servizi.

Avviene anche talvolta che il personale sia fortemente sotto organico, ma non per questo meglio qualificato.

Questa plethora di personale poco competente, scarsamente responsabile o non motivato, appare in genere fortemente influenzato dai rappresentanti politici di turno, nei cui confronti la dirigenza non rivendica nessun ruolo peculiare, neanche sotto il peso della specifica responsabilità dirigenziale.

All'inefficienza dei servizi resi si accompagna, conseguentemente, l'ulteriore danno costituito dal prosciugamento delle risorse finanziarie, dal momento che sulla spesa corrente viene ad incidere in maniera eccessiva proprio quella del personale.

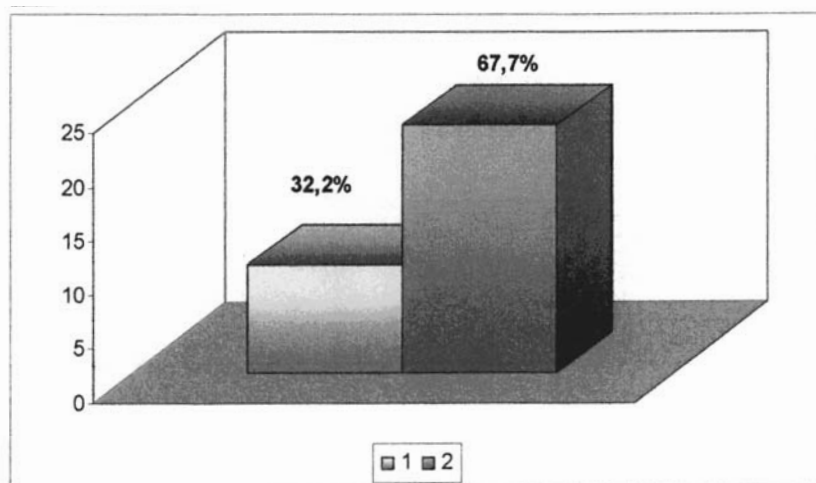
a) Stabilizzazione lavoratori socialmente utili.

Una criticità è rappresentata spesso dalla presenza di un elevato numero di lavoratori socialmente utili (LSU) che aspirano alla stabilizzazione. La situazione in proposito appare molto varia, ma sempre problematica sotto aspetti diversi.

In alcuni casi i lavoratori socialmente utili, precari da decenni e de facto dipendenti dall'ente, sono stati "stabilizzati" dalle commissioni come dipendenti a tempo indeterminato e a tempo pieno, con ciò ponendo termine a una ingiustificabile situazione di precariato e, peraltro, riportando la dotazione organica del comune ad un livello adeguato alla dimensione demografica.

Ove le risorse economiche dell'ente non abbiano consentito una immediata immissione per la delicata situazione finanziaria riscontrata, la commissione ha comunque provveduto alla rideterminazione della pianta organica e alla programmazione delle assunzioni future, nei limiti imposti dalle leggi finanziarie e dal rispetto del patto di stabilità.

In altri casi si sono registrate assunzioni avvenute in precedenza, con assegnazione di mansioni superiori, che hanno creato le premesse per l'instaurazione di vertenze di lavoro.

**COMUNI CHE HANNO RITENUTO ADEGUATO IL RAPPORTO TRA IL
NUMERO DEI DIPENDENTI E QUELLO DELLA POPOLAZIONE**

1) RAPPORTO ADEGUATO

2) RAPPORTO NON ADEGUATO

b) Personale comandato ai sensi dell'art. 145 TUOEL.

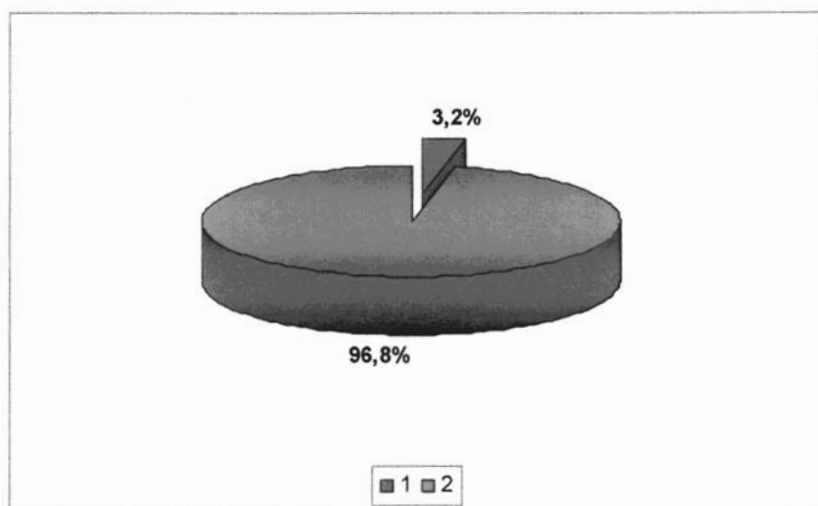
In generale le Commissioni straordinarie hanno proceduto alla sostituzione di una o più figure apicali avvalendosi della possibilità offerta dall'art. 145 TUOEL, che consente di richiedere l'assegnazione, in posizione di comando o distacco, di personale amministrativo e tecnico proveniente da amministrazioni ed enti pubblici, ove occorra anche in posizione di sovraordinazione.

Ciò è sicuramente utile agli organi straordinari, che si avvalgono così di personale qualificato e di fiducia, ed agevola il recupero della legalità, ma non costituisce uno strumento utilizzabile una volta finito il periodo di commissariamento.

Infatti, tale possibilità, pur essendo prevista anche a favore degli organi elettivi rinnovati a fronte di motivate richieste delle amministrazioni interessate, non può allo stato essere soddisfatta per l'insufficienza del fondo appositamente creato presso il Ministero dell'Interno.

Quasi la totalità delle Commissioni straordinarie ha fatto richiesta ai Prefetti delle province di riferimento per l'assegnazione temporanea di personale ai sensi del citato art. 145 TUOEL.

RICHIESTA PERSONALE SOVRAORDINATO



1) COMUNI CHE HANNO AVVIATO LA RICHIESTA

2) COMUNI CHE NON HANNO AVVIATO LA RICHIESTA

L'apporto di risorse aggiuntive così ottenuto non è a tempo pieno, in quanto il personale assolve al nuovo incarico in aggiunta ai compiti che continua a svolgere presso l'ente di appartenenza.

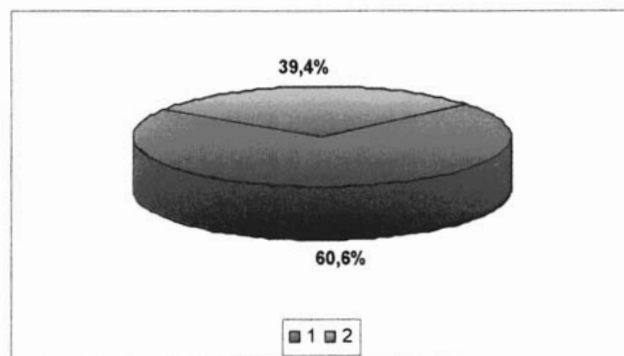
Pertanto, il personale in posizione di comando è chiamato spesso a svolgere un ruolo di fondamentale importanza per la riorganizzazione funzionale dei settori più delicati della struttura, quali l'ufficio tributi e l'ufficio tecnico.¹

c) Redistribuzione degli incarichi.

¹ Inoltre: controlli ambientali ed assistenza alle procedure di sgombero dei beni confiscati alla criminalità organizzata; piani straordinari di recupero dell'evasione tributaria; non mancano casi di assegnazione ai servizi di anagrafe, stato civile ed elettorale per intervenire sulle disfunzioni riscontrate nella regolare tenuta degli schedari e degli archivi.

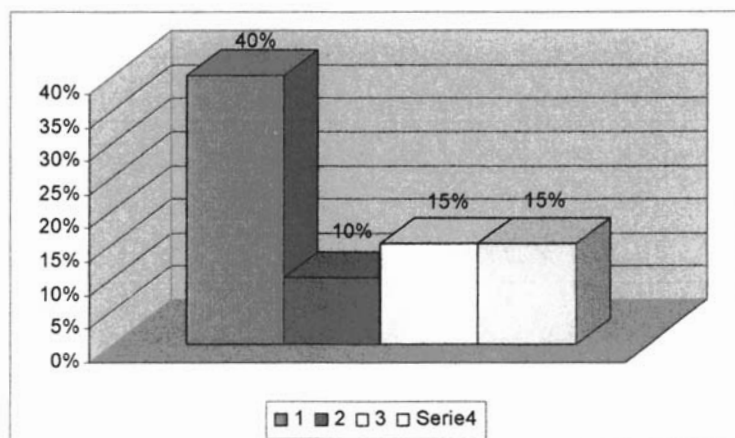
Spesso la Commissione interviene sulla struttura organizzativa con la redistribuzione degli incarichi fra i responsabili dei settori, soprattutto in quelli più delicati quali il settore Lavori Pubblici, il settore tecnico urbanistico e il settore ambiente.

AVVICENDAMENTO DEL PERSONALE



- 1) COMUNI CHE HANNO PROCEDUTO ALL'AVVICENDAMENTO DEL PERSONALE
- 2) COMUNI CHE NON HANNO PROCEDUTO ALL'AVVICENDAMENTO

MOTIVAZIONE



- 1) RIORGANIZZAZIONE DEL PERSONALE
- 2) SOPRANNUMERO DI POSIZIONI DIRIGENZIALI
- 3) INAFFIDABILITA' DEL PERSONALE
- 4) MIGLIORE ALLOCAZIONE PROFILI PROFESSIONALI