



RENATO ROLLI*

PRINCIPIO DI DEMOCRAZIA E SCIoglIMENTO DEI CONSIGLI COMUNALI PER INFILTRAZIONI MAFIOSE: LA PARTECIPAZIONE ALLA LUCE DEL PENSIERO DI MARIO NIGRO**

Abstract [It]: Il contributo si pone l'obiettivo di condurre una analisi critica del procedimento di scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose. Lo studio prende le mosse dal tenore letterale dell'art 143 TUEL per pervenire, attraverso lo studio della più attenta letteratura scientifica e della più recente giurisprudenza, all'individuazione di una sostanziale carenza strutturale del procedimento: il deficit di partecipazione e il conseguente nocimento al principio di democraticità.

Abstract [En]: The aim of the contribution is to carry out a critical analysis of the procedure for the dissolution of municipal councils for mafia infiltration. The study starts from the literal tenor of art 143 TUEL to arrive, through the study of the most careful scientific literature and the most recent jurisprudence, to the identification of a substantial structural deficiency of the procedure: the lack of participation and the consequent damage to the principle of democracy.

Parole chiave: infiltrazioni mafiose; scioglimento dei Comuni; partecipazione al procedimento; principio di democraticità.

Keywords: Mafia infiltration; dissolution of municipalities; participation in proceedings; principle of democracy.

SOMMARIO: 1. Premessa: perimetrazione del tema. – 2. Il procedimento di scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa. – 3. Profili problematici della misura dello scioglimento: la mancanza di partecipazione nella elaborazione dottrinale... – 4. ... e nella giurisprudenza. – 5. La ricerca di un momento utile di partecipazione. – 6. Dal difetto di partecipazione alla necessità di contrastare il fenomeno mafioso. – 7. Considerazioni conclusive.

* Professore Associato di Diritto Amministrativo - Università della Calabria.

** Contributo sottoposto a *peer review*.

1. Premessa: perimetrazione del tema

Il commissariamento dei Comuni “compromessi” è uno degli strumenti che, da oltre venti anni, lo Stato contrappone con attenzione capillare alla criminalità organizzata¹. L’influenza della criminalità organizzata sul territorio locale, nonché sul libero esercizio dell’azione amministrativa degli enti di governo, confligge con il rispetto dei canoni basilari che ispirano l’*agere* pubblico: ossia, con tutti quei valori connessi alla valenza del principio di legalità, che si traduce in elezioni libere e genuine, nella trasparenza, nell’imparzialità e nel buon andamento degli organi pubblici². Ed ancora, le infiltrazioni della criminalità organizzata – a causa delle tipiche modalità che le connotano – costituiscono il vulnus per la salvaguardia dell’ordine e della sicurezza pubblica³.

Questi principi impongono che la persona e i suoi diritti siano posti al centro del sistema pubblico e che l’attività amministrativa tenda alla tutela di interessi di rilievo pubblico: ad esempio una sana e corretta gestione del denaro pubblico.

Le scelte legislative di contrasto alla mafia non si concludono con la soppressione dell’ordinamento illecito, piuttosto investono una potestà pubblica duplice o ambivalente, che va oltre il momento repressivo⁴.

Tra queste, merita attenzione la misura dello scioglimento: essa si connota, come si dirà nel prosieguo, per la mancanza di qualsivoglia forma di partecipazione, sia da parte dell’organo elettorale, sia da parte dei soggetti interessati dallo scioglimento del consiglio comunale, con tutto ciò che ne consegue in termini di lesione di ineludibili principi costituzionali.

2. Il procedimento di scioglimento dei consigli comunali per infiltrazione mafiosa

L’analisi della nascita e dell’evoluzione della misura dello scioglimento nonché gli aspetti sostanziali e procedurali sarà condotta in un’ottica critica volta ad individuare possibili margini di modifica.

Il provvedimento di scioglimento è disciplinato dall’articolo 143 TUEL. Gli elementi sintomatici del condizionamento criminale «devono caratterizzarsi per concretezza, essere cioè assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica, per univocità, intesa quale loro direzione agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire,

¹ Si consenta il rinvio a R. ROLLI, *Il comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, Roma, Aracne Editrice, 2013, 129 ss.

² Sia consentito il rinvio a F. ASTONE - F. MANGANARO - R. ROLLI - F. SAITTA, *Legalità ed efficienza nell’amministrazione commissariata*, *Atti del XXIV Convegno di Copanello Montepaone*, 21-22 giugno 2019, Napoli, ESI, 2020.

³ Si veda diffusamente M. MAGRI, *Lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità, in attesa di una riforma dell’art. 143 del TUEL*, in *Dir. Amm.*, 1/2018, 77 ss., 79 ss.

⁴ N. POSTERARO, *Scioglimento e controlli*, in R. ROLLI (a cura di), *Lo scioglimento degli enti locali. Una introduzione*, Roma, Aracne editrice, 2013, 17-33; M. MAGRI, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità, in attesa di una riforma dell’art. 143 del Tuel*, cit.; Cfr. A. CRISMANI, *L’influenza della criminalità organizzata sul libero esercizio dell’azione amministrativa degli enti locali*, in *Federalismi.it*, 2014, 3 e 12.

per rilevanza, che si caratterizza per l'idoneità all'effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'ente locale»: è stata in tal guisa sottolineata la funzione preventiva della suddetta misura, perché consente di anticipare lo scioglimento agli atti prodromici di una vera e propria alterazione della libertà di determinazione⁵.

Dal novellato art. 143 del TUEL si evince che il presupposto dello scioglimento dei Consigli comunali e provinciali è rappresentato da significative risultanze, sufficienti a rilevare un condizionamento mafioso sugli organi dell'amministrazione in carica⁶.

Il T.A.R. Lazio precisa che, affinché si abbia lo scioglimento, non è necessaria la prova della commissione dei reati e nemmeno che tali evidenze probatorie siano inconfutabili. Invero, ci si può avvalere di tutte le prove a disposizione «pur quando il valore indiziario degli elementi raccolti non sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione».

Anche il condizionamento parziale può portare al provvedimento di cui al citato art. 143: ciò che conta è che l'attività dell'ente risulti asservita, anche solo in parte, agli interessi delle consorterie mafiose, giacché tale constatazione rivela che l'organo politico non è in grado, per complicità, connivenza, timore o mera incompetenza, di prevenire o di contrastare efficacemente il condizionamento mafioso⁷.

Al fine di verificare la sussistenza degli elementi indizianti dell'infiltrazione mafiosa, il Prefetto competente per territorio nomina una commissione d'indagine, composta da tre funzionari della pubblica amministrazione, attraverso la quale costui esercita i poteri di accesso e di accertamento di cui è diretto titolare per delega del Ministro dell'Interno.

Il procedimento si conclude con il decreto del Presidente della Repubblica che, su proposta del Ministro dell'Interno e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, dispone lo scioglimento dei Consigli comunali o provinciali.

Il decreto produce, quale effetto primario, la cessazione dalla carica di consigliere, Sindaco, Presidente della Provincia, di componente delle rispettive Giunte e di ogni altro incarico connesso alle cariche ricoperte, anche se diverge dalle leggi vigenti in materia di ordinamento e funzionamento degli organi comunali e provinciali⁸.

⁵ Si consenta il rinvio a R. ROLLI, *op. cit.*, 73-76, oltreché ad A. CANTADORI, *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose*, in "Per Aspera Ad Veritatem" n. 24, <http://gnosis.aisi.gov.it/sito%5CRivista24.nsf/servnavig/5>, consultato il 22/12/2018.

⁶ Cfr. M. CLARICH, *Termine del procedimento e potere amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1995; A.L. GUAGLIANO - R. ROLLI, *Tempo, silenzio, processo*, in *Giustamm*, 2010; M. MAZZAMUTO, *I principi costitutivi del diritto amministrativo come autonoma branca del diritto*, in M. RENNA - F. SAITTA, (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, 3 ss.; R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità. Le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, Giuffrè, 1990; F. ROMANO, *Decentramento amministrativo* (ad vocem), in *Enc. giur.*, IV, Milano, Giuffrè, 1911; G. ZANOBINI, *L'amministrazione locale*, Padova, Cedam, 1932; R. LUCIFREDI, *Decentramento amministrativo* (ad vocem), in *Nov. dig. it.*, V, Torino, Utet, 1960; M.S. GIANNINI, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 850 ss.; F. MANGANARO, *Il controllo sugli enti locali come parametro dell'autonomia*, in AA.VV., *Principi generali del diritto amministrativo ed autonomie territoriali*, Torino, Giappichelli, 2007, 235 ss.; M.S. GIANNINI, *Il decentramento nel sistema amministrativo*, in AA.VV., *Problemi della pubblica amministrazione*, I, Bologna, Il Mulino, 1958, 155 ss.; G. BERTI, *Articolo 5*, in A. PIZZORUSSO - G. BRANCA, *Commentario della Costituzione*, I, Bologna, Zanichelli, 1975, 277 ss.; G.C. DE MARTIN, *Decentramento amministrativo* (ad vocem), in *Nov. dig. it.*, App. II, Torino, Utet, 1981; E. BALBONI, *Decentramento amministrativo* (ad vocem), in *Digesto disc. pubbl.*, IV, Torino, Utet, 1989.

⁷ Cfr. TAR Lazio, n. 5022/2020

⁸ M. MAGRI, *Lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità di tipo mafioso: vecchi e nuovi dubbi di costituzionalità*, in attesa di una riforma dell'art. 143 del TUEL, cit., 79 ss.

Qualora, poi, ricorrano motivi di urgente necessità, il Prefetto, in attesa dell'adozione del decreto di scioglimento, può provvedere alla nomina di commissari al fine di assicurare e garantire la provvisoria amministrazione dell'ente, salvaguardando i beni primari della popolazione locale, messi in pericolo dalla collusione tra amministratori locali e criminalità organizzata⁹.

Il provvedimento è pubblicato in Gazzetta Ufficiale e spiega efficacia per un periodo compreso tra dodici e diciotto mesi, prorogabili eccezionalmente fino a ventiquattro.

In dottrina si dubita della compatibilità di tale strumento con il dettato costituzionale atteso che la misura dello scioglimento non solo tutela l'ordine pubblico, il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione, ma incide anche sull'autonomia degli enti locali, privandoli della rappresentanza politica per un periodo che potrebbe essere eccessivamente ampio¹⁰.

Occorre interrogarsi, allora, se quello strumento pensato per preservare la democrazia non finisca per intaccare gli stessi principi democratici che trovano concreta espressione nella libertà di scegliere un rappresentante politico: le scelte degli elettori sono neutralizzate dal provvedimento di scioglimento e sostituite dalla nomina di commissari a-rappresentativi¹¹.

Del resto, l'art. 1 della nostra Carta Costituzionale stabilisce che la sovranità, il potere, appartengono al popolo. In quest'ottica di "sovranità popolare" si è pervenuti a configurare lo Stato persona quale "organo" dello Stato comunità, ovvero del popolo.¹²

Appare, però, più realistico ipotizzare un rapporto dialettico fra popolo sovrano e "Stato apparato", "Stato persona", tanto più intenso quanto più la democrazia è viva, piuttosto che una identificazione immediata ed irrelata: rapporto nel quale tutti i poteri "ultimi", in principio, appartengono al popolo che vengono esercitati mediante procedure di partecipazione. Detta sovranità popolare si esercita, innanzitutto, attraverso l'esercizio dei diritti politici, del diritto di eleggere i membri del Parlamento, dei consigli regionali, comunali e provinciali (diritto di elettorato attivo); nel diritto di essere eletti a tali cariche (elettorato passivo). In realtà, si esercita ancora attraverso l'esercizio di diritti civili¹³ che talvolta possono assumere una acuta incidenza politica¹⁴.

⁹ Si consenta il rinvio a R. ROLLI, *Dura lex, sed lex. Scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni mafiose, interdittive prefettizie antimafia e controllo giudiziario, Istituzioni del Federalismo*, 1/2022, 22 ss.

¹⁰ F.G. COCA, *Scioglimento degli Organi elettivi per condizionamento della criminalità organizzata*, in *Riv. Giur. It.*, 2016.

¹¹ Si consenta il rinvio a R. ROLLI, *I "tentacoli" della criminalità organizzata nelle vicende amministrative degli enti locali*, in *L'amministrazione nell'assetto costituzionale dei poteri pubblici. Scritti per V. CERULLI IRELLI*, Torino, Giappichelli, 2021.

¹² E. TOSATO, *Sovranità dello Stato e sovranità del popolo*, in E. TOSATO (a cura di), *Persone società intermedie e Stato*, Milano, Giuffrè, 1989.

¹³ V. CRISAFULLI, *Stato Popolo Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1985.

¹⁴ Cfr. A. CERRI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Milano, Giuffrè, 2002.

3. Profili problematici della misura dello scioglimento: la mancanza di partecipazione nella elaborazione dottrinale...

Dal descritto procedimento di scioglimento ex art. 143 TUEL emerge chiaramente l'assenza di forme di partecipazione.

Per comprendere l'importanza della partecipazione al procedimento vale la pena evidenziare come, progressivamente, la migliore dottrina¹⁵ (in Italia in particolare con Sandulli¹⁶, Benvenuti¹⁷, Pastori¹⁸ e poi Nigro¹⁹) ha rilevato la centralità della partecipazione al procedimento, quale «intervento da parte del cittadino nell'esercizio della funzione»²⁰.

Difatti, la partecipazione costituisce, pur con tutte le differenze tra i vari ordinamenti²¹, articolazione essenziale di quel diritto a una buona amministrazione enunciato dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, espressione piena dello *ius publicum europaeum*²².

Mario Nigro, Maestro – come noto – sensibilissimo al tema del procedimento²³, nell'ambito di lavori che non hanno trascurato la comparazione e l'attenzione per le

¹⁵ Sulla partecipazione al procedimento, nell'ambito di una vastissima letteratura, si rinvia a E. CASSETTA (a cura di F. FRACCHIA), *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2020, 430 ss.; P. CHIRULLI, *I diritti dei partecipanti al procedimento*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2017, 62 ss.; M. BOMBARDELLI, *La partecipazione procedimentale*, in A. BARTOLINI - A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze, Firenze University Press, 2016, 296 ss.; R. FERRARA, *La partecipazione al procedimento amministrativo: un profilo critico*, in *Dir. amm.*, 2/2017, 209 ss.; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2014, 132 ss.; F. SATTA, *Contraddittorio e partecipazione nel procedimento amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2010, 299 ss.; G. TARULLO, *Il principio di collaborazione procedimentale. Solidarietà e correttezza nella dinamica del potere amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2008, 281 ss.; V. CERULLI IRELLI (a cura di), *Il procedimento amministrativo*, Napoli, Jovene, 2007; M. OCCHIENA, *Partecipazione al procedimento amministrativo*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, 4128 ss., M. CLARICH, *Garanzia del contraddittorio nel procedimento*, in *Dir. amm.*, 2004, 59 ss.; A. SANDULLI, *Il procedimento*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, Vol. II, II ed., Milano, Giuffrè, 2003, 1005 ss.; F. GIGLIONI - S. LARICCIA, *Partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa*, in *Enc. Dir.*, IV agg.to, Milano, Giuffrè, 2000, 943 ss.; M.P. VIPIANA - F. FRACCHIA, *Osservazioni in tema di partecipazione al procedimento amministrativo e tutela delle parti*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, 346 ss.; M. CARTABIA, *La tutela dei diritti nel procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1991; S. COGNETTI, *La tutela delle situazioni soggettive tra procedimento e processo*, Napoli, ESI, 1987; M.P. CHITI, *Partecipazione popolare e pubblica amministrazione*, Pisa, Pacini, 1977; R. BETTINI, *La partecipazione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 1973.

¹⁶ A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1940.

¹⁷ F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 118 ss. e poi in *Scritti giuridici*, II, Milano, Giuffrè, 2006, 117 ss.

¹⁸ G. PASTORI (a cura di), *La procedura amministrativa*, Vicenza, Neri Pozza, 1964.

¹⁹ M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, in *Riv. trim. dir. e proc.*, 1980, 223 ss.

²⁰ F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Venezia, Marsilio, 1994, e poi in *Scritti giuridici*, II, cit., 941.

²¹ S. CASSESE, *La partecipazione dei privati alle decisioni pubbliche. Saggio di diritto comparato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2007, 13 ss. Si v. anche G. NAPOLITANO, *Le leggi sul procedimento. Appunti per un'analisi comparata*, in C. CONTESSA - R. GRECO, *L'attività amministrativa e le sue regole*, Piacenza, La Tribuna, 2020, 47 ss., e G. DELLA CANANEA, *op. cit.*, 61 ss. Sul tema della partecipazione in prospettiva comparata si v. altresì: L.M. DEEZ PICAZO, *La partecipazione del cittadino al procedimento amministrativo (osservazioni preliminari in chiave comparatistica)*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il procedimento amministrativo: profili comparati*, Padova, Cedam, 1993, 65 ss.; R. CARANTA, *Procedimento amministrativo in diritto comparato*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, IV, Torino, Utet, 1996; M. D'ALBERTI, *La "visione" e la "voce": le garanzie di partecipazione ai procedimenti amministrativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1 ss. nonché J.B. AUBY - T. PERROUD (a cura di), *Droit comparé de la procédure administrative*, Bruxelles, Bruylant, 2016, e M.A. SANDULLI (a cura di), *Il procedimento amministrativo fra semplificazione e partecipazione. Modelli europei a confronto*, Milano, Giuffrè, 2000.

²² In questi termini, G. DELLA CANANEA, *op. cit.*, 213. Sul punto v. altresì S. BATTINI - B.G. MATTARELLA - A. SANDULLI - G. VESPERINI (a cura di), *Codice ipertestuale della giustizia amministrativa (Commentario con banca dati di giurisprudenza e legislazione)*, Torino, Utet, 2007, 107 ss.

²³ Sul contributo di M. NIGRO allo sviluppo del procedimento si v. R. CHIEPPA, *Mario Nigro e la disciplina del procedimento amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 667 ss.

esperienze straniere²⁴, aveva in particolare elaborato l'istruttoria pubblica, quale fase di confronto prevista «per l'adozione di strumenti urbanistici, di piani commerciali e di piani paesistici, la localizzazione di centrali energetiche l'assunzione di opere pubbliche, che incidono in modo rilevante sull'economia e sull'assetto del territorio e che rientrino nelle categorie individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri»²⁵. L'istruttoria era delineata come la sede ove consentire la massima partecipazione dei cittadini rispetto all'adozione di atti amministrativi generali o suscettibili di incidere considerevolmente sul territorio, imponendo delicati bilanciamenti di interessi. La proposta di previsione dell'istituto venne tuttavia eliminata da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri prima della trasmissione della proposta al Consiglio di Stato per il parere²⁶, suscitando le critiche dello stesso Nigro, che considerò l'eliminazione «molto grave e priva di valide ragioni», precludendo la realizzazione di quelle «finalità istruttorie con metodo accentuatamente e originariamente partecipativo», espressione di un «attaccamento ad un'amministrazione segreta o aperta solo a soggetti individualmente selezionati»²⁷.

Se è innegabile che l'ampliamento della logica partecipativa si accompagna a presumibili appesantimenti della funzione di governo del territorio, si tratta di aspetti che appaiono superabili a fronte dei vantaggi derivanti dall'apporto conoscitivo dei cittadini²⁸, in particolare laddove i processi siano delineati secondo soluzioni equilibrate e flessibili²⁹ ed abbiano termini certi.

Anche alla luce di quanto affermato dal Maestro, assume un ruolo primario il riconoscimento della possibilità di partecipare al procedimento col quale si perviene allo scioglimento del consiglio comunale: in mancanza di tale previsione si assiste, innegabilmente, alla lesione dell'autonomia locale. È tangibile come l'assenza di una previsione normativa che possa contribuire alla partecipazione attiva, sia da parte del Sindaco in via di scioglimento, sia da parte dei consiglieri, sia da parte della giunta, nonché – soprattutto – da parte dell'elettorato attivo si ponga in una posizione di netto contrasto con i valori costituzionali.

Difatti, l'avvio di uno stato di “quiescenza” dell'attività amministrativa locale certamente collide con il perseguimento del pubblico interesse.

²⁴ Cfr. lo stesso F. PUGLIESE, *Il contraddittorio nel procedimento*, in F. TRIMARCHI (a cura di), *Il procedimento amministrativo tra riforme legislative e trasformazioni dell'amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1990, 26, il quale peraltro evidenzia come la principale influenza fu quella dell'*Administrative Procedure Act statunitense*. Si v. altresì G. MASSARI, *Il procedimento amministrativo italiano alla luce del diritto europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 6/2017, 1499 ss. Si v. infine anche i riferimenti nel parere del Consiglio di Stato, Ad. Gen., 19 febbraio 1987, n. 7.

²⁵ Per gli esiti dei lavori della Commissione Nigro si v. *Quaderni regionali*, 1984, 4. 1339. Il disegno di legge è stato pubblicato in *Riv. trim. di scienza dell'amm.*, 2/1987, 85.

²⁶ Cfr. R. CHIEPPA, *op. cit.*, 671.

²⁷ Così M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo fra inerzia legislativa e trasformazioni dell'amministrazione (a proposito di un recente disegno di legge)*, in *Dir. proc. amm.*, 1/1989, 10-11.

²⁸ L'ampliamento della partecipazione rischierebbe in questo senso di porsi in contrasto con i principi di semplificazione e celerità: cfr., in materia paesaggistica L. DI GIOVANNI, *L'attività conoscitiva della pubblica amministrazione nel procedimento di pianificazione paesaggistica*, in *Riv. giur. edil.*, 6/2019, 559 ss., il quale poi riconosce però come anche in tale settore i vantaggi dell'apporto del privato risultino prevalenti.

²⁹ Cfr. S. PROFETI - V. TARDITI, *Le pratiche collaborative per la co-produzione di beni e servizi: quale ruolo per gli Enti locali?*, in *Istituzioni del Federalismo*, 4/2019, 861 ss.; C. IAIONE, *The right to the co-city*, in *Italian Journal of Public Law*, 1/2017, 125 ss.

Queste le ragioni per le quali è sempre doveroso bilanciare scrupolosamente gli interessi e le esigenze che si manifestano nel caso concreto: ed è proprio in ciò che si sostanzia l'attività politica, nel "bilanciare" i diversi interessi presenti nella collettività, attribuendo la prevalenza agli uni od agli altri, oppure variamente contemperandoli. Infatti, alcuni autori³⁰ configurano l'attività politica in sostanza come svolgimento dei valori/principi costituzionali e, dunque, come interpretazione/bilanciamento di questi³¹.

Come già evidenziava Mario Nigro, infatti, è tramite il procedimento che si può realizzare la buona amministrazione e garantire la scelta più adeguata, concretizzandosi in essa, tramite la partecipazione del cittadino, quale «padrone di casa»³², la cittadinanza amministrativa³³.

4. ... e nella giurisprudenza

In tema di carenza di partecipazione è utile il riferimento ad una recente sentenza del Tar Lazio³⁴ che dà la prova della carenza strutturale del procedimento di scioglimento.

La questione rimessa ai giudici ha ad oggetto l'annullamento del decreto del Presidente della Repubblica del 10 giugno 2022 che ha decretato lo scioglimento del Comune di San Giuseppe Vesuviano (Na) per presunte infiltrazioni mafiose.

Gli istanti hanno lamentato l'illegittimità del provvedimento, deducendo, tra le altre cose, vizi di violazione e falsa applicazione dell'articolo 143 del TUEL.

Il Tar ha rigettato il ricorso osservando che: «è noto che, in tale materia, la regola di inferenza da utilizzarsi è quella, di derivazione civilistica, del “più probabile che non” ovvero della cd. “probabilità cruciale”, posto che la misura in questione ha una finalità straordinaria di prevenzione e salvaguardia della funzionalità dell'ente rispetto ai tentativi di insinuazione mafiosa. Ne consegue che l'adozione del decreto prescinde da rilevanze probatorie tipiche di un processo penale e non richiede la certezza degli accertamenti in ordine a pericolo di contagio».

Più in particolare, la ragione del rigetto sta nella circostanza che «la relazione prefettizia ha palesato una macchina amministrativa fortemente deficitaria e verosimilmente influenzata dalla criminalità organizzata, connotata da una totale inerzia sul piano disciplinare e sul piano dei controlli [...]. In sostanza, alla luce del quadro sinottico evidenziato dall'amministrazione (non atomisticamente inteso), è risultata una situazione di patologica inefficienza e di verosimile contiguità con le consorterie criminali della zona che hanno fisiologicamente suggerito la gravata misura di scioglimento dell'ente comunale.».

Lo scioglimento, dunque, sarebbe a fortiori giustificato se si considera che secondo la giurisprudenza amministrativa «la misura dissolutiva in questione è imposta anche allorquando venga accertato un coinvolgimento diretto degli organi di vertice dell'ente nella

³⁰ F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, Milano, Giuffrè, 1970.

³¹ Cfr. A. CERRI, *op. cit.*

³² M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, cit., 227.

³³ Così S. CASSESE richiamato da R. CHIEPPA, *op. cit.*, 677.

³⁴ Tar Lazio n. 16391 del 6.11.2023; in tal senso anche Tar Lazio n. 17523/2023 del 24.11.2023;

situazione di illegalità diffusa del territorio, nel senso dell'inadeguatezza del comune a svolgere i propri compiti di vigilanza e di verifica nei confronti della burocrazia e dei gestori dei servizi pubblici».

Come emerge dalla motivazione della sentenza, il testo vigente – introdotto dall'art. 2, co. 30, della legge n. 94 del 2009 – richiede condizioni più stringenti rispetto alla disposizione previgente, la quale faceva riferimento genericamente a “elementi” espressione di “collegamenti diretti o indiretti” degli amministratori alla criminalità organizzata ovvero di forme di condizionamento degli stessi.³⁵

Ciononostante, pure a fronte di uno sforzo legislativo di disegnare una disciplina più ancorata al “fatto” che alla “presunzione”, persiste un deficit di democraticità.³⁶

Per giungere allo scioglimento, infatti, non è necessario che siano stati commessi reati perseguibili penalmente né che possano essere disposte misure di prevenzione. È sufficiente che emerga una possibile soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata, potendosi prescindere dalla prova rigorosa dell'accertata volontà di questi ultimi di assecondare le richieste della criminalità³⁷.

A fronte di una procedura così delineata si avverte distintamente l'esigenza – già prospettata da Mario Nigro – di consentire all'organo rappresentante l'ente locale di partecipare al procedimento di scioglimento.

A tal riguardo, difatti, vale la pena ricordare come il primo scritto monografico del giurista calabrese fu, specificamente, un lavoro a metà strada tra il diritto sindacale ed il diritto dell'impresa: in questa sede, già nel 1946, egli affrontava per la prima volta il tema della partecipazione, che lo avrebbe accompagnato lungo l'intera vita scientifica; difatti, analizzava il ruolo centrale e fondamentale svolto dalla partecipazione al procedimento amministrativo, così elaborando un pensiero scientifico tutt'oggi attivo e che ben si adatta alla problematica odierna del deficit di democraticità nel procedimento di scioglimento dei consigli comunali³⁸.

D'altronde, il testo elaborato dalla summenzionata Commissione presieduta dal prof. Mario Nigro aveva espressamente previsto il diritto al contraddittorio per il privato che subiva dal provvedimento una lesione dei propri diritti soggettivi o interessi legittimi, diritto che non si esprimeva nella semplice visione degli atti prodotti dall'amministrazione nel procedimento e nella successiva presentazione di memorie scritte ove esporre le proprie difese rispetto alle scelte amministrative, ma in un vero e proprio diritto di interagire e rispondere immediatamente, in via orale, con l'Amministrazione³⁹.

³⁵ Cfr. in tal senso Consiglio di Stato n. 2793/2021; nonché sui collegamenti diretti ed indiretti, Consiglio di Stato n. 8763/2022; in generale Consiglio di Stato n. 6118/2023

³⁶ F.G. SCOCA, *Scioglimento degli Organi elettivi per condizionamento della criminalità organizzata*, cit.

³⁷ Sia consentito rinviare a R. ROLLI, *Il Comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, Roma, Aracne Editrice, 2013.

³⁸ A. SANDULLI, *Mario Nigro, giurista dello stato democratico-sociale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2010, 642 ss.: questo scritto è la versione rielaborata della relazione tenuta al Convegno su «Mario Nigro a venti anni dalla scomparsa», svoltosi il 29 ottobre 2009 presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma Tre.

³⁹ M.R. CALDERARO, *Il preavviso di rigetto ai tempi della semplificazione amministrativa*, in *Federalismi*, 2022.

È tangibile la necessità di procedere all'introduzione di una verifica specifica dei fatti posti alla base di un provvedimento di scioglimento dei consigli comunali. Fondamentale rilevanza, difatti, va attribuita al riscontro ovvero all'accertamento dei fatti che si ritiene abbiano un collegamento diretto o indiretto con gli ambienti di criminalità di stampo mafioso.

Pertanto, ricollegandoci alla primaria importanza attribuita dal Maestro Nigro alla partecipazione⁴⁰, quest'ultima deve trovare applicazione anche e soprattutto nel procedimento che porta all'emanazione di un provvedimento di scioglimento dei consigli comunali.

5. La ricerca di un momento utile di partecipazione

La partecipazione, peraltro, deve collocarsi in una fase utile.

Il cosiddetto "momento" nel quale occorre avviare una partecipazione, analizzando e studiando attentamente la norma contenuta nell'art. 143 TUEL, potrebbe essere riconosciuto nella fase iniziale ovvero in quella di accesso della commissione d'indagine all'interno dell'ente, composta da tre funzionari della pubblica amministrazione. Prevedendo una partecipazione nella fase iniziale del procedimento si può addivenire ad un contemperamento fra più interessi, nonché si attribuisce la concreta possibilità di contestualizzare il materiale probatorio che – indirettamente o direttamente – è stato posto alla base di un provvedimento di scioglimento del consiglio comunale.

D'altro canto, si potrebbe prevedere l'inserimento di una fase partecipativa⁴¹ nel momento di insediamento dei commissari all'interno dell'ente sciolto per potenziali rapporti con ambienti di stampo mafiosa: così procedendo, si finisce per attribuire ai soggetti interni all'ente la possibilità di descrivere in modo ottimale il funzionamento e le dinamiche che l'ente ha dovuto fronteggiare e che, certamente, non può essere conosciuto da parte dei commissari chiamati ad occuparsi dell'ente a loro sconosciuto.

Non pare, dunque, revocabile in dubbio la necessità di prevedere una partecipazione attiva e utile all'interno del procedimento amministrativo.

Certamente spetta al legislatore, nell'esercizio del suo dominio, plasmare la norma e collocare utilmente il momento partecipativo, così da contemperare al meglio i principi interessati dalla misura scioglimento: legalità da un lato, democraticità dall'altro.

⁴⁰ M. NIGRO, *Democrazia nell'azienda*, Roma, Sestante, 1946.

⁴¹ La necessità del momento partecipativo è affiorata nel procedimento di interdittiva antimafia. Auspicabile sarebbe una "interpretazione analogica" al procedimento di scioglimento. Sul punto si veda diffusamente: R. ROLLI - M. MAGGIOLINI, *Informativa antimafia e contraddittorio procedimentale*, (nota a Cons. St. sez. III, 10 agosto 2020, n. 4979), in www.giustizjainsieme.it, 2020; M.A. SANDULLI, *Rapporti tra il giudizio sulla legittimità dell'informativa antimafia e l'istituto del controllo giudiziario*, in www.giustizjainsieme.it, 2022.

6. Dal difetto di partecipazione alla necessità di contrastare il fenomeno mafioso

Se, da un lato, l'analisi sino a qui svolta ha fatto emergere un deficit di democraticità della misura dello scioglimento, d'altro lato non può tacersene la necessaria applicazione a fronte di una diffusione a macchia d'olio del fenomeno mafioso.

L'ingerenza delle mafie nel territorio nazionale e sovranazionale è un fenomeno radicato a causa della capacità quasi camaleontica delle organizzazioni criminali di adattarsi al mutevole contesto sociale ed economico, sino al punto di non consentire, in taluni punti geografici del Paese, la diffusione o addirittura la nascita della democrazia. V'è da chiedersi, allora, se sia questa la causa dell'uso assai frequente dello strumento dello scioglimento.

I seguenti dati rappresentano una cartina tornasole di tale fenomeno:

- 2004: sono 6 i Comuni sciolti per infiltrazione mafiosa; 8 anni dopo il numero si eleva a 24 Comuni.
- Gli scioglimenti di consigli comunali disposti nel 2022 sono stati 11, di cui 4 in Campania, 3 in Calabria, 2 nel Lazio e 2 in Puglia. Fino ad arrivare al 2023: ad essere commissariati sono 24 Comuni; capofila si conferma la Calabria, con il comune di Rende, recentemente commissionato e il comune di Capistrano, in provincia di Vibo Valentia, commissionato nel mese di ottobre 2023. Da ultimo, il Comune di Tropea nel mese di Aprile 2024.
- Dal 1991 al 2023 sono stati sciolti 373 consigli comunali per infiltrazioni mafiose, di cui 25 annullati a seguito di ricorso (dati aggiornati al 23 giugno 2023); a questi si aggiungono sette aziende ospedaliere⁴².

Allegato A

ENTITÀ IN GESTIONE COMMISSARIALE EX ART. 143 TUEL Riparto contributo erariale euro 5.000.000,00 - Anno 2023														
REGIONE	PROVINCIA	COMUNE	POPOL. 2021	Codice Ministero dell'Interno	Codice catastale	Primo riparto - Quota 60%				Secondo riparto - Quota 40%			TOTALE	
						Quota fissa	Peso	Pop. Ponderata	Quota ponderata	Totale primo riparto	Peso	Pop. Ponderata		Totale secondo riparto
Sicilia	Messina	Mojo Alcantara	685	5190480520	F277	125.000,00	1,00	685	12.106,06	137.106,06	1,00	685	6.263,50	143.369,56
Calabria	Reggio Calabria	Cosoleto	795	4180670300	D089	125.000,00	1,00	795	14.050,08	139.050,08	1,00	795	7.269,32	146.319,40
Calabria	Reggio Calabria	Portigliola	1.091	4180670620	G905	125.000,00	0,90	982	17.353,18	142.353,18	0,90	982	8.978,29	151.331,47
Calabria	Vibo Valentia	Soriano Calabro	2.306	4181030400	IS54	125.000,00	0,90	2.075	36.678,67	161.678,67	0,90	2.075	18.977,03	180.655,70
Sicilia	Catania	Castiglione di Sicilia	2.930	5190210140	C297	125.000,00	0,90	2.637	46.603,87	171.603,87	0,90	2.637	24.112,18	195.716,05
Sicilia	Palermo	Bolognetta	4.097	5190550110	A946	125.000,00	0,90	3.687	65.165,88	190.165,88	0,90	3.687	33.715,91	223.881,79
Calabria	Reggio Calabria	Scilla	4.578	4180670850	IS37	125.000,00	0,90	4.118	72.784,74	197.784,74	0,90	4.118	37.657,80	235.442,54
Calabria	Catanzaro	Nocera Terinese	4.719	4180220840	F910	125.000,00	0,90	4.247	75.059,26	200.059,26	0,90	4.247	38.834,61	238.893,87
Calabria	Catanzaro	Simeri Crichi	4.748	4180221290	I745	125.000,00	0,90	4.273	75.520,53	200.520,53	0,90	4.273	39.073,26	239.593,79
Puglia	Lecce	Neviano	4.954	4160410520	F881	125.000,00	0,90	4.459	78.797,12	203.797,12	0,90	4.459	40.768,52	244.565,63
Sicilia	Catania	Calatabiano	5.167	5190210100	B384	125.000,00	0,90	4.650	82.185,04	207.185,04	0,90	4.650	42.921,38	249.706,43
Campania	Caserta	Sparanise	7.220	4150200890	IB85	125.000,00	0,90	6.498	114.839,56	239.839,56	0,90	6.498	59.416,37	299.255,93
Sicilia	Palermo	San Giuseppe Jato	8.204	5190550620	H933	125.000,00	0,90	7.384	130.490,82	255.490,82	0,90	7.384	67.514,11	323.004,94
Puglia	Barletta-Andria-Trani	Trinitapoli	13.970	4160310550	B915	125.000,00	0,60	8.382	148.135,61	273.135,61	0,60	8.382	76.643,28	349.778,89
Calabria	Reggio Calabria	Rosarno	14.639	4180670690	H558	125.000,00	0,60	8.783	155.229,58	280.229,58	0,60	8.783	80.313,60	360.543,17
Campania	Napoli	San Giuseppe Vesuviano	30.045	4150510680	H931	0,00			0,00	0,00	0,40	12.018	109.890,11	109.890,11
Campania	Napoli	Villaricca	31.284	4150510870	G309	0,00			0,00	0,00	0,40	12.514	114.421,77	114.421,77
Calabria	Cosenza	Rende	36.123	4180251030	H235	0,00			0,00	0,00	0,40	14.449	132.120,50	132.120,50
Campania	Napoli	Torre Annunziata	40.523	4150510830	L245	0,00			0,00	0,00	0,40	16.209	148.213,58	148.213,58
Lazio	Roma	Nettuno	48.159	3120700710	F880	0,00			0,00	0,00	0,40	19.264	176.142,38	176.142,38
Lazio	Roma	Anzio	58.593	3120700070	A323	0,00			0,00	0,00	0,30	17.578	160.728,69	160.728,69
Campania	Napoli	Castellammare di Stabia	63.330	4150510240	C129	0,00			0,00	0,00	0,30	18.999	173.722,93	173.722,93
Puglia	Foggia	Foggia	146.803	4180310230	D643	0,00			0,00	0,00	0,30	44.041	402.700,89	402.700,89
TOTALE			534.961			1.875.000,00		63.656	1.125.000,00	3.000.000,00		218.728	2.000.000,00	5.000.000,00

È evidente la diffusione a macchia d'olio del fenomeno mafioso.

Le odierne associazioni mafiose presentano un'impalcatura ben diversa da quella delle mafie storiche: l'organizzazione ancorata a legami squisitamente familiari, che si limitava ad

⁴² Dati consultabili sul sito <https://dait.interno.gov.it/documenti/decreto-fl-31-10-2023-all-a.pdf>.

affermare il controllo sul territorio locale, sul “latifondo”, si è tramutata in organizzazione capace di consolidare il proprio potere e controllo sul territorio interregionale, infiltrandosi in ogni fibra del tessuto economico nazionale e internazionale⁴³.

Emblematico è il caso della n’drangheta calabrese, che ha subito un’evoluzione tale da consentirle di avere il controllo delle attività economiche fuori del territorio di origine dell’organizzazione, al punto di essere definita come “mafia all’avanguardia”: la forza intimidatrice delle associazioni criminali delocalizzate, come osserva la giurisprudenza, trae origine dal collegamento con l’organizzazione madre.

La c.d. evoluzione economico-contrattuale del fenomeno mafioso ha, conseguentemente, allertato il legislatore che, consapevole dell’insufficienza delle strategie di contrasto tipicamente repressive o preventive, ha ritenuto necessaria la predisposizione di strumenti capaci di aggredire il fenomeno associativo in tutte le sue forme.

Il commissariamento dei Comuni “compromessi” è uno degli strumenti che, da oltre venti anni, lo Stato contrappone con attenzione capillare alla criminalità organizzata. L’influenza della criminalità organizzata sul territorio locale, nonché sul libero esercizio dell’azione amministrativa degli enti di governo, confligge con il rispetto dei canoni basilari che ispirano l’*agere* pubblico: ossia, con tutti quei valori connessi alla valenza del principio di legalità, che si traduce in elezioni libere e genuine, nella trasparenza, nell’imparzialità e nel buon andamento degli organi pubblici. Ed ancora, le infiltrazioni della criminalità organizzata – a causa delle tipiche modalità che le connotano – costituiscono il vulnus per la salvaguardia dell’ordine e della sicurezza pubblica.

Questi principi impongono che la persona e i suoi diritti siano posti al centro del sistema pubblico e che l’attività amministrativa tenda alla tutela di interessi di rilievo pubblico: ad esempio una sana e corretta gestione del denaro pubblico.

La legalità dell’azione amministrativa, corollario dei principi di rilievo costituzionale, deve quindi sfociare nel “risultato” di un’amministrazione locale che, formata sulla base della legalità e legittimità elettiva, sia esclusivamente vocata al perseguimento degli interessi pubblici.

Le scelte legislative di contrasto alla mafia non si concludono con la soppressione dell’ordinamento illecito, piuttosto investono una potestà pubblica duplice o ambivalente, che va oltre il momento repressivo: esse riguardano e proteggono la società nella sua interezza, toccano la fruizione dei servizi offerti dalla amministrazione pubblica in quel senso oggettivo chiaramente enunciato all’art. 97 Cost.

⁴³ Si consenta il rinvio a R. ROLLI, *Dura lex, sed lex. Scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni mafiose, interdittive prefettizie antimafia e controllo giudiziario*, cit.; F.G. SCOCA, *Scioglimento degli Organi elettivi per condizionamento della criminalità organizzata*, in *Riv. Giur. It.*, 2016; R. ROLLI, *I “tentacoli” della criminalità organizzata nelle vicende amministrative degli enti locali*, cit.

7. Considerazioni conclusive

La mafia non è perimetrata, non limita e non soffoca soltanto l'attività amministrativa dei Comuni: è un'aria che avvolge e coinvolge. Si trasmette con accelerazione in forma subdola, equivoca; è parte attrice, guizzando sorretta da un filo conduttore agile e intelligente⁴⁴.

Possiamo individuare una “macromafia” perché invade i settori baricentrali dell'economia⁴⁵: dalle infrastrutture, dai commerci di vario genere fino alla sanità. Ad essa si addebitano stalli o accelerazioni ingiustificabili sotto l'aspetto legale. Ha un andamento iperbolico, con rami tendenti all'infinito.

Si affianca a questa una “micromafia”, tanto è latente la sua immersione, come un sommergibile in apparenza immobile sul fondale marino, nella mente umana. Quest'ultima, a volte per debolezza, per fragilità, per superficialità, per omertà, per silenzi che sono assenti, o per altre variabili, si lascia erodere. Si innesca così un processo – di erosione – simile al fenomeno fisico per cui l'acqua solidificata, per aumento del proprio volume, provoca crepe nella roccia.

Il filosofo idealista tedesco Johann Gottlieb Fichte affermava: chi si ferma, indietreggia rispetto a chi cammina. Sotto metafora, il soggetto che cammina è la mafia e noi restando fermi, indietreggiamo rispetto ad essa.

Nondimeno, la lotta al fenomeno mafioso non può tradursi nell'annientamento della democrazia⁴⁶.

Se è vero, come è vero, che il provvedimento di scioglimento ha natura straordinaria e che esso deve essere la risultante di una ponderazione comparativa dei vari valori costituzionali che vengono in considerazione, allora il legislatore, in qualità di garante e custode della democrazia, dovrà applicare strumenti più raffinati per proteggere l'unica forma di governo che consente di vivere la vita con partecipazione e lealtà verso il prossimo.

Il deficit di democraticità appare manifesto.

Di tale lacuna si è fatto carico il legislatore del Codice Antimafia in materia di interdittive, prevedendo al comma 2-bis dell'art. 92 che «il Prefetto, nel caso in cui, sulla base degli esiti delle verifiche disposte ai sensi del comma 2, ritenga sussistenti i presupposti per l'adozione dell'informazione antimafia interdittiva [...], ne dà tempestiva comunicazione al soggetto

⁴⁴ F.G. SCOCA, *Scioglimento degli Organi elettivi per condizionamento della criminalità organizzata*, cit.

⁴⁵ P. ARLACCHI, *La mafia imprenditrice. L'etica mafiosa e lo spirito del capitalismo*, Bologna, Il Mulino, 1983, 55 ss.; A. BECCHI - G. REY, *L'economia criminale*, Roma-Bari, Laterza, 1994, 32 ss. Per uno spaccato criminologico attuale della questione vd. E. SAVONA, *La regolazione del mercato della criminalità*, in AA.VV., *Verso un nuovo codice penale: itinerari, problemi, prospettive*, Milano, Giuffrè, 1993, 203 ss.; nonché per l'approfondimento in chiave storica di tali eventi cfr. E. CICONTE, *Storia criminale. La resistibile ascesa di mafia, 'ndrangheta e camorra dall'Ottocento ai giorni nostri*, 2008, Soveria Mannelli, Rubbettino, 159 ss. e 306 ss.; cfr. anche I. SALES, *Storia delle mafie italiane. Perché le mafie hanno avuto successo*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2015, spec. 53 ss.; L. PAOLI, *Fratelli di sangue. Cosa nostra e 'ndrangheta*, Bologna, Il Mulino, 2000, 20 ss.

⁴⁶ Si consenta il rinvio a R. ROLLI, *Dura lex, sed lex. Scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni mafiose, interdittive prefettizie antimafia e controllo giudiziario*, cit.; ID., *I “tentacoli” della criminalità organizzata nelle vicende amministrative degli enti locali*, cit.

interessato, indicando gli elementi sintomatici dei tentativi di infiltrazione mafiosa»⁴⁷. L'istituto appare come una sorta di comunicazione "tardiva" di avvio del procedimento, sicuramente atipica, poiché di natura eventuale e collocata in una fase procedimentale già avanzata. La circolare del Ministero dell'Interno n. 77635/2021 l'ha qualificata come "preavviso di interdittiva", accostandola alla ratio del preavviso di rigetto di cui all'art. 10-bis della l. n. 241/1990, del quale non può tuttavia essere considerata una *species*, non collocandosi nell'ambito di procedimenti ad istanza di parte⁴⁸. Alla luce della novella, è evidente che la regola è il contraddittorio; l'eccezione è la limitazione dello stesso in un approdo non dissimile da quello normalmente previsto dalla l. 241/1990⁴⁹.

La medesima ratio, considerati i beni e gli interessi che vengono in gioco, dovrebbe ispirare il legislatore del procedimento di scioglimento degli enti locali.

In definitiva, il giusto auspicio è che il legislatore, nell'applicazione e/o nella riforma di detto istituto abbia come principio guida quello della tutela della democraticità, dando piena attuazione al principio di buon andamento, pilastro fondamentale dell'intero *agere* amministrativo, a tal punto da garantire la piena partecipazione al procedimento sia dell'elettorato attivo sia dell'elettorato passivo. Solo attraverso ciò, il fine ultimo, potrà rispecchiarsi *in toto* nel perseguimento dell'interesse pubblico, consacrando e preservando la piena democraticità, considerando il Comune il primo baluardo di detto principio e l'ente più prossimo al cittadino.

⁴⁷ Si consenta il rinvio a R. ROLLI, *Dura lex, sed lex. Scioglimento dei Consigli comunali per infiltrazioni mafiose, interdittive prefettizie antimafia e controllo giudiziario*, cit.

⁴⁸ S. GARDINI, *Comunicazione all'interessato ed onere di motivazione nei procedimenti per il rilascio di interdittive antimafia (nota a T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, sent. 14 settembre 2022, n. 1518)*, in *Giustiziainsieme.it*, 2022.

⁴⁹ R. ROLLI - M. MAGGIOLINI, *"Interdittiva antimafia tra norme costituzionali, euro unitarie e internazionali pattizie (Nota a Consiglio di Stato, sez. III del 25 ottobre 2021, n. 7165)*, in *www.giustiziainsieme.it* 11 marzo 2022, si assiste «ad una presa di posizione fortemente auspicata. È pur vero però che ciò non può soddisfare pienamente chi desidera un sistema giusto e lontano dallo Stato della Paura. Negli ultimi anni, si è abusato di uno strumento che per sua natura sacrifica (talvolta in modo sproporzionato) diritti fondamentali del destinatario. Solo la proporzione è condizione di civiltà dell'azione amministrativa e pertanto bisogna allontanare ogni possibile ipotesi di riconduzione ad un sistema sciolto e fluido, seppur necessario al contrasto di organizzazioni mafiose che per natura sono mutevoli».