

I consigli comunali sciolti per infiltrazioni mafiose



associazione autonomie locali
legaautonomie
Calabria

AUDIZIONE 20 LUGLIO 2011

COMMISSIONE REGIONALE CONTRO IL FENOMENO DELLA 'NDRANGHETA

LA BANCA DATI SUI COMUNI SCIOLTI PER INFILTRAZIONI MAFIOSE

La banca dati nazionale sui comuni sciolti per infiltrazioni mafiose in applicazione dell'art. 143 del TUEL, oltre ad essere strumento di consultazione e di studio, permette di raccogliere indicazioni preziose sui problemi del rapporto tra criminalità organizzazione e politica.

La banca dati costituisce un importante osservatorio per l'individuazione di possibili priorità programmatiche da affrontare in sede di confronto con gli altri livelli di governo e consente di monitorare sul territorio nazionale l'andamento del fenomeno anche sotto il profilo giuridico e amministrativo.

Lo strumento è implementato ed aggiornato costantemente.

Nel data base sono presenti, oltre agli elementi identificativi essenziali (nome del comune, provincia, popolazione all'atto dello scioglimento, data del DPR, numero e data di pubblicazione sulla G.U., se si tratta di scioglimento annullato):

- la relazione ministeriale allegata all'atto dello scioglimento;
- la relazione allegata di richiesta di proroga temporale di commissariamento;
- l'eventuale sentenza del giudice amministrativo (TAR e/o Consiglio di Stato che ha confermato/annullato il DPR).

La banca dati è stata resa pubblica sul sito www.autonomiecalabria.it a fine giugno 2011.

Ad oggi sono inserite:

- n. 201 allegati al DPR di scioglimento del consiglio comunale;
- n. 4 allegati al DPR di scioglimento di ASL;
- n. 82 allegati di proroga del periodo di commissariamento;
- n. 2 allegati di riduzione del periodo di commissariamento;
- n. 53 sentenze di TAR;
- n. 37 sentenze del Consiglio di Stato;
- n. 2 sentenze del Consiglio di giustizia amministrativa della regione Sicilia;
- uno scheda riepilogativa statistica;
- la sentenza della Corte costituzionale n. 103/93.

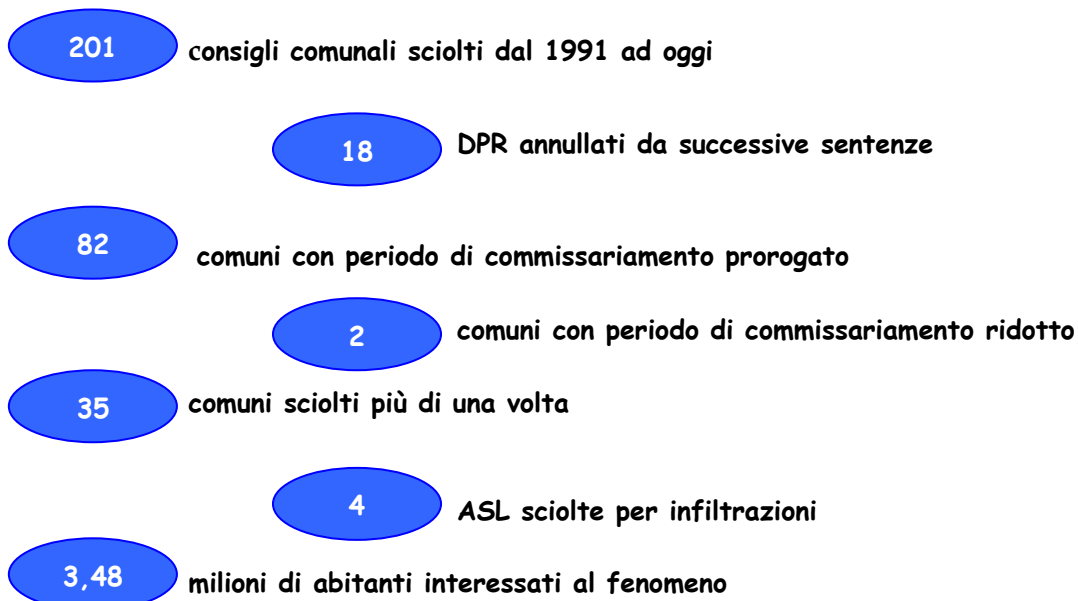
Se per quanto riguarda i decreti di scioglimento gli stessi sono disponibili nella loro totalità, particolare attenzione si sta rivolgendo alla ricerca delle sentenze amministrative soprattutto riguardanti i primi anni novanta. Si spera di poter ulteriore incrementare il dato sulle pronunce del giudice amministrativo, che risultano di straordinario interesse, nel giro di qualche mese.

Prima di procedere con la trattazione, si ritiene utile presentare alcune tabelle statistiche riepilogative.

Tab. 1 - Consigli comunali disciolti per infiltrazioni mafiose – Per anno e regione

anno	Calabria	Campania	Sicilia	Puglia	Altri	Italia
1991	6	7	6	2	0	21
1992	4	8	9	0	0	21
1993	2	17	8	4	0	31
1994	0	4	1	1	1	7
1995	2	0	0	0	1	3
1996	2	4	1	0	0	7
1997	2	4	2	0	0	8
1998	1	4	0	0	0	5
1999	0	3	4	0	0	7
2000	2	1	1	0	0	4
2001	2	2	2	0	0	6
2002	1	5	0	0	0	6
2003	8	1	3	0	0	12
2004	1	2	3	0	0	6
2005	1	5	3	0	1	10
2006	1	7	6	0	0	14
2007	3	1	0	0	0	4
2008	3	5	1	0	0	9
2009	5	4	2	0	0	11
2010	3	1	0	0	0	4
2011	3	0	1	0	1	5
Totale	52	85	53	7	4	201

Situazione al 17 luglio 2011. L'anno di riferimento è quello di pubblicazione del DPR sulla Gazzetta Ufficiale



Tab. 2 - Consigli comunali sciolti per provincia

provincia	n. comuni sciolti	pop. complessiva
Napoli	47	1.428.365
Reggio Calabria	30	179.963
Caserta	28	311.861
Palermo	23	288.877
Catania	9	170.599
Vibo Valentia	9	32.119
Catanzaro	8	162.102
Agrigento	6	95.266
Caltanissetta	6	154.731
Bari	5	186.697
Salerno	5	157.655
Trapani	5	93.858
Avellino	4	9.620
Crotone	3	25.604
Messina	3	13.999
Cosenza	2	53.341
Lecce	2	30.650
Benevento	1	2.287
Imperia	1	10.833
Matera	1	8.688
Ragusa	1	24.635
Roma	1	36.080
Torino	1	3.186
pop. totale		3.481.016

LA SITUAZIONE IN CALABRIA

Per quanto riguarda la Calabria la situazione è quella illustrata nella tabella seguente.

Tab. 3 - Consigli comunali sciolti per infiltrazioni mafiose in Calabria

n.	Anno	Comune	Prov.	Pop.
	1983	Limbadi	VV	
1	1991	Taurianova	RC	15.919
2	1991	Seminara	RC	3.951
3	1991	Lamezia Terme	CZ	69.226
4	1991	Delianuova	RC	3.618
5	1991	Melito Porto Salvo	RC	10.727
6	1991	S. Andrea Apostolo J.*	CZ	2.836
7	1992	Isca sullo Jonio	CZ	1.708
8	1992	Stefanaconi	CZ	2.377
9	1992	Rosarno	RC	13.032
10	1992	San Ferdinando	RC	4.337
11	1993	Gioia Tauro	RC	18.497
12	1993	Molochio	RC	3.030
13	1995	Roghudi	RC	1.530
14	1995	Camini	RC	859
15	1996	Roccaforte del Greco	RC	1.213
16	1996	Melito Porto Salvo	RC	10.727
17	1997	Cosoleto**	RC	1.154
18	1997	Sinopoli	RC	2.535
19	1998	Santo Stefano d'Asprom.	RC	1.472
20	2000	Rizziconi	RC	7.479
21	2000	San Luca	RC	4.413
22	2001	Cirò	KR	5.264
23	2001	Marcedusa	CZ	727
24	2002	Lamezia Terme	CZ	70.114
25	2003	Botricello***	CZ	4.586
26	2003	Guardavalle	CZ	5.315
27	2003	Isola di Capo Rizzuto	KR	14.233
28	2003	Strongoli***	KR	6.107
29	2003	Africo***	RC	3.465
30	2003	Monasterace***	RC	3.426
31	2003	Roccaforte del Greco	RC	802
32	2003	Briatico	VV	4.333
33	2004	Calanna	RC	1.183
34	2005	Nicotera	VV	6.778
35	2006	Plati	RC	3.823
36	2007	Soriano Calabro	VV	3.066
37	2007	San Gregorio d'Ippona	VV	2.338
38	2007	Parghelia	VV	1.377
39	2008	Seminara	RC	3.200
40	2008	Gioia Tauro	RC	18.336
41	2008	Amantea***	CS	13.968
42	2009	Rosarno	RC	14.745

43	2009	Sant'Onofrio	VV	3.043
44	2009	Taurianova	RC	15.858
45	2009	San Ferdinando	RC	4.453
46	2009	Fabrizia	VV	2.451
47	2010	Borgia	CZ	7.590
48	2010	Nicotera	VV	6.356
49	2010	Condofuri	RC	4.980
50	2011	San Procopio	RC	573
51	2011	Roccaforte del Greco	RC	626
52	2011	Corigliano Calabro	CS	39.373

*amministratori reintegrati con sentenza passata in giudicato

**sospensiva del TAR e successivo scioglimento prefettizio ai sensi dell'art. 10 del TULCP del 1934

***DPR annullato

Complessivamente in Calabria sono stati sciolti per infiltrazioni mafiose 52 consigli comunali.

Per 6 Comuni è successivamente intervenuta una sentenza di annullamento.

Roccaforte del Greco (Rc) è il comune sciolto più volte in Italia, ben tre volte.

Gioia Tauro, Lamezia Terme, Melito di Porto Salvo, Nicotera, Rosarno, San Ferdinando, Seminara e Taurianova sono stati sciolti per due volte.

Oltre 400mila sono stati gli abitanti interessati al fenomeno.

Anche il più piccolo comune è calabrese, San Procopio (Rc), con appena 573 abitanti.

In Calabria sono state sciolte anche tre delle quattro ASL, quella di Locri nel 2006, quella di Reggio Calabria nel 2008 e quella di Vibo Valentia nel 2010.

Per quanto riguarda le classi demografiche la situazione è quella descritta nella tabella seguente:

Tab. 4 – Sciolti in Calabria per classi demografiche

Classi demografiche	n.	%
fino a 1.000 abitanti	5	9,6
da 1.000 a 3.000 abitanti	12	23,1
da 3.001 a 5.000 abitanti	15	28,8
da 5.001 a 10mila abitanti	7	13,5
da 10.001 a 15mila abitanti	6	11,5
Oltre 15mila abitanti	7	13,5
Totale piccoli comuni	32	61,5
TOTALE CALABRIA	52	100

POSSIBILI PROPOSTE OPERATIVE A BREVE TERMINE

Lo scioglimento per infiltrazioni mafiose di un ente locale rappresenta la più profonda e seria degenerazione ai principi di democrazia di relazioni che il cittadino pretende di intrattenere quotidianamente con una delle espressioni dello Stato.

Esso inquina la fiducia fra i cittadini, ostacola il funzionamento del libero mercato concorrenziale, accresce i costi della vita economica e civile, dimostra la scarsa attenzione al rispetto delle norme, l'insufficiente controllo esercitato dagli elettori e dalla politica nei confronti degli eletti.

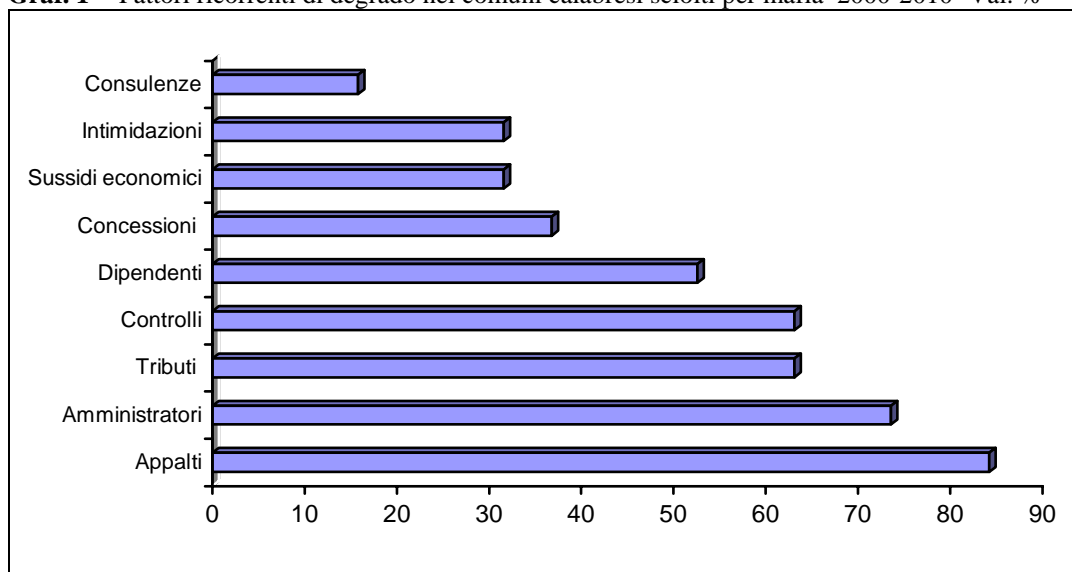
Un quadro organico di proposte per prevenire tale fenomeno deve poter contare su soluzioni di medio e lungo periodo, alcune di carattere legislativo, che esulano da questo nostro documento.

La reiterazione di scioglimenti a danno dei medesimi Comuni segnala che la disciplina vigente non sempre ha fornito i risultati sperati, poiché spesso lo scioglimento non ha rappresentato, per gli enti locali interessati da condizionamenti o da infiltrazioni di tipo mafioso, occasione di rinnovamento e di sottrazione dal giogo che la criminalità organizzata impone con il controllo delle attività amministrative.

Tuttavia dopo aver analizzato le caratteristiche del fenomeno (vd. graf. 1) è possibile avanzare alcune proposte immediate partendo dalla verifica della presenza di alcune costanti nei fenomeni di infiltrazione individuate analizzando i decreti di scioglimento dei Comuni calabresi.

Si tratta di interventi di "prevenzione istituzionale" attivabili direttamente dalla Regione.

Graf. 1 - Fattori ricorrenti di degrado nei comuni calabresi sciolti per mafia 2000-2010- Val. %



I NOVE FATTORI

- 1) Gli appalti pubblici, sia di opere che la somministrazione di beni o servizi, sono indicate nell'84% delle motivazioni dissolutorie degli organi comunali. La pervasività delle organizzazioni criminali nella gestione del settore viene favorita dallo stravolgimento delle regole della contrattualistica pubblica, dalla forzosa mancanza di concorrenza, dalla creazione artificiosa di "emergenze" che determinano le condizioni per gli affidamenti ad imprese controllate dalla criminalità.
- 2) Nel 73% dei casi, e quindi come secondo fattore di degrado, viene indicato il comportamento collusivo degli stessi amministratori locali. Parentele, cointeressenze, precedenti penali, frequentazioni, affiliazione diretta, voto di scambio, sono gli elementi più ricorrenti indicati nei decreti di scioglimento.
- 3) La mancanza di controlli interni ed esterni è indicato nel 63% dei casi. Ciò porta a quello che viene definito "disordine amministrativo e contabile" e all'assoluta carenza nella gestione del territorio, specie a causa della inefficienza dei servizi di polizia municipale, che trova nella mancata repressione degli abusi - edilizi, commerciali, stradali, ecc. - uno degli elementi di maggiore protagonismo delle organizzazioni malavitose.
- 4) La mancata riscossione di canoni e tributi locali (anch'esso con il 63% dei casi) è indicato come ulteriore elemento di degrado nella gestione della cosa pubblica.
- 5) La presenza nell'organizzazione comunale di dipendenti "infedeli", collusi, affiliati o contigui alle organizzazioni locali, è indicato nel 52% dei decreti di scioglimenti. E' questo un elemento di particolare debolezza per i tentativi di ripristino di condizioni di legalità.
- 6) Il rilascio di concessioni comunali, specie edilizie o commerciali, in difformità alle procedure di legge o attraverso evidenti soddisfacimenti di interessi privati a scapito di quelli pubblici, anche attraverso il capzioso ritardo di pianificazioni generali, è presente nel 37% dei casi.
- 7) L'elargizione di sussidi e contributi economici a cittadini spesso privi di titolo o facenti riferimento a cosche locali, è elemento presente nel 31% dei decreti di scioglimento.
- 8) Atti intimidatori a danno di candidati nella fase elettorale, di amministratori o consiglieri di opposizione nella fase di gestione, sono presenti nel 31% dei casi
- 9) Infine le consulenze esterne, ovvero il tentativo palese di condizionare la burocrazia comunale da parte degli stessi amministratori è indicato nel 26% dei decreti di scioglimento considerati.

Partendo dai nove fattori di degrado più ricorrenti è possibile avanzare alcune possibili soluzioni.

APPALTI PUBBLICI

Il tema più ricorrente nei decreti di scioglimento è quello che attiene la gestione degli appalti pubblici.

E' questo un settore di fondamentale e primaria importanza. Non vi è relazione, inchiesta o approfondimento che non punti l'attenzione sull'intreccio perverso del mondo degli appalti.

Anche recentemente il Ministero dell'Interno, con la *Circolare 23 giugno 2010 n. 4610*, è intervenuto per le opere pubbliche di importo pari o superiore alla soglia comunitaria, indicando alle Prefetture la sottoscrizione di un protocollo d'intesa che preveda l'obbligo della stazione appaltante di inserire nel contratto di gara specifiche clausole che vincolano gli aggiudicatari a comunicare l'elenco delle imprese coinvolte nei lavori

Mediamente, ogni anno, nella nostra Regione, i Comuni investono per servizi e opere pubbliche circa 700 milioni di euro.

Tra il 2001 e il 2009 gli impegni comunali per spese di investimento sono ammontati a 6,3 miliardi di euro e i pagamenti complessivi a 4,3 miliardi di euro.

Si tratta di impedire che questa mole di denaro possa "ingrassare" le imprese criminogene che tolgono spazio alle imprese sane ma anche "spezzare" quel patto perverso che spesso, con maggiore frequenza nei piccoli comuni, lega appaltatori e stazione appaltante.

Non è inverosimile affermare che nei piccoli comuni i capitolati di gara, a volte, sono frutto più che della elaborazione della struttura interna del comune, degli stessi interessati alla gara.

Questo è dovuto anche alla difficoltà tecnico-formativa degli addetti dei piccoli comuni costretti ad operare su più fronti. Oggi, con le norme contenute nel recente codice degli appalti, gestire un appalto pubblico comporta obiettivamente una preparazione non riscontrabile in maniera diffusa.

Sul tema, allo stato, vige l'art. 145, comma 4°, che prevede che la Commissione straordinaria "può disporre la revoca di deliberazioni già adottate, in qualunque momento e fase della procedura contrattuale, o la rescissione del contratto già concluso".

Si tratta di una opzione che, dal nostro osservatorio, ma anche dalla lettura delle relazioni semestrali al Parlamento delle Commissioni straordinarie, non risulta particolarmente praticata.

Sul tema occorre, invece, intervenire con particolare fermezza.

La nostra proposta su questo fondamentale tema è triplice.

1. Va percorsa senza indugi la strada della **stazione unica appaltante** e non solo per la gestione degli appalti di lavoro, ma anche per quella della somministrazione di beni e servizi. Soprattutto questi ultimi rivestono particolare importanza in quanto, trattandosi di servizi rivolti ai cittadini, (mense, trasporti, raccolta rifiuti, ecc.), hanno una evidenza "sociale" che offre consenso alle ditte che gestiscono il relativo servizio. Le stazioni appaltanti di ridotte dimensioni, isolate sul territorio e deboli di fronte alle pressioni mafiose sono senza dubbio maggiormente condizionate
2. Rendere obbligatorio l'inserimento tra le clausole contrattuali degli appalti, del cosiddetto **Patto di integrità**, un complesso di regole comportamentali dirette a garantire il corretto svolgimento delle gare, e inibire le infiltrazioni criminose nel settore degli appalti pubblici. La novità di questo strumento è che, al contrario dei protocolli di legalità, si inseriscono responsabilità di ordine patrimoniale e giuridico per coloro che non rispettano le previsioni sottoscritte (vd. bozza allegata).

- Il Patto di Integrità (PI) può diventare uno strumento aggiuntivo delle amministrazioni locali contro la corruzione, le infiltrazioni criminali, i tentativi di condizionare i pubblici incanti.
 - Il PI è immediatamente applicabile, non complica o grava l'iter burocratico per i partecipanti né comporta alcun costo o onere aggiuntivo. Può risultare un utile strumento di prevenzione teso a responsabilizzare i partecipanti alle gare d'appalto sulle conseguenze interdittive di comportamenti illeciti.
 - Il PI è inoltre uno strumento amministrativamente corretto e legale. Numerose sono oramai le pronunce che, segnalando un preciso orientamento giurisprudenziale, confermano la corretta modalità di utilizzo dello strumento (vd. sentenze Consiglio di Stato, sez. V, 4 maggio 2004 n. 2729; 28 giugno 2004 n. 4789; 24 marzo 2005 n. 6748; determinazione n. 14/03 dell'Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, GU n. 262 del 11.11.03, TAR Marche, sede di Ancona, sez. I, sentenza n. 1146 del 10 novembre 2006. Il patto d'integrità è stato definito dalla giurisprudenza quale sistema di condizioni o requisiti la cui accettazione costituisce presupposto necessario e condizionante la partecipazione delle imprese a una specifica gara (tra le altre la decisione del Consiglio di Stato sezione 2142/2009). Il concorrente con la sottoscrizione, all'atto della presentazione della domanda, accetta regole del bando che rafforzano comportamenti già doverosi per coloro che sono ammessi a partecipare, ossia il non compiere atti limitativi della concorrenza, e che prevedono, in caso di violazione di tali doveri, sanzioni patrimoniali, oltre alla esclusione dalla gara. La previsione di una ulteriore prescrizione dei bandi di gara, costituita dai doveri fissati dal Patto d'integrità con le correlative responsabilità di ordine patrimoniale, è stata ritenuta legittima dalla giurisprudenza che ha inquadrato la fattispecie nell'ambito dell'autonomia negoziale dell'amministrazione, nell'invito a contrattare, e di chi aspiri a diventare titolare di un futuro contratto, con l'accettazione dell'invito. Il Patto d'integrità contiene regole conformi a principi già considerati dall'ordinamento e già assistiti da responsabilità patrimoniale quale la buona fede e la correttezza nelle trattative contrattuali. È stata pertanto giudicata legittima la escussione della cauzione provvisoria, a seguito dell'inadempimento dell'obbligo assunto con la sottoscrizione del Patto d'integrità, che non configura una sanzione amministrativa, semmai è la conseguenza dell'accettazione di siffatte regole e doveri comportamentali, accompagnati dalla previsione di una responsabilità patrimoniale, aggiuntiva alla esclusione della gara, assunti su base patrizia (Consiglio di Stato sezione V decisione 1258//2005 e 4267/2008).
 - Si può pertanto prevedere l'obbligatorietà dell'inserimento tra i documenti di gara anche di un "Patto di Integrità", sottoscritto da ciascun operatore economico partecipante, per tutti i finanziamenti regionali ai Comuni.
3. Un **osservatorio on line** di tutti gli appalti pubblici, a prescindere dall'importo, per garantire trasparenza e contrastare le infiltrazioni criminali. Tale osservatorio dovrebbe monitorare anche gli appalti di importo inferiore alla soglia comunitaria e ricostruire, attraverso i subappalti e le subforniture, l'intera "vita" di ogni singolo cantiere, fornitura o servizio. Tramite l'osservatorio, anche i cittadini potrebbero consultare una mappa di tutti gli appalti e conoscere intervento, importo, ditta.

AMMINISTRATORI E ALTRI

L'art. 143 del Tuel è stato recentemente rivisitato con l'estensione dei rimedi contro i collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso e contro i suoi condizionamenti anche a carico di segretari comunali e provinciali, direttori generali, dirigenti e dipendenti dell'ente locale, allo scopo di fronteggiare i fenomeni di infiltrazione e condizionamento che si possono porre in atto attraverso i responsabili della gestione burocratico-amministrativa dell'ente.

Il nuovo comma 2 dell'art. 143 del T.u.e.l. prevede in primo luogo che gli accertamenti effettuati dal prefetto in ordine alla sussistenza degli elementi circa collegamenti e condizionamenti da parte della criminalità mafiosa debba essere effettuato anche con riferimento a segretari comunali e provinciali, direttori generali, dirigenti e dipendenti dell'ente locale.

Anche nei casi in cui non sia disposto lo scioglimento, qualora, anche in esito ai controlli effettuati, la relazione prefettizia evidenzi la sussistenza di elementi concreti, univoci e rilevanti circa collegamenti e condizionamenti nei confronti di dette categorie di soggetti, il Ministro dell'interno, con decreto adottato su proposta del prefetto, deve prendere ogni provvedimento utile a far cessare la situazione in atto, nonché a ripristinare la normale vita amministrativa dell'ente, ivi incluse la sospensione dall'impiego di tali soggetti, la loro destinazione ad altro ufficio o ad altra mansione, con obbligo di attivazione del procedimento disciplinare (comma 5, del nuovo testo dell'art. 143 del T.u.e.l.).

Il comma 11 del nuovo testo dell'art. 143 - invece - ha introdotto una misura preventiva nei confronti degli amministratori locali che con le loro condotte abbiano determinato lo scioglimento del consiglio dell'ente locale: l'incandidabilità temporanea, limitata dal punto di vista sia temporale (al turno di elezione immediatamente successivo allo scioglimento), sia territoriale.

Tali soggetti non possono essere candidati nel primo turno elettorale successivo allo scioglimento nelle elezioni per il rinnovo dei consigli regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali che si svolgono nella regione in cui si trova l'ente il cui consiglio sia stato sciolto.

L'incandidabilità deve tuttavia essere dichiarata con un provvedimento definitivo di carattere giurisdizionale. Ai fini di tale dichiarazione, il Ministro dell'interno trasmette la proposta di scioglimento al Tribunale competente, che decide relativamente agli amministratori in essa indicati, applicando - in quanto compatibili - le norme previste per i procedimenti in camera di consiglio in sede civile (artt. 737 e ss. c.p.c.).

In ogni caso il comma 4 dell'art. 143 Tuel prevede che *"lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della provincia, di componente delle rispettive giunte e di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte, anche se diversamente disposto dalle leggi vigenti in materia di ordinamento e funzionamento degli organi predetti"*.

1. La soluzione auspicabile, pertanto, è che il Consiglio regionale approvi una norma che vieti, in tale situazione, che i medesimi soggetti siano o diventino titolari di incarichi a vario titolo presso la Regione o suoi enti.

DANNO ALL'IMMAGINE

Un possibile strumento dissuasivo da verificare è la possibilità della costituzione per **danno all'immagine** da parte della Regione, nei confronti di quanti si sono resi protagonisti attivi dello scioglimento per infiltrazioni mafiose.

Il procedimento di responsabilità amministrativa si inserisce nel ben più ampio contesto rappresentato dalla ormai tristemente nota vicenda di tangentopoli, che ebbe, soprattutto negli anni Novanta, un inatteso sviluppo sul piano penale che portò a decine e decine di processi. Questi processi, che portarono a molteplici condanne e patteggiamenti per reati di corruzione e concussione, ebbero naturalmente un seguito anche sul piano della responsabilità amministrativa di coloro che si erano resi responsabili di tali episodi.

Molti furono infatti in quegli anni i procedimenti avviati, soprattutto dalla Procura milanese della Corte dei conti. Le due principali poste di danno contestate dalla Procura contabile erano, in questi casi, il danno da disservizio, ravvisato nello sviamento funzionale delle normali attività di servizio a fronte della retribuzione percepita, e il danno all'immagine, in ragione dell'indubbio nocimento che il prestigio dell'amministrazione pubblica aveva subito sul piano oggettivo a causa di tali riprovevoli comportamenti.

Sul c.d. "*danno da immagine*" la letteratura giurisprudenziale contabile risulta oramai sterminata, a testimonianza degli innumerevoli casi di corruzione esistenti nel nostro Paese. E ciò a partire dalla fondamentale sentenza n. 5668/1997, con la quale le Sezioni Unite della Suprema corte ebbero modo di statuire che con tale dizione si intendeva non già il danno morale in senso soggettivo, sibbene quello "*conseguente alla grave perdita di prestigio e al grave detrimento dell'immagine e della personalità pubblica dello Stato, che, anche se non comporta una diminuzione patrimoniale diretta è, tuttavia, suscettibile di una valutazione patrimoniale, sotto il profilo della spesa necessaria al ripristino del bene giuridico lesa*".

Il principio fondamentale è quello **della tutela minima risarcitoria spettante ai diritti costituzionali inviolabili** che è possibile individuare nei principi di buon andamento e imparzialità di cui all'art. 97 Cost.

Naturalmente, ove possibile, l'effetto dissuasivo di tale comportamento da parte della Regione potrebbe risultare assai elevato.

POSSIBILE PROPOSTA OPERATIVA A MEDIO TERMINE

Gli interventi sopra descritti, una volta verificata la volontà politica, possono essere realizzati a breve termine.

Ulteriore intervento di medio termine che si suggerisce, sulla scia delle considerazioni sopra riportate, è quello di realizzare, in un **immobile confiscato alla 'ndrangheta**, e facendo leva sui finanziamenti del PON Sicurezza, uno spazio opportunamente attrezzato e abilitato a livello regionale per promuovere:

- attività di formazione congiunta di amministratori locali, personale dipendente, forze di polizia locale e non, terzo settore, partenariato economico e sociale sui temi della gestione della cosa pubblica;

- realizzazione di best practices riscontrate sul territorio, per favorirne la conoscenza e l'implementazione nella realtà regionale;
- sviluppo di tecnologie per aumentare la qualità e la trasparenza dell'attività della PA;
- sviluppo di tecniche di comunicazione pubblica.

Tali attività sono finalizzate ad approfondire le tematiche del "buon governo locale", della sicurezza urbana, della sicurezza locale partecipata, dell'educazione alla legalità, della trasparenza degli appalti pubblici, della comunicazione pubblica.

Gli obiettivi sono:

- a) la formazione efficiente del personale e degli amministratori locali chiamati a garantire il corretto esercizio delle loro funzioni;
- b) una maggiore responsabilizzazione della politica, delle imprese, dei controllori e del personale amministrativo preposta al settore della gestione degli appalti pubblici. Da qui, l'allargamento dell'iniziativa non solo per veicolare con sempre maggiore energia lo strumento del "Patto di integrità" o la ricerca di ulteriori strumenti, ma, soprattutto, per cercare soluzioni idonee a dare corso alla indicata previsione di cui all'articolo 33 comma 3 del Codice degli appalti (decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163);
- c) l'accrescimento e l'aggiornamento professionale che vengano assunti come metodo permanente per assicurare il costante adeguamento delle competenze, per favorire il consolidarsi di una nuova cultura gestionale improntata al risultato, per sviluppare l'autonomia e la capacità innovativa e di iniziativa delle posizioni con più elevata responsabilità.

La Casa del buon governo potrà perseguire, inoltre le finalità e le azioni di seguito indicate:

- sistema informativo sulla finanza locale di tutti i comuni calabresi attraverso la creazione di una banca dati aggiornata;
- osservatorio sulla sicurezza degli amministratori locali calabresi e, più in generale sul tema dell'infiltrazione della criminalità negli enti locali;
- promozione di un modello operativo informativo a disposizione per tutti gli enti locali calabresi da implementare costantemente;
- occasioni di scambio e di confronto fra i diversi livelli di governo regionale, dell'associazionismo degli enti locali, esperti, attraverso la messa in rete di tutta la documentazione prodotta particolarmente utile data la spiccata frammentarietà dei dati disponibili;
- rapporti sull'analisi dei casi sintomatici di mancanza di trasparenza all'interno della P.A. e il loro impatto sui cittadini utenti;
- sensibilizzazione della popolazione sui temi del governo locale e sperimentazione di percorsi di partecipazione.

ALLEGATO

Bozza PATTO DI INTEGRITA'

Tra il COMUNE DI _____ e i PARTECIPANTI alla gara d'appalto mediante _____ per l'affidamento _____

Il presente patto di integrità stabilisce la reciproca, formale obbligazione del Comune di _____ e dei partecipanti alla gara in oggetto di conformare i propri comportamenti ai principi di lealtà trasparenza e correttezza nonché l'espresso impegno anticorruzione e antimafia di non offrire, accettare o richiedere somme di denaro o qualsiasi altra ricompensa, vantaggio o beneficio, sia direttamente che indirettamente tramite intermediari, al fine dell'aggiudicazione del contratto e/o al fine di distorcerne la relativa corretta esecuzione.

Il personale, i collaboratori ed i consulenti del Comune di _____ impiegati ad ogni livello nell'espletamento di questa gara o nel controllo dell'esecuzione del relativo contratto aggiudicato, sono consapevoli del presente Patto d'integrità, il cui spirito condividono pienamente, nonché delle sanzioni previste a loro carico in caso di mancato rispetto di questo Patto.

Il Comune di _____ si impegna a rendere pubblici i dati più rilevanti riguardanti la gara:

- l'elenco dei concorrenti ed i relativi prezzi offerti;
- l'elenco delle offerte respinte con la motivazione dell'esclusione e le ragioni specifiche per l'aggiudicazione del contratto al vincitore con relativa attestazione del rispetto dei criteri di valutazione indicati nel capitolato speciale d'appalto.

Il sottoscritto partecipante:

- si impegna a segnalare al Comune di _____ qualsiasi tentativo di turbativa, irregolarità o distorsione nelle fasi di svolgimento della gara e/o durante l'esecuzione del contratto, di cui fosse a conoscenza, da parte di ogni interessato o addetto o di chiunque possa influenzare le decisioni relative alla gara in questione;
- ribadisce di non trovarsi in situazioni di controllo o di collegamento (formale e/o sostanziale) con altri concorrenti e dichiara che non si è accordato e non si accorderà con altri partecipanti alla gara al fine della presentazione di offerte concertate o preordinate;
- si impegna a rendere noti, su richiesta del Comune di _____, tutti i pagamenti eseguiti e riguardanti il contratto eventualmente assegnatogli a seguito della gara in oggetto inclusi quelli eseguiti a favore di intermediari e/o consulenti;
- si impegna inoltre a non ricorrere a subappalti oppure a forniture di materiale e noli a caldo o a freddo di mezzi con persone colpite da misure di prevenzione o condannate per il delitto previsto dall'art. 416 bis c.p.;
- prende atto e accetta che nei caso di mancato rispetto degli impegni assunti con questo Patto di Integrità, debitamente accertato dall'Amministrazione, potranno essere applicate le seguenti sanzioni:
 - a) rescissione del contratto in danno;
 - b) incameramento della cauzione prestata a garanzia dell'offerta;
 - c) incameramento della cauzione definitiva prestata a garanzia della regolare esecuzione del contratto;
 - d) risarcimento del danno arrecato al Comune di _____ nella misura del 10% del valore del contratto salvo e impregiudicata la prova dell'esistenza di un danno maggiore;
 - e) risarcimento del danno arrecato agli altri concorrenti della gara nella misura dell'1% del valore del contratto per ogni partecipante, salva ed impregiudicata la prova dell'esistenza di un danno maggiore;

- f) esclusione del concorrente dalle gare indette dal Comune di _____ per un periodo di anni cinque.

Il presente Patto di Integrità e le relative sanzioni applicabili resteranno in vigore sino alla completa esecuzione del contratto aggiudicato a seguito della gara di cui trattasi.

Ogni controversia relativa all'interpretazione ed esecuzione del presente Patto di Integrità tra il Comune di _____ ed il concorrente sarà devoluta alla cognizione dell'Autorità Giudiziaria Ordinaria.

Data _____

IL RESPONSABILE DEL SERVIZIO

TIMBRO E FIRMA DEL CONCORRENTE

Il presente documento deve essere obbligatoriamente sottoscritto e presentato a corredo dell'offerta da ciascun partecipante alla gara.

La mancata presentazione del documento debitamente sottoscritto dal titolare o legale rappresentante dell'impresa concorrente ne determina l'esclusione dalla gara.

Il presente documento costituisce parte integrante del contratto aggiudicato o subcontratto autorizzato dal Comune di _____ a seguito della gara.