UNO al MESE

Lo scioglimento dei Comuni per mafia e la necessità di una riforma non più rinviabile



INDICE

Non si allenta la morsa sugli Enti locali 5

Dati e statistiche dal 1991 ad oggi 9

Analisi degli scioglimenti e casi di studio 17

Gli scioglimenti plurimi: un'analisi statistica territoriale 35

Dopo lo scioglimento: tre storie di rinascita 61

Verso una riforma dell'attuale impianto normativo 81

L'Osservatorio di Avviso Pubblico 99

NON SI ALLENTA LA **MORSA** SUGLI **ENTI LOCALI**

INTRODUZIONE

di *Roberto Montà*, Presidente di Avviso Pubblico

Il titolo scelto per il quarto dossier sul tema degli scioglimenti per mafia degli Enti locali, redatto dall'Osservatorio Parlamentare di Avviso Pubblico, restituisce anche in termini numerici la pressione che grava sugli Enti locali. Oltre 400 scioglimenti in trentacinque anni di applicazione della legge, approvata nel 1991, si traducono in una semplice ma gravosa constatazione: una volta al mese nel nostro Paese il percorso democratico in un Ente locale viene interrotto a causa di ingerenze, infiltrazioni e tentativi di inquinamento da parte della criminalità organizzata di stampo mafioso.

Da tempo le mafie sono capaci di approfittare della globalizzazione dei mercati, della finanziarizzazione dell'economia e dei progressi della tecnologia per espandere i loro affari, ma non hanno mai allentato la presa sugli Enti locali. I Comuni, soprattutto, in quanto centri di distribuzione di risorse, di posti di lavoro, di assegnazione di appalti, rientrano nell'interesse mafioso. Ieri come oggi, il rapporto delle mafie con il territorio e con la politica resta un elemento centrale, perché se la politica nazionale troppo spesso non si occupa di mafie, le mafie si occupano certamente della politica, soprattutto a livello locale.

Uno al mese vuole dare continuità all'analisi che Avviso Pubblico svolge sul fenomeno da diversi anni. In particolare, si segnala che nel 2019, l'Associazione ha pubblicato uno studio dal titolo *Lo scioglimento dei Comuni per mafia. Analisi e proposte* (Altreconomia), curato dal Isaia Sales e Simona Melorio; nel 2022, l'Osservatorio Parlamentare di Avviso Pubblico ha curato il dossier *Le mani sulla città*, in cui è stato presentato un primo bilancio sull'applicazione della legge a trent'anni dalla sua emanazione; nel 2023, con *La linea della palma*, è stato analizzato il fenomeno delle infiltrazioni mafiose negli Enti locali del Centro – Nord Italia. Infine, lo scorso anno, è stato pubblicato il terzo dossier, intitolato *Il Male in Comune*, incentrato su una serie di proposte per superare le criticità di applicazione dell'attuale normativa. Tutto questo è stato possibile grazie al contributo di prefetti, commissari prefettizi, amministratori locali, docenti universitari esperti del tema.

Questo nuovo dossier, accanto ai dati aggiornati e all'approfondimento di alcuni casi di studio particolarmente significativi, propone una nuova analisi sul fenomeno degli

scioglimenti, impreziosita dalla collaborazione con l'Istituto Nazionale di Statistica che ha indagato una delle principali criticità legata al fenomeno, vale a dire il reiterato scioglimento di uno stesso Ente, esplorando un campione di oltre 60 Comuni con lo scopo di far emergere delle "red flags", ovvero indicatori di rischio in grado di capire quali Comuni sono maggiormente vulnerabili alle mire mafiose rispetto ad altre amministrazioni prive di quelle peculiarità.

Il dossier ospita i contributi di due Senatori della Repubblica, Salvatore Sallemi e Walter Verini che, da membri della Commissione Parlamentare Antimafia, hanno illustrato il loro punto di vista sulla riforma degli articoli del Testo Unico degli Enti Locali che disciplinano l'istituto dello scioglimento, a partire dall'analisi condotta in seno al *III Comitato sulle infiltrazioni mafiose nelle istituzioni territoriali e negli enti locali*, che ha prodotto una relazione approvata a maggioranza il 15 luglio 2026[1].

Oltre a rappresentare gli aspetti critici, il presente dossier ha posto l'accento su alcune storie di Enti locali che, a seguito di uno scioglimento, hanno avviato un percorso di rinascita, mettendo a frutto il senso più profondo della legge approvata trentacinque anni fa: occasione di rigenerazione – tanto della macchina politico amministrativa che del tessuto sociale – e non stigma o pregiudizio nei confronti di un territorio e dei suoi cittadini.

Da anni Avviso Pubblico ha registrato un crescendo di osservazioni critiche ad una legge che è stata approvata nel 1991, in un periodo storico contraddistinto da un agire mafioso che risulta sensibilmente diverso da quello di oggi. L'approccio dell'Associazione verso tali osservazioni resta inalterato: riteniamo che l'attuale impianto normativo debba e possa essere migliorato, non cancellato. Le problematiche non vanno taciute, ma affrontate nel merito e superate, attraverso un confronto democratico e trasparente, senza cedere alla tentazione di eliminare uno strumento – di prevenzione e non di repressione – che è stato pensato per spezzare il legame tra mafia, corruzione e politica. Uno strumento che nel corso del tempo ha evidenziato dei limiti e, per questo, necessita di essere aggiornato.

Lo spirito con il quale Avviso Pubblico ha realizzato questo e i precedenti dossier sugli Enti locali sciolti per infiltrazione mafiosa è quello di stimolare un dibattito pubblico, politico e culturale, presentando e consegnando alcune proposte alla politica, che ha il compito e la responsabilità di prendere decisioni che mirino alla salvaguardia degli interessi collettivi garantendo, nel rispetto dei principi costituzionali, la sicurezza e la democrazia a tutte le cittadine e a tutti i cittadini.

---

1 *Relazione sulle infiltrazioni mafiose nelle istituzioni territoriali e negli enti locali. Applicazione degli istituti di cui all'articolo 143 e seguenti del T.U.E.L.*, Relatore Sen. Salvatore Sallemi, Atti parlamentari, Doc. XXIII, n. 24.

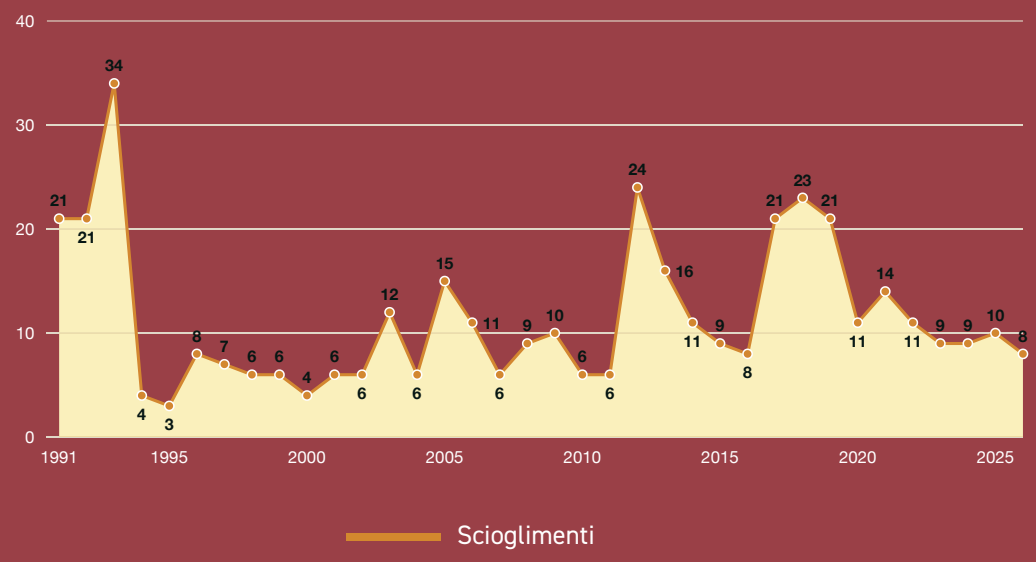
DATI E STATISTICHE DAL 1991 AD OGGI

OLTRE 400 SCIOGLIMENTI IN 35 ANNI

Dal 2 agosto 1991 al 30 settembre 2026 sono stati **412 gli scioglimenti di Enti locali** per infiltrazioni mafiose decisi dal Consiglio dei Ministri e promulgati da decreti del Presidente della Repubblica. In 35 anni di applicazione della normativa di riferimento, **la media è** pertanto **di uno scioglimento al mese**, sebbene il numero degli scioglimenti annuali abbia seguito un andamento tutt'altro che costante, come riportato nel grafico che segue.

Dopo il **picco** registrato nel primo triennio di applicazione della legge (1991 – 1993), con ben **76 scioglimenti decretati**, assistiamo ad oltre un decennio (**1994 – 2004**) **con "soli" 61 provvedimenti dissolutori**. Dopo un **altro aumento** registrato nel 2005 (**13 decreti di scioglimento**), la media torna a diminuire nei successi sei anni (**2006 – 2011**) con **40 provvedimenti complessivi**. **Dal 2012 ad oggi** l'andamento si fa sostanzialmente **più continuo**, con due picchi – il 2012 e il triennio 2017 – 2019 – in cui la media aveva superato i 20 scioglimenti l'anno. Nell'ultimo quinquennio (**2022 – 2026**) l'andamento si è mantenuto **stabile**.

Andamento temporale (1991 - 2026)



GLI SCIOGLIMENTI PLURIMI

I 412 scioglimenti sopra citati hanno coinvolto 298 Enti pubblici (292 Comuni e 6 Aziende Sanitarie Provinciali). I due dati – scioglimenti decretati/Enti locali coinvolti – non coincidono per effetto degli scioglimenti plurimi di uno stesso Ente, ovvero quelle Amministrazioni locali (complessivamente sono 86) che hanno subito due o più scioglimenti dal 1991 ad oggi.

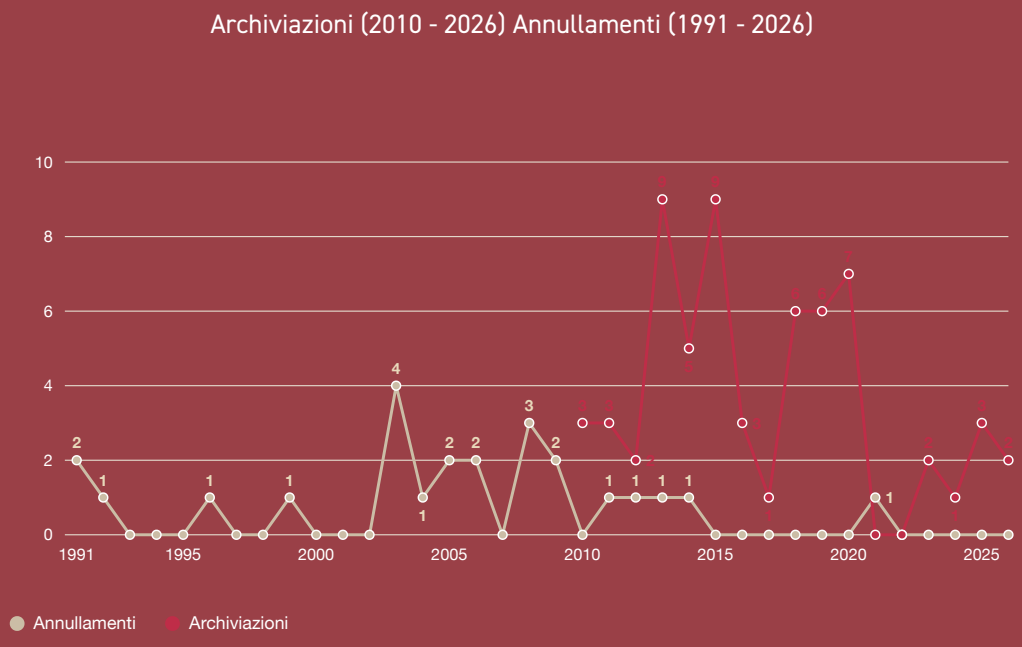
Nel dettaglio:

- **1 Ente locale** è stato sciolto **cinque volte**.
- **25 Enti locali** sono stati sciolti **tre volte**.
- **60 Enti locali** sono stati sciolti **due volte**.
- **212 Enti locali** sono stati sciolti **una volta**.

ARCHIVIAZIONI E ANNULLAMENTI

In caso di verifica negativa dei presupposti di legge per disporre lo scioglimento, l'art. 143 del TUEL, comma settimo, stabilisce che il ministro dell'Interno emani un **decreto di conclusione del procedimento e di archiviazione.** Dal 2010 ad oggi le archiviazioni sono state **62**.

Se la maggioranza delle sentenze ha confermato le scelte in tema di scioglimento dell'Amministrazione, ci sono casi (meno del 6% del totale) in cui TAR e Consiglio di Stato hanno disposto l'**annullamento** dei decreti di scioglimento.



Tra le motivazioni principali che conducono i giudici ad annullare lo scioglimento spicca, anzitutto, la considerazione della mancata individuazione degli elementi univoci, concreti e rilevanti in grado di dimostrare il collegamento o condizionamento mafioso.

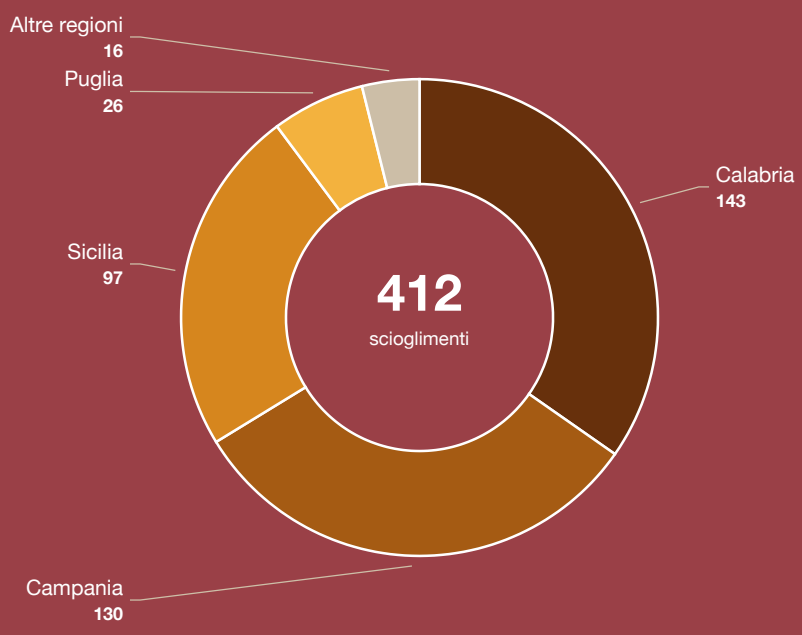
I provvedimenti di annullamento dei giudici amministrativi sono stati complessivamente **24** (appena uno negli ultimi dieci anni).

REGIONI E PROVINCE COINVOLTE

Sono 11 le regioni coinvolte da scioglimenti – che diventano tredici se consideriamo le verifiche concluse con un'archiviazione.

Il **90%** degli scioglimenti (370) si è verificato in **Calabria**, **Campania** e **Sicilia**. Percentuale che sale al **96%** (396) se consideriamo anche la **Puglia**. I restanti **16** scioglimenti sono avvenuti nel **Lazio (5)**, **Piemonte (3)**, **Liguria (3)**, **Basilicata (2)**, **Lombardia (1)**, **Emilia-Romagna (1) e Valle d'Aosta (1)**. In Sardegna e Veneto delle verifiche si sono concluse con l'archiviazione.

Scioglimenti per regione



Sono **34** le **province** coinvolte su tutto il territorio nazionale. In quattro di esse – **Reggio Calabria, Napoli, Caserta e Palermo** – si è verificato il **55%** degli scioglimenti.

COMUNI SCIOLTI E POPOLAZIONE

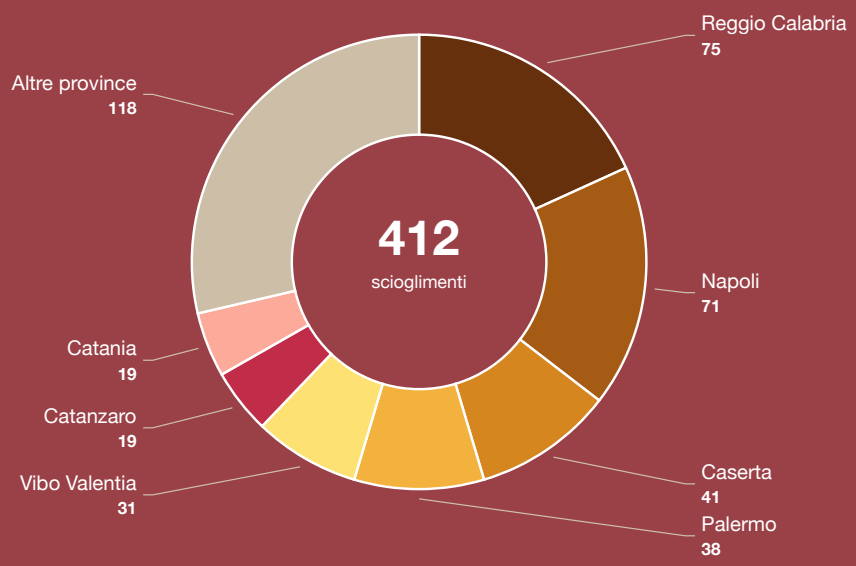
Dei **298 Enti locali** soggetto a scioglimento dal 1991 al 30 settembre 2026, **292 sono Comuni**, i restanti **6 sono Aziende Sanitarie Provinciali**. In base ai dati demografici forniti dall'**ISTAT**, raccolti al momento dell'emanazione del decreto, risulta che il 72% dei Comuni sciolti per mafia dal 1991 aveva una popolazione residente inferiore ai 20mila abitanti, il 51% aveva una popolazione residente inferiore ai 10mila abitanti e il 34% aveva una popolazione residente inferiore ai 5mila abitanti. Appena il 9% dei 288 Comuni sciolti per mafia aveva una popolazione residente superiore ai 50mila abitanti al momento dello scioglimento.

SCIOGLIMENTI DAL 1°OTTOBRE 2025 AL 30 SETTEMBRE 2026

Nel periodo in considerazione[1] sono stati **10 gli Enti locali sciolti** in conseguenza di fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso, distribuiti in **3 regioni e 8 province**:

- **5 in Campania:** Castellammare di Stabia e Torre Annunziata (Napoli), Pagani e Sarno (Salerno), Arienzo (Caserta);

Scioglimenti per provincia



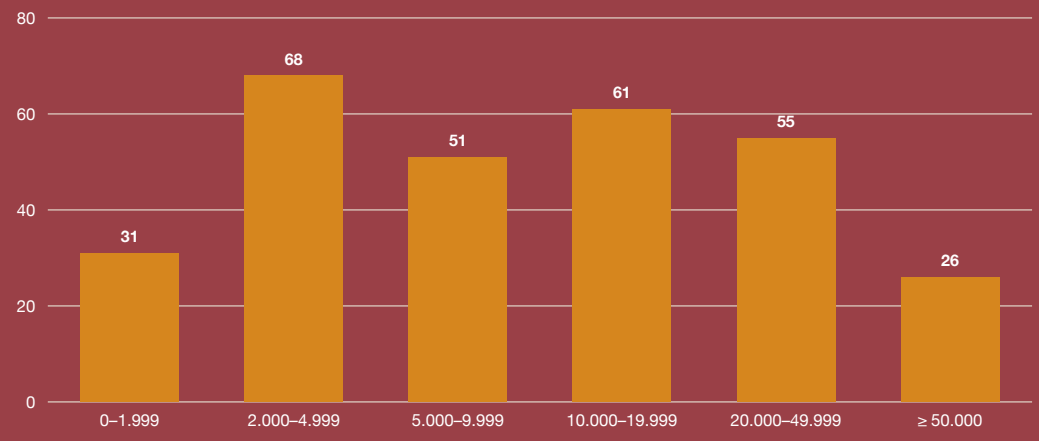
1 Il precedente dossier *Il Male in Comune* aveva analizzato gli scioglimenti dal 1° ottobre 2023 al 30 settembre 2025.

- **3 in Sicilia:** Paternò (Catania), Mazzarrà Sant'Andrea (Messina), Francofonte (Siracusa);
- **2 in Calabria:** Altomonte (Cosenza) e Soriano Calabro (Vibo Valentia).

Volendo analizzare più approfonditamente cos'è accaduto a **livello territoriale**, possiamo rilevare che:

- Nei **10 Comuni** coinvolti da scioglimento nel periodo è residente una popolazione di **oltre 235mila abitanti**.
- In **Campania**, nel periodo, si è registrato il **più alto numero di scioglimenti** dal 2012;
- **Per 4 Comuni** (Paternò e Francofonte in Sicilia, Altomonte in Calabria e Arienzo in Campania) si tratta del **primo scioglimento;**
- **Per 3 Comuni** (Sarno e Castellammare di Stabia in Campania, Mazzarrà Sant'Andrea in Sicilia) si tratta del **secondo scioglimento;**
- **Per 3 Comuni** (Pagani e Torre Annunziata in Campania, Soriano Calabro in Calabria) si tratta del **terzo scioglimento**;
- **Per 3 Comuni** (Castellammare di Stabia, Torre Annunziata e Soriano Calabro) si tratta del **secondo scioglimento in meno di cinque anni.**

Comuni sciolti in rapporto alla popolazione (N= 292)



COMUNI SCIOLTI NEGLI ULTIMI 5 ANNI: DA QUALI MAGGIORANZE ERANO GOVERNATI

Prendendo in considerazione il periodo che va dal 1° gennaio 2022 al 30 settembre 2026, sono stati 46 i Comuni sciolti per infiltrazioni mafiose. In due casi su tre (il 63%) il Sindaco guidava **una maggioranza sostenuta da liste civiche.** Nei restanti casi la Giunta era governata da coalizioni di centrodestra (20%) o centrosinistra (17%).

COMUNI SCIOLTI PER MAFIA E INTIMIDAZIONI AGLI AMMINISTRATORI LOCALI

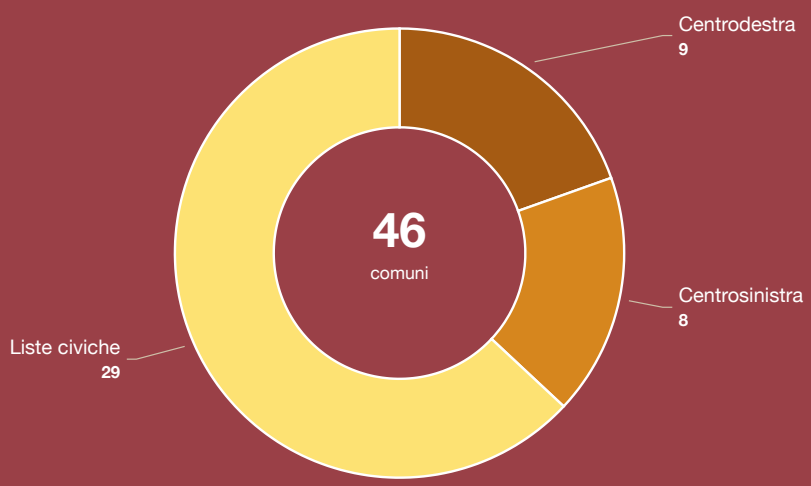
Dal 2010 Avviso Pubblico redige annualmente il *Rapporto Amministratori sotto tiro*, in cui vengono elencate le **minacce** e le **intimidazioni** nei confronti degli amministratori locali e di persone che operano all'interno della Pubblica Amministrazione.

In 16 anni di raccolta dati Avviso Pubblico ha censito sul territorio nazionale **6.025 atti intimidatori, di minaccia e violenza**, ad una media di 376 intimidazioni l'anno, 31 ogni mese, una al giorno. Tali atti sono stati registrati sul territorio di 1.736 comuni italiani, il 22% del totale.

Oltre a riportare i dati, il Rapporto analizza il fenomeno nella sua complessità, e tra le evidenze emerse nel corso degli ultimi anni vi è lo **stretto legame tra intimidazioni e territori in cui sono presenti Enti locali che hanno subito uno o più scioglimenti per mafia.**

Fra i 292 Comuni sciolti per infiltrazione mafiosa, ben 224 (il 77%) hanno fatto registrare uno o più atti intimidatori dal 1° gennaio 2010 al 31 dicembre 2025.

Comuni sciolti negli ultimi 5 anni: da quali maggioranze erano governati



ANALISI DEGLI **SCIOGLIMENTI** E **CASI** DI **STUDIO**

L'analisi dei decreti di scioglimento e delle allegate Relazioni prefettizie rappresenta un momento decisivo di verifica per comprendere quali sono i tratti comuni e ricorrenti tra i vari Comuni oggetto di scioglimento. In questa sezione sono stati presi in esame principalmente i **dieci decreti emessi nel periodo 1° Ottobre 2025 – 30 Settembre 2026**, ma con uno sguardo retrospettivo rivolto anche a casi analizzati nelle precedenti edizioni di questo dossier.

Va ricordato che i fatti descritti nelle Relazioni prefettizie e nei decreti di scioglimento non hanno, di base, il valore di verità giudiziaria, poiché si fondano sulle risultanze delle attività svolte dalle Commissioni d'accesso (che a loro volta attingono alcuni elementi da pregressi procedimenti giudiziari). Essi sono documenti ufficiali e pubblici, come tali liberamente consultabili.

Relazioni e decreti restituiscono un quadro, spesso complesso, di cointeressenze e condizionamenti mafiosi nei Comuni oggetto di accesso. Il provvedimento di scioglimento valorizza la lettura unitaria e non atomistica degli elementi che sono stati raccolti. Si rammenta, infine, che Relazioni e decreti fanno abbondante ricorso agli "omissis" per obliterare i nominativi dei soggetti coinvolti.

I CLAN ALLA PROVA DELLE ELEZIONI

Un elemento trasversale, ricorrente in tutti i decreti analizzati, è rappresentato dall'**interessamento degli esponenti della criminalità organizzata alle campagne elettorali.** In alcune situazioni, tale interessamento è sfociato anche nella contestazione del **reato di scambio elettorale politico-mafioso (art. 416-ter cp)**. Ma soprattutto, ed è ciò che più rileva in sede di valutazione degli elementi concreti univoci e rilevanti propedeutici alla declaratoria di scioglimento, il coinvolgimento a vario titolo dei clan alla fase elettorale pone in rilievo un filo rosso di cointeressenze economiche che dispiega pienamente i suoi effetti nel corso del mandato.



Nel caso dello scioglimento del Comune di **Arienzo** (Caserta), Decreto di scioglimento e Relazione prefettizia evidenziano come la contropartita all'appoggio elettorale sarebbe stata quella di rescindere, con "pretestuose contestazioni", il contratto con la società affidataria del servizio di raccolta rifiuti per far subentrare la seconda classificata, riconducibile a un imprenditore che il Decreto definisce "figura di raccordo con i sodalizi imprenditoriali collegati al clan dei Casalesi". Secondo il Decreto, saremmo davanti a un "inestricabile commistione tra l'esercizio delle pubbliche funzioni e l'interesse privato di amministratori locali e consorterie mafiose". Nel caso di **Paternò** (Catania), invece, la Relazione paventa uno scambio elettorale che avrebbe avuto al centro la nomina in Giunta di un soggetto ritenuto "a completa disposizione delle locali cosche mafiose". A **Sarno** (Salerno), invece, il Decreto mette in correlazione il sostegno ai seggi con l'accelerazione dell'iter approvativo di un Piano Urbanistico Attuativo a cui erano interessati proprio gli imprenditori che si erano spesi durante la campagna elettorale.

Le **organizzazioni mafiose** entrano, dunque, nelle partite elettorali esprimendo tutta la propria **capacità di condizionamento e controllo del territorio**. In questa dinamica, la vicinanza dei clan in alcuni casi è legata ad un solo schieramento, in altri è invece trasversale, coinvolgendo sia la maggioranza sia l'opposizione, talvolta anche a seconda dei risultati. Le mafie tendono a giocare le proprie carte anche avendo cura di differenziare i rischi e di risultare comunque vincenti.

Un'altra cartina di tornasole dell'interesse mafioso per il momento elettorale è sicuramente quella della **sottoscrizione delle liste.** In quasi tutte le Relazioni prefettizie emerge, infatti, come l'inquinamento della democrazia avviene sin dalla **fase precedente al voto**, quando le varie proposte sono ancora in fase di costruzione.

Nel caso di **Soriano Calabro** (Vibo Valentia), ad esempio, si registra una aggressione subita da un candidato consigliere comunale della lista avversa a quella vincente ad opera di esponenti del locale contesto mafioso. Opposta sembra essere la situazione di **Pagani** (Salerno): il Decreto di scioglimento descrive la parabola di un imprenditore "partecipe dell'organizzazione camorristica" che, dopo aver sostenuto alle elezioni il candidato perdente, ha poi condotto una sorta di manovra di avvicinamento alla compagine vincitrice. Il Decreto, a tal proposito, sottolinea che "l'importante carica politica del Sindaco e la conseguente capillare conoscenza del territorio avrebbero dovuto indurlo ad esercitare un adeguato controllo sociale e ad adottare non solo prudenziali scelte politico-amministrative ma anche un'effettiva presa di distanza dai soggetti controindicati".

Nel caso di **Torre Annunziata** (Napoli) le verifiche a campione sui sottoscrittori delle liste, sia di quelle entrate in maggioranza sia di quelle all'opposizione, hanno rivelato la presenza di soggetti legati direttamente o indirettamente alle locali organizzazioni camorriste. La Relazione chiarisce che tali sottoscrizioni non provano di per sé il condizionamento mafioso di un Ente locale: tuttavia, fanno prospettare "infiltrazioni criminali profonde" nell'Ente tali da "inficiare irrimediabilmente il funzionamento secondo il principio democratico". È significativa anche la presenza di soggetti controindicati ai seggi il giorno del voto, soprattutto se mobilitati da Comuni vicini, come nel caso di **Soriano Calabro** (Vibo Valentia). Nel Comune di **Castellammare di Stabia** (Napoli), la Relazione addirittura cita la procedura di nomina degli scrutatori elettorali, in cui sarebbe emersa una "insufficiente consapevolezza del rischio" anche alla luce del fatto che l'Ente veniva da un precedente scioglimento nel 2022.

Il **risultato** dei condizionamenti mafiosi all'esercizio del voto ha conseguenze profonde sulle scelte politico-amministrative dell'Ente, a cominciare dalla lucrosa partita degli **appalti** e delle **concessioni**, ma ancor prima sullo stato complessivo della democrazia nei Comuni coinvolti. Ciò che affiora, infatti, in filigrana nei diversi casi analizzati è un diffuso immobilismo che rende i Comuni sciolti quasi impermeabili al cambiamento e all'alternanza. È quella che in varie Relazioni viene definita come una **"democrazia fragile"** in cui uno dei tratti distintivi fondamentali è la forte continuità politico-amministrativa nel corso degli anni: pochi amministratori che si scambiano fra loro gli stessi ruoli, i cui nomi si susseguono anche a dispetto di scioglimenti già pronunciati; opposizioni in alcuni casi progressivamente attratte nell'alveo della maggioranza (rinunciando a quel ruolo di controllo essenziale per la democrazia); **Consigli comunali talvolta deboli**, lontani dalle funzioni di indirizzo e controllo che dovrebbero esercitare. È una dinamica che si presenta in modo anche eclatante, come si dirà in seguito, nei Comuni colpiti da scioglimenti ravvicinati in pochi anni.

Quella dei rapporti tra mafie e politica, a partire dal momento elettorale, è la **storia di una "legalità debole"**, che trova in alcuni Comuni le condizioni propizie per realizzare affari e progetti, puntando sull'annullamento degli anticorpi che la democrazia porta con sé.



È ancora il caso di **Torre Annunziata** (Napoli), in cui la Relazione cita due Consiglieri comunali già menzionati in un precedente accesso del 2013 (che non aveva condotto a scioglimento) per il sostegno elettorale che avrebbero ricevuto dai clan e che, puntualmente, sono risultati rieletti nell'ultima tornata oggetto del provvedimento dissolutorio. Ma il "passato che non passa" sembra riguardare anche esponenti politici formalmente cessati dalle cariche ma descritti dalle Relazioni come ancora attivi nel tenere le fila dei rapporti interni agli Enti: è l'esempio di **Paternò** (Catania) dove un ex amministratore, secondo il Decreto di scioglimento, si sarebbe adoperato nelle vesti di "sponda politica per conto di esponenti mafiosi" per ottenere un cambio di destinazione d'uso di un immobile da trasformare in complesso residenziale.

IMPRENDITORI TRA MAFIA E POLITICA

L'interesse delle mafie per la politica locale si spiega se si prendono in esame gli ambiti in cui le prerogative dei Comuni risultano appetibili per i clan. Come si è detto poc'anzi, infatti, per i clan favorire l'insediamento di una certa compagine amministrativa non è mai fine a sé stesso, bensì funzionale al **più efficace perseguimento di vantaggi economici**, in termini di appalti, concessioni, erogazioni, ecc. La lettura dei Decreti e delle Relazioni pone in evidenza una tendenza molto chiara: in molti casi, infatti, nei Comuni sciolti si registra l'esistenza di una vera e propria **situazione di monopolio**. Pochissimi imprenditori, legati a doppio filo alla maggioranza di turno sin da prima della campagna elettorale, fanno incetta di quasi tutte le commesse pubbliche, aggirando (o anche platealmente violando) le regole base della rotazione e della concorrenza, accumulando proroghe e abusando di affidamenti diretti. **Quel che affiora è un vero e proprio sistema**: mafie, politica e imprenditori sono avvinti da un unico filo, in cui a svolgere la funzione di raccordo/intermediazione sembra essere proprio un pugno ristretto di imprenditori, garanti degli accordi politici e referenti degli interessi economici dei clan.



Nel caso di **Arienzo** (Caserta), la Relazione prefettizia parla di "manifesta vocazione imprenditoriale" dei clan, che si concretizza attraverso "soggetti che fungono da collettore nel rapporto criminalità-imprenditoria-politica" e che opera anche tramite condotte corruttive e collusive di funzionari pubblici al fine di garantirsi l'illecita aggiudicazione di appalti pubblici". Dagli elementi emersi, la Relazione ipotizza l'esistenza di un "sistema" in grado di favorire un "gruppo ristretto di operatori economici". Nel caso in esame, inoltre, emerge la figura di un "professionista ritenuto contiguo a soggetti controindicati per mafia". Anche nel caso di **Castellammare di Stabia** (Napoli), Decreto e Relazione menzionano la figura di un "tecnico esterno, assiduamente presente negli uffici comunali, che viene descritto come soggetto a disposizione di una delle locali consorterie criminali".

Le **modalità operative** con cui pochissimi operatori economici ottengono tutte o quasi le commesse pubbliche si caratterizzano, nella maggior parte dei casi, per la ricorrenza di tre elementi portanti: l'**assenza di una programmazione comunale** (il che genera artificiosamente i presupposti dell'urgenza), l'**ingerenza della politica** nell'attività gestionale, la **violazione delle cautele previste dalla Legge** (a partire dal Codice Antimafia).



Nel caso di **Altomonte** (Cosenza), ad esempio, il Decreto menziona l'esistenza di un "sostanziale monopolio degli affidamenti in violazione dei principi di trasparenza, di rotazione e di parità di trattamento" con "frequente omissione dell'espletamento di ricerche di mercato e procedure comparative". Si è arrivati, in questo caso, ad affidare commesse pubbliche a una società destinataria sin dal marzo 2022 di interdittiva antimafia. Nel Comune di **Sarno** (Salerno), l'analisi del contesto evidenzia l'operatività delle organizzazioni camorristiche locali che "sembrano convivere in una logica di pacifica spartizione delle attività illecite sul territorio". Anche in questo caso risulterebbe frequente il ricorso agli affidamenti diretti per assegnare i servizi più disparati, in assenza del ricorso alle gare o del confronto fra preventivi e in violazione del principio di rotazione. In alcuni casi l'ingerenza della politica nelle scelte gestionali sarebbe palese: ad **Arienzo** (Caserta) la Relazione parla di "un quadro torbido della gestione della cosa pubblica, i cui interessi finiscono per essere asserviti ai desiderata di alcuni amministratori locali" evidenziando, tra le numerose criticità, anche la "violazione del principio di separazione tra politica e amministrazione". E così anche a **Francofonte** (Siracusa), dove le frequenti ingerenze rientrerebbero in un "quadro di illegalità" che appare, secondo la Relazione, "funzionale al mantenimento di assetti predeterminati con soggetti organici o contigui" ai clan, e a **Pagani** (Salerno), dove ad esempio il Decreto evidenzia un intervento diretto della parte politica in una procedura di gara per il servizio di spazzamento delle strade comunali.

Negli scioglimenti analizzati, dunque, in continuità con i precedenti dossier, continua a essere particolarmente frequente il ricorso a strumenti che falsano il normale gioco della concorrenza: **numerosi affidamenti diretti** (omettendo così gare e procedure comparative), **violazione del principio di rotazione**, **ampio ricorso a proroghe** (che lungi dall'essere strumento eccezionale e temporaneo, come prescrive la legge, finisce per diventare il modello operativo con cui si reiterano affidamenti e concessioni favorendo pochi soggetti), **casi di subappalti non autorizzati** ma tollerati in assenza di verifiche e controlli effettivi.

CONTROLLI ANTIMAFIA AZZERATI

Tra gli elementi posti sotto la lente d'ingrandimento delle Commissioni d'accesso vanno menzionati i **controlli antimafia**. Si spiega, in alcune Relazioni, che la **"documentazione antimafia è presidio di ordine pubblico, non sacrificabile neanche nei casi di somma urgenza"** e **"nei casi di attività considerate a rischio di infiltrazione mafiosa l'informazione antimafia deve essere sempre richiesta indipendentemente dal valore del contratto".**

Non solo: facendo riferimento alla recente giurisprudenza amministrativa, nei



Tra i casi limite nei numerosi esempi che si possono trarre dai Decreti di scioglimento si vedano, ad esempio: le tredici proroghe di cui ha potuto beneficiare una singola società per la gestione dei rifiuti nel Comune di **Francofonte** (Siracusa); i quindici mesi in cui, sempre il servizio rifiuti, è stato prorogato nel Comune di **Altomonte** (Cosenza); i 190 affidamenti diretti sui 209 totali, pari al 90% delle aggiudicazioni, nel Comune di **Mazzarrà Sant'Andrea** (Messina); i 659 affidamenti diretti su 692 commesse totali nel Comune di **Pagani** (Salerno).



È il caso, per esempio, del Comune di **Altomonte** (Cosenza), dove nessun dipendente è accreditato alla BDNA e dove si è riscontrato l'affidamento diretto, da parte del Comune, di vari lavori ad un'impresa anche in vigenza di una precedente informazione interdittiva emessa nel Marzo 2022. Nel Comune di **Paternò** (Catania), un solo dipendente su 130 ha eseguito sporadici accessi alla Banca Dati, con un numero di interrogazioni che viene definito dalla Relazione "del tutto insignificante". Nel Comune di **Soriano Calabro** (Vibo Valentia), invece, è emerso un quadro in cui, su 107 istanze presentate all'Ufficio

contesti pregiudicati dalla presenza di organizzazioni mafiose, "motivi di opportunità, prudenza e diligenza consiglierebbero di individuare solamente ditte iscritte nelle *white list*, evitando quella zona grigia all'interno della quale notoriamente operano le imprese contigue alle cosche" (TAR Lazio, 12736/2025).

Nonostante ciò, continuano a emergere casi in cui, tra i dipendenti dell'Ente, nessuno o pochissimi di loro possiede le credenziali di accesso alla Banca Dati Nazionale Antimafia (BDNA).

Nelle Relazioni si mette in evidenza che i controlli antimafia costituiscono un preciso obbligo normativo che deve essere adempiuto per tutelare l'Ente locale da possibili infiltrazioni delle organizzazioni criminali. Si tratta di una responsabilità degli Uffici non disgiunta, tuttavia, dalle prerogative della politica.

comunale esaminate dalla Commissione d'accesso, per nessuna è stata esperita, neppure a campione, l'attività di verifica dei requisiti soggettivi, e non risultano nemmeno richieste di informazioni liberatorie antimafia alla Prefettura. Si è arrivati al punto, evidenziato dal Decreto di scioglimento, in cui in una Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) è stato spontaneamente allegato il casellario giudiziale del titolare della ditta (descritto come "un esponente apicale di una locale cosca mafiosa") e, nonostante le palesi cause ostative, non sono stati adottati i necessari provvedimenti di diniego o annullamento riguardo l'avvio dell'attività commerciale.



Nel Decreto di scioglimento del Comune di **Francofonte** (Siracusa) si parla, ad esempio, di una "pianificata assenza di adeguati sistemi di controllo sostanziale e di barriere concrete contro i pericoli di corruzione e infiltrazioni e ciò ha indubbiamente favorito la permeabilità dell'Ente locale agli interessi del locale contesto criminale". Di questo quadro, secondo la Relazione, "non potevano non avvedersi i vertici dell'amministrazione comunale, che è certo abbiano operato con assoluta arbitrarietà, ben lontani dai confini di legalità e verosimilmente proiettati a soprassedere alle inadempienze per produrre opportuni favoritismi". Anche la tolleranza delle situazioni di **abusivismo** viene letta, nel Decreto di scioglimento di **Francofonte**, nei termini di "un chiaro messaggio alla cittadinanza rivolto a ossequiare pubblicamente la famiglia di notevole caratura criminale" che si è avvantaggiata di tali condotte omissive del Comune.

LE MANI SUI COMUNI: LE ASSUNZIONI

Uno degli strumenti che i clan, da sempre, utilizzano per orientare la gestione di appalti e attività economiche dei Comuni è quello di **inserire, all'interno degli Enti o delle società partecipate, alcuni soggetti di loro fiducia.** Assunzioni e posti di lavoro, oltre che avamposto degli interessi mafiosi, rappresentano anche una modalità, anch'essa ricorrente negli anni, di controllo del territorio.

Le Relazioni analizzate evidenziano, nello specifico, **due settori** su cui i clan sembrano aver puntato lo sguardo: **le società di gestione dei rifiuti e gli Uffici tecnici dei Comuni.** Si tratta di un dato coerente con la frequenza con cui le ingerenze nel settore urbanistica/edilizia e nel settore rifiuti ricorrono, negli anni, nelle motivazioni che conducono allo scioglimento, come si evidenzierà nelle pagine successive.

In alcuni casi, la persistenza di alcuni dipendenti in alcuni specifici settori comunali nonostante il coinvolgimento in precedenti accessi ispettivi sembra rivelare il **carattere strategico** che queste figure rivestono per il **perseguimento degli interessi economici dei clan**.

Per quel che concerne le società di gestione dei rifiuti, nel Comune di **Altomonte** (Cosenza) la Relazione evidenzia l'assunzione nell'impresa che si è aggiudicata il servizio di trasporto e raccolta rifiuti di due soggetti "legati alla criminalità organizzata altomontese"; nel Comune di **Francofonte** (Siracusa), il Decreto rileva che "tra il personale impiegato dalla ditta affidataria del servizio rifiuti vi sono soggetti con pesanti controindicazioni". A **Pagani** (Salerno), invece, il Decreto menziona alcuni dipendenti dell'Azienda speciale del Comune, rilevando come essa abbia "sempre attirato gli appetiti" dei clan.

Nel Comune di **Torre Annunziata** (Napoli), viene in luce la vicenda di un dipendente di una società partecipata del Comune (che si occupa sempre di rifiuti) già menzionato in un precedente accesso ispettivo come "elemento di congiunzione e raccordo tra l'allora amministrazione comunale e consorterie camorristiche locali", che nonostante un nuovo rinvio a giudizio e l'obbligo di aprire una procedura disciplinare, sarebbe rimasto comunque al suo posto (di questa vicenda si parlerà diffusamente anche in un paragrafo successivo). Nel Comune di **Mazzarrà Sant'Andrea** (Messina), a proposito dell'Ufficio tecnico comunale, il Decreto menziona la posizione di due dipendenti assegnati a quest'area che sarebbero "collegati a un esponente apicale della locale consorteria criminale": uno di questi, in particolare, era stato trasferito ad altro ufficio dal ministero dell'Interno all'esito dello scioglimento del Comune nel 2015, e poi riassegnato all'area tecnica poche settimane prima delle elezioni 2017, posizione da cui non è stato più rimosso.

IL ROVESCIO DELLA MEDAGLIA: I BENI CONFISCATI

Tra le vicende più emblematiche emerse dalla lettura delle Relazioni prefettizie vanno sicuramente menzionate quelle relative alla **gestione dei beni confiscati alla mafia**. Vi sono casi, infatti, in cui, lungi dal realizzare il riuso sociale previsto dalla Legge, **i beni vengono lasciati nel più totale abbandono o**, ancor peggio, **nella materiale disponibilità di soggetti appartenenti o vicini ai clan,** talvolta gli stessi che hanno subito la confisca.

In questi casi, ricorrenti negli anni, l'**effetto negativo è duplice**: non solo si precludono possibilità di riscatto sociale per la comunità attraverso preziosi presidi di cittadinanza, ma si lancia pubblicamente un messaggio di intangibilità delle organizzazioni mafiose funzionale, in fin dei conti, a rafforzarne ulteriormente il prestigio e il consenso.



Nel Comune di **Soriano Calabrio** (Vibo Valentia), il Decreto di scioglimento rileva l'irregolare assegnazione di un bene confiscato a favore di un'impresa verso la quale non è stata compiutamente svolta la verifica antimafia e che, in ogni caso, non sembra avere i requisiti previsti dal bando, che è riservato agli enti senza fini di lucro. Nel Comune di **Torre Annunziata** (Napoli) si registra, addirittura, l'occupazione di un immobile confiscato e assegnato al Comune "da parte di un soggetto legato agli ambienti della criminalità organizzata che lo ha adibito a luogo di spaccio e confezionamento di sostanze stupefacenti".

LA RESPONSABILITÀ DELLA POLITICA

A fronte degli elementi finora elencati, le Relazioni esprimono in alcuni casi delle considerazioni conclusive sul grado di responsabilità della politica. Sono numerose, ad esempio, le circostanze in cui i **componenti degli organi politici travalicano le loro competenze**, con forme di vera e propria ingerenza sulle attività degli uffici amministrativi.



Vale, ad esempio, nel caso del Comune di **Pagani** (Salerno), per il quale il Decreto riporta che "l'ingerenza dell'organo politico in un'attività di stretta competenza tecnico-gestionale è stata addirittura riconosciuta dallo stesso primo cittadino durante un interrogatorio". Anche nel Comune di **Arienzo** (Caserta), il Decreto menziona (a proposito della vicenda, già esposta, dell'affidamento del servizio rifiuti) "le ingerenze esercitate dal primo cittadino sulle scelte amministrativo-gestionali attribuite ex lege ai responsabili dei competenti uffici comunali". Nel Comune di **Francofonte** (Siracusa), la Relazione evidenzia che è emersa in generale "una significativa ingerenza degli organi politici, primo fra tutti il Sindaco, nelle attività di gestione dei responsabili dei settori, in violazione del principio di separazione fra le due funzioni". Nello scioglimento di **Mazzarrà Sant'Andrea** (Messina), invece, oltre alla "ingerenza del Sindaco nell'attività gestionale" (soprattutto per aspetti delicati come "l'individuazione dei contraenti degli affidamenti diretti"), espressamente menzionata dal Decreto, si riporta anche lo svilimento delle funzioni del Consiglio Comunale.

A tal proposito, diverse Relazioni ricordano come le funzioni di indirizzo e di controllo politico-amministrativo del Consiglio comunale (art. 42 TUEL) sarebbero, in diverse realtà territoriali, di fatto compromesse.

Tutto questo concorre, per riprendere quanto emblematicamente scritto nella Relazione prefettizia relativa al Comune di Paternò (Catania), alla "percezione di un Ente locale debole, facilmente aggredibile da parte di portatori di interessi illeciti, anche legati alla criminalità organizzata di tipo mafioso, in ragione anche degli atteggiamenti quantomeno compiacenti posti in essere da parte di alcuni rappresentanti dell'Amministrazione". In questo senso rilevano non solo i "rapporti diretti intrattenuti da esponenti politici locali con soggetti controindicati ma, altresì, la generale disorganizzazione dei servizi, la complessiva inefficienza funzionale registrata in alcuni settori chiave dell'amministrazione, nonché la totale assenza di controlli sulle attività economiche (...) e in materia di prevenzione antimafia".

SOGGETTI DELL'ENTE LOCALE MENZIONATI

Nella tabella si riporta il **numero di Amministratori locali e personale dipendente dei Comuni coinvolti**, a vario titolo, **nelle Relazioni analizzate** (coinvolgimento in inchieste giudiziarie, coinvolgimento nelle procedure menzionate da Relazioni e Decreti come sintomo delle infiltrazioni

	AMMINISTRATORI LOCALI	APPARATO BUROCRATICO
Paternò	7	*
Altomonte	6	5
Pagani	5	10
Arienzo	5	4
Soriano Calabro	8	6
Sarno	*	*
Torre Annunziata	7	44
Francofonte	10	8
Mazzarrà Sant'Andrea	7	3
Castellammare di Stabia	8	*
TOTALE	63	80

nell'Ente, frequentazioni o parentele, altre forme di collusione).

È utile specificare che in nessun Decreto di scioglimento analizzato ai fini di questo Dossier frequentazioni, parentele o affinità tra Amministratori e soggetti appartenenti o contigui ai clan costituiscono motivo unico o prevalente dello scioglimento.

Per una corretta lettura della tabella è comunque necessario tenere in considerazione che le risultanze emerse possono essere condizionate anche da fattori esterni: dalla penna del Prefetto all'attività della magistratura locale. In alcuni casi sono gli stessi organi istituzionali o inquirenti che, a seconda delle circostanze di volta in volta emergenti, possono aver focalizzato l'attenzione su alcuni elementi piuttosto di altri (la stessa diversità di lunghezza delle relazioni prefettizie, in alcuni casi molto estese, in altri ben più ridotte, suggerisce che le modalità di lavoro non sono sempre identiche). Va, infine, ricordato che le Relazioni fanno ampio uso dell'Omissis, al fine di obliterare dati sensibili e nomi delle persone, fisiche e giuridiche, menzionate.

Nelle Relazioni analizzate per questo Dossier, in particolare, risultano integralmente coperti da omissis, e dunque non ricostruibili, i soggetti dell'Ente locale menzionati nel Comune di Sarno (Salerno) e i componenti dell'apparato burocratico menzionati nei Comuni di Paternò (Catania) e di Castellammare di Stabia (Napoli). Nella tabella questi casi sono evidenziati da opportuni asterischi.

È utile, infine, in questa sede evidenziare che alcuni Decreti di scioglimento e Relazioni prefettizie riportano l'assenza di collaborazione (o la collaborazione puramente formale) da parte di alcuni dipendenti del Comune con la Commissione d'accesso insediata.

SETTORI DI INGERENZA MAFIOSA

I settori della vita amministrativa comunale che risultano oggetto delle attenzioni mafiose coprono, in buona sostanza, l'intero spettro delle competenze comunali: questo mostra che le attitudini imprenditoriali mafiose sono in grado di colpire ambiti e settori che sono i più diversi tra loro, a seconda delle occasioni di arricchimento e di riciclaggio del denaro. Nella tabella che segue si elencano i settori più ricorrenti, indicando per ciascuno i riscontri nelle relazioni prefettizie analizzate.

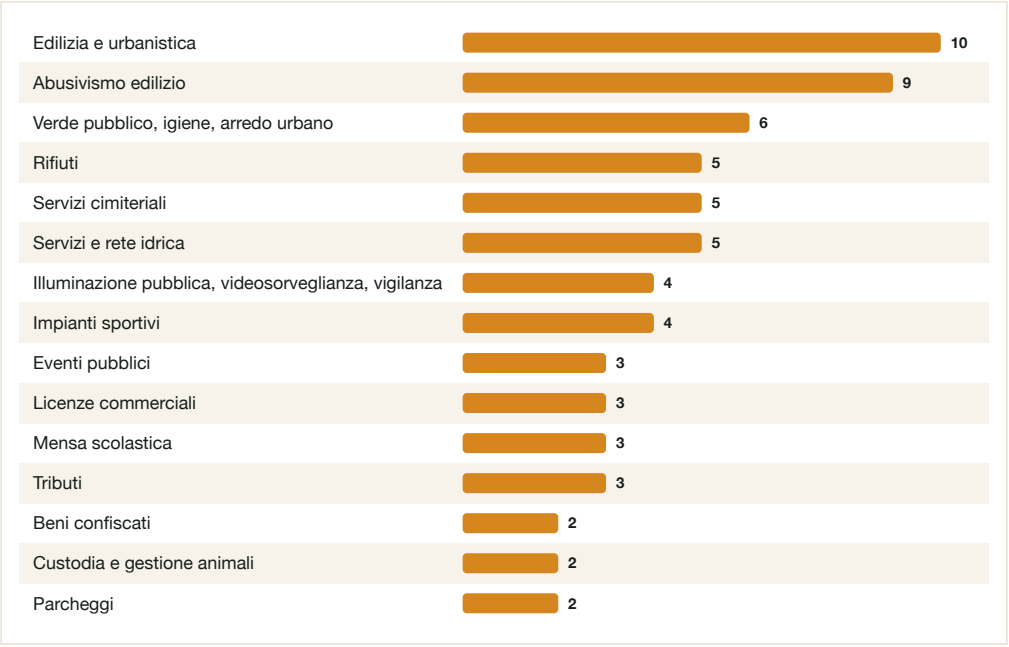
Dalla lettura delle Relazioni e dei Decreti emessi nel periodo 1/01/2021-30/09/2026 ed analizzati da Avviso Pubblico nei vari Dossier pubblicati in questi anni, alcuni settori di interesse delle amministrazioni comunali sono particolarmente citati nell'ambito di quegli elementi concreti, univoci e rilevanti che motivano l'adozione del provvedimento dissolutorio ex art. 143 del TUEL.

Vale nello specifico per il settore **urbanistica-edilizia** (ricorrente in 47 dei 59 Decreti di scioglimento analizzati nell'intervallo indicato), seguito dal settore **rifiuti** (26 Comuni), dalla tolleranza o assenza di iniziative concrete in merito alle situazioni di **abusivismo** presenti sul territorio (24 Comuni) e dalla inadeguata gestione dei **beni confiscati** (19 Comuni).

Questi elementi appaiono particolarmente emblematici di come, in concreto, l'attività amministrativa venga sviata rispetto ai profili di legalità, sia sul piano quantitativo, vista la frequenza con cui vengono in rilievo, sia sul piano qualitativo, per il grado di inquinamento delle procedure amministrative che in alcuni casi essi mettono in evidenza.

Nel Comune di **Nettuno** (Roma), sciolto nel 2022, la Relazione mette in luce un aspetto centrale delle modalità con cui operano i clan, ossia l'esigenza, definita come "fortemente avvertita dalla criminalità organizzata", di individuare imprese formalmente in regola dietro cui schermare l'acquisizione di commesse pubbliche. Per questa via, a un determinato imprenditore (con legami, secondo la Relazione, con soggetti riconducibili alla criminalità organizzata) sono stati assegnati diversi lavori edilizi in somma urgenza, pur non essendocene i presupposti, e attraverso il ricorso a numerosi subappalti, falsando la concorrenza e sviando il perseguimento dell'interesse pubblico.

L'interesse delle mafie concerne anche opere edilizie di un certo impatto sul territorio. Nel Decreto di scioglimento del Comune di **San Giuseppe Jato** (Palermo), datato 2021, si legge che i lavori per la realizzazione del palazzetto dello sport (con finanziamenti pari a 6 milioni di euro) sono stati costellati da numerose irregolarità. Tra le inadempienze evidenziate nella Relazione, spicca la mancata acquisizione della certificazione antimafia nei confronti della ditta affidataria che, a sua volta, avrebbe concesso in subappalto alcuni servizi ad altra impresa per la quale sono emersi collegamenti con esponenti della criminalità organizzata. Nonostante i ritardi (dovuti al sequestro del cantiere) e i danni economici prodotti al Comune da queste violazioni, il Decreto evidenzia che non sono state intraprese azioni



legali e, anzi, risultano comunque eseguiti i pagamenti.

Questo tipo di violazioni sono spesso accompagnate, come si è visto anche nei casi più recenti, da una costante omissione dei controlli antimafia. Tra i tanti casi emersi negli anni si può citare, a titolo esemplificativo, il Comune di **Portigliola** (Reggio Calabria), sciolto nel 2022, in cui nessun funzionario dell'Ufficio tecnico comunale era in possesso delle credenziali di accesso alla Banca Dati Nazionale Antimafia (BDNA) e dove, in luogo delle ordinarie procedure di selezione degli operatori economici, il Decreto rileva che gli affidamenti diretti fossero assegnati a partire da un elenco informale in uso allo stesso Ufficio tecnico.

Tra i settori più esposti rientra senz'altro quello dei rifiuti, notoriamente di grande interesse per le organizzazioni criminali. A **San Giuseppe Vesuviano** (Napoli), sciolto nel 2022, ad esempio, il servizio di raccolta, trasporto, smaltimento dei rifiuti solidi urbani risulta essere stato illegittimamente prorogato più volte alla stessa ditta per un periodo complessivo di due anni e due mesi e, anche in occasione della gara per affidare il servizio, non è stata attualizzata la certificazione antimafia. Il Decreto ha evidenziato, inoltre, che alcuni componenti del Cda della società incaricata del servizio avrebbero parentele strette con alcuni affiliati ai clan.

Le numerose proroghe e la mancata verifica dei requisiti antimafia nell'ambito dell'affidamento del servizio rifiuti riguarderebbero anche il Comune di **Trinitapoli** (Barletta-Andria-Trani), in cui alla stessa ditta, raggiunta nel 2022 da interdittiva, erano stati nel frattempo assegnati numerosi altri servizi comunali. Ma l'interesse della criminalità organizzata per questo settore emerge, nel caso specifico, anche da altri due fatti inquietanti certificati dalla Relazione: l'attentato incendiario ai danni del nuovo operatore del servizio raccolta rifiuti che aveva vinto la gara pochi giorni dopo l'inizio dell'attività, e l'atto intimidatorio subito, negli stessi giorni, dal responsabile del servizio ecologia e ambiente.

Un'altra cartina di tornasole del condizionamento mafioso che ricorre nelle Relazioni prefettizie è rappresentata dal frequente disinteresse per i beni confiscati che, in alcune situazioni, si traduce in un vero e proprio sfregio alla Legge del 1996 sul riuso sociale. A **Quindici** (Avellino), sciolto nel 2024, ad esempio, un bene confiscato ad un esponente apicale della criminalità organizzata detenuto al 41-bis è stato oggetto prima di un illegittimo cambio di destinazione d'uso, trasformando una parte di esso in bar, mentre successivamente i locali sono stati affidati in concessione a un soggetto imparentato con il destinatario del sequestro. Risultato: parte dell'immobile sarebbe rientrato nella disponibilità della famiglia criminale a cui era stato confiscato.

Nel Comune di **Tremestieri Etneo** (Catania), sciolto nel 2025, illecita gestione dei beni confiscati e tolleranza verso le forme di abusivismo sembrano saldarsi nella vicenda in cui, in un bene confiscato, è stato per anni consentito l'utilizzo da parte dei familiari dell'ex proprietario a cui era stato confiscato, benché le chiavi dell'immobile fossero conservate negli uffici della Polizia municipale. Il Decreto in questa circostanza parla di "sostanziale complicità con gli occupanti abusivi".

Anche a **San Luca** (Reggio Calabria), sciolto nel 2025, l'interesse dei clan si rivolge al patrimonio edilizio comunale. Questo

è uno degli esempi, ricorrenti negli anni, in cui viene in rilievo l'utilizzo irregolare degli impianti sportivi comunali. Nel caso di specie, una società sportiva, "composta da soggetti direttamente contigui alla criminalità organizzata", ha utilizzato per anni lo stadio comunale senza pagarne i canoni d'affitto e, in alcuni periodi, addirittura senza contratto o concessioni comunali.

IL PASSATO CHE NON PASSA

Nel 2026 sono state sciolte tre Amministrazioni comunali che erano già state oggetto di analogo provvedimento anche nel corso del 2022.

Si tratta dei Comuni di Castellammare di Stabia, Torre Annunziata (entrambi in provincia di Napoli) e di Soriano Calabro (Vibo Valentia). Insieme rappresentano oltre **centomila** abitanti.

Tre scioglimenti molto ravvicinati in cui, evidentemente, si ripresentano i temi della continuità politico-amministrativa (sia sul versante elettivo sia sul versante dell'apparato burocratico) e della difficoltà a determinare una bonifica efficace e duratura da parte delle gestioni commissariali.

La Relazione del 2026 relativa a **Castellammare di Stabia** risulta particolarmente interessante perché mette in rassegna, in qualche misura, tutto quello che al termine del lavoro dei Commissari sarebbe opportuno mettere in campo.

La principale criticità che, in quel caso, viene mossa all'apparato politico-amministrativo riguarda infatti la mancata interiorizzazione, dopo la gestione commissariale, di quegli strumenti organizzativi, procedurali e di controllo idonei a impedire il riproporsi delle pregresse condizioni di permeabilità. Da un precedente scioglimento, spiega la Relazione, discende infatti un "obbligo sostanziale di discontinuità (...) da tradursi in presidi organizzativi rafforzati, tracciabilità dei rapporti, controllo preventivo sugli operatori economici, selezione rigorosa e tempestiva esclusione dai procedimenti comunali di soggetti controindicati".

Il confronto tra i due provvedimenti di scioglimento fa emergere alcuni tratti di continuità anche nei settori colpiti e nelle pratiche più diffuse. Vale, ad esempio, per il forte interesse delle organizzazioni criminali per i compiti dell'Ufficio tecnico comunale (ad esempio, per un iter di rilascio di un permesso di costruire in sanatoria, il Decreto paventa che gli uffici comunali abbiano "scientemente atteso la fine del periodo commissariale" per poi concludere positivamente la pratica pochi mesi dopo le elezioni); vale per la gestione dei servizi funebri come per quello delle spiagge libere; vale per l'adozione di misure solo formali contro l'abusivismo edilizio; vale, infine, per gli affidamenti diretti, che il Decreto di scioglimento individua come un "elemento di forte criticità nella valutazione della permeabilità dell'amministrazione comunale".

Anche nel Comune di **Torre Annunziata** (Napoli) la Relazione del 2026 evidenzia la continuità con il passato (lo scioglimento del 2022 e un precedente accesso, che non si era tradotto in scioglimento, del 2013). Ciò emerge, ad esempio, rispetto a due Consiglieri comunali già menzionati nei precedenti accessi perché avrebbero ottenuto il sostegno elettorale dei clan e che sono stati rieletti all'ultima tornata. Ma la continuità sembra riguardare anche l'apparato amministrativo. La Relazione svela,

infatti, l'intricata vicenda di un dipendente di una società partecipata dal Comune (descritto nella precedente Relazione come "elemento di congiunzione e raccordo tra l'allora amministrazione e le consorterie camorristiche locali") che, nonostante un nuovo rinvio a giudizio per reati gravi, avrebbe continuato a beneficiare dell'inerzia della società partecipata che non ha aperto un procedimento disciplinare a suo carico (che pure sarebbe stato obbligatorio).

A Torre Annunziata, inoltre, appare emblematica anche la gestione dei beni confiscati, oggetto in alcuni casi di occupazione abusiva sia nel 2022 sia nel 2026 da parte di soggetti vicini alla criminalità organizzata (addirittura con attività di spaccio all'interno di uno di questi). Così come permane negli anni il sostanziale disinteresse verso gli impianti di videosorveglianza, che costituirebbero invece un presidio di legalità prezioso.

Anche nel caso di **Soriano Calabaro**, infine, il precedente scioglimento non sembra aver mutato alcune prassi. Infatti, la Relazione del 2026 contesta tra le altre cose la sistematica violazione dell'articolo 100 del Codice Antimafia: esso prescrive, proprio per gli Enti disciolti nei cinque anni precedenti, l'acquisizione dell'informazione antimafia prima della stipula di qualsiasi contratto e prima di qualsiasi concessione o erogazione, indipendentemente dal valore economico. Una norma di legge, ma soprattutto di buona amministrazione, destinata a restare lettera morta se, come nel caso di Soriano Calabro, non è mai stata presentata, nel periodo esaminato dalla Commissione d'accesso, alcuna richiesta di informazione liberatoria antimafia alla Prefettura.

GLI **SCIOGLIMENTI PLURIMI**: UN'**ANALISI** STATISTICA **TERRITORIALE**

Figura 1. Comuni sciolti per infiltrazione mafiosa*. Anni 1991-2026 (primo semestre).

*= nella cartografia sono rappresentati 323 comuni interessati da provvedimenti, di cui 32 archiviati e 291 effettivamente sciolti.

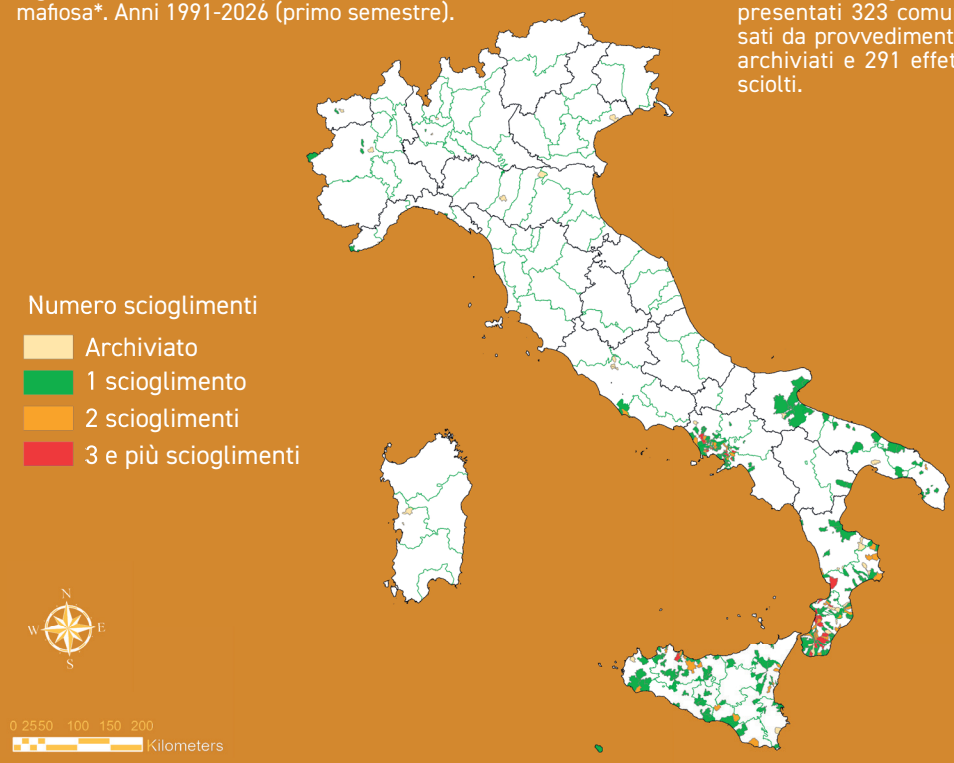


Figura 2. Comuni sciolti per infiltrazione mafiosa e popolazione residente (valori assoluti e percentuali), per regione. Anni 1991-2026 (primo semestre).

	COMUNI SCIOLTI N · % sul tot. regione	POPOLAZIONE RESIDENTE N · % sul tot. regione
Calabria	90 · 22,3%	740.222 · 40,5%
Campania	82 · 14,9%	2.092.857 · 37,6%
Sicilia	80 · 20,5%	1.167.267 · 24,4%
Puglia	25 · 9,7%	673.929 · 17,4%
Lazio	3 · 0,8%	182.871 · 3,2%
Liguria	3 · 1,3%	45.860 · 3%
Piemonte	3 · 0,3%	31.495 · 0,7%
Basilicata	2 · 1,5%	13.936 · 2,7%
Emilia-Romagna	1 · 0,3%	5.556 · 0,1%
Lombardia	1 · 0,1%	13.088 · 0,1%
Valle d'Aosta	1 · 1,4%	3.242 · 2,6%
Totale regioni interessate	291 · 5,4%	4.970.323 · 11,6%
Su totale Italia	3,7%	8,4%

Geografia amministrativa e popolazione stimata al 01/01/2026.

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Avviso Pubblico.

INTRODUZIONE[1]

Nell'ambito dell'accordo di collaborazione Istat-Avviso Pubblico (siglato a marzo 2026), che prevede la realizzazione di attività e progetti di studio e ricerca su tematiche trasversali di interesse reciproco e, nello specifico, contributi di approfondimento aventi ad oggetto il monitoraggio e la valutazione delle politiche di valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità, l'Istat ha realizzato un'analisi statistico-territoriale sui comuni sciolti per mafia e, in particolare, sui comuni coinvolti da scioglimenti plurimi.

Si dispone dei dati relativi all'universo dei comuni sciolti per mafia grazie all'applicazione delle politiche pubbliche antimafia, che consente di avere informazioni sul fenomeno delle infiltrazioni mafiose in un determinato periodo e territorio, attraverso il risultato delle azioni di prevenzione e repressione messe in campo dallo Stato e – nello specifico caso degli scioglimenti per mafia – dalle Prefetture e dal ministero dell'Interno sulla base anche delle indagini portate avanti dalla Magistratura.

È necessario sottolineare che, pur osservando il complessivo universo dei comuni sciolti per mafia, l'insieme dei casi analizzati si riferisce a un sottoinsieme con caratteristiche peculiari, che non consente di inferire né previsioni sui futuri scioglimenti, né generalizzazioni al più ampio universo delle amministrazioni infiltrate e/o condizionate dalle organizzazioni criminali di stampo mafioso (a prescindere dallo scioglimento come atto amministrativo), in quanto si tratta di un fenomeno non direttamente osservabile.

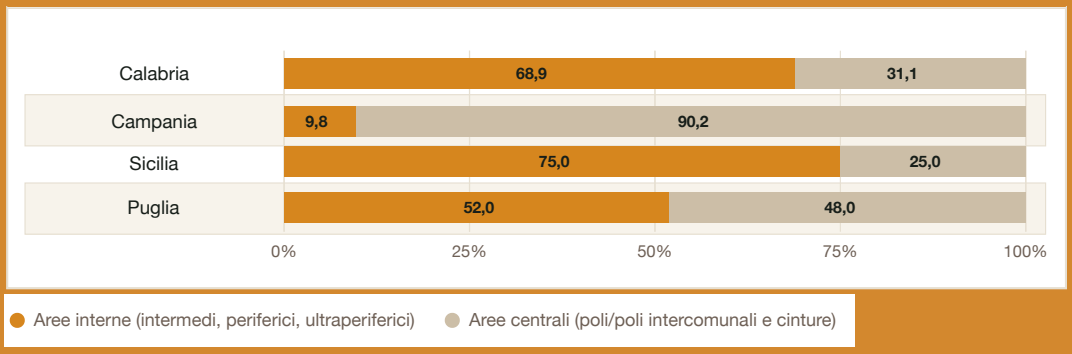
Le analisi presentate nei paragrafi successivi hanno quindi una valenza esplorativo-descrittiva, anche al fine di orientare successivi approfondimenti.

Avviso Pubblico ha fornito il dataset complessivo di tutti i decreti di scioglimento emanati dall'avvio dello strumento di policy[2]: dal dataset dei decreti, è stato estratto l'elenco dei 323 comuni coinvolti, dal 1991 al 2026 (primo semestre). Non sono stati considerati nella presente analisi gli enti diversi dai comuni – nello specifico 6 aziende sanitarie provinciali – e il municipio X di Roma, in quanto il provvedimento di scioglimento ha riguardato solo una circoscrizione e non l'intera amministrazione comunale. Dal 2010 al 2026 (primo semestre) sono state emanate 55 archiviazioni di provvedimenti

1 Il capitolo è stato curato da Ludovica Ioppolo con la collaborazione del gruppo di lavoro composto da Vanda Dalia Costantino, Ebe Danese e Giovanna Pala del servizio Ambiente e territorio della Direzione centrale per le statistiche ambientali e territoriali Istat. Si ringrazia inoltre Riccardo Abbate per la predisposizione delle cartografie.

2 Per ulteriori approfondimenti, cfr. Avviso Pubblico, 2025, Il male in comune, Roma. Si segnala che il ministero dell'Interno pubblica annualmente i dati relativi agli scioglimenti (per infiltrazione mafiosa ma anche per altre casistiche) dei Consigli comunali e provinciali (INT 00063), dal 2016 al 2024: https://ucs.interno.gov.it/it/le-statistiche/le-indagini/territorio/scioglimenti-dei-consigli-comunali-e-provinciali.
I dati forniti da Avviso Pubblico sono stati controllati e verificati con quelli pubblicati dal ministero dell'Interno, attingendo sia alle tabelle pubblicate annualmente per le diverse cause di scioglimento, sia – laddove tali informazioni risultassero parziali – alle relazioni annuali del ministro dell'Interno sull'attività delle Commissioni per la gestione degli enti sciolti per mafia, anch'esse pubblicate sul sito del ministero. Per gli anni per cui è disponibile la fonte statistica ufficiale (dal 2016 al 2024), le informazioni sui comuni sciolti per infiltrazione mafiosa risultano coincidenti tra la fonte Avviso Pubblico e la fonte ministero dell'Interno.

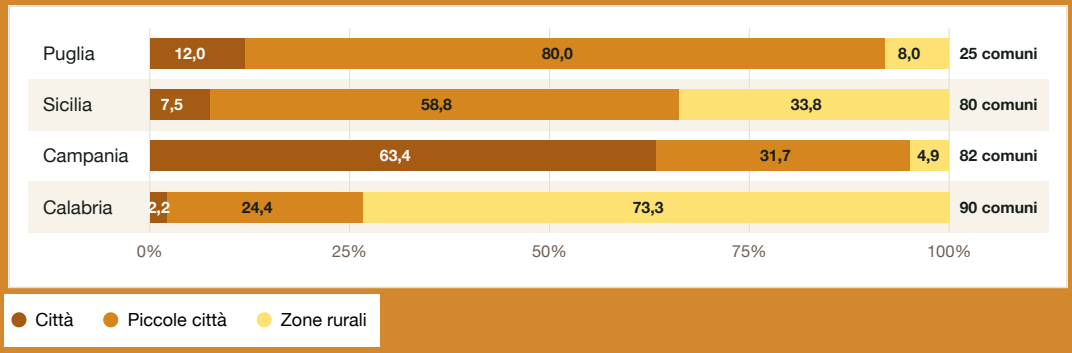
Figura 3. Comuni sciolti per infiltrazione mafiosa, per regione e classificazione aree interne (valori percentuali). Regioni Calabria, Campania, Sicilia e Puglia. Anni 1991-2026 (primo semestre).



Percentuale comuni sciolti sui comuni aree interne della stessa regione: Calabria 22,1%, Campania 2,8%, Sicilia 19,4%, Puglia 8,8%.
Percentuale comuni sciolti sui comuni aree centrali della stessa regione: Calabria 22,6%, Campania 28,5%, Sicilia 24,7%, Puglia 11%.

Fonte: elaborazioni su dati Istat e Avviso Pubblico.

Figura 4. Comuni sciolti per infiltrazione mafiosa, per grado di urbanizzazione (valori percentuali). Regioni Calabria, Campania, Sicilia e Puglia. Anni 1991-2026 (primo semestre).



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Avviso Pubblico.

verso i comuni[3]; tra questi, per 32 comuni si è proceduto solo con provvedimento di archiviazione e quindi di fatto le stesse amministrazioni non sono mai state sciolte. Sono pertanto 291 i comuni sciolti per mafia nell'arco di circa 35 anni[4], di cui 277 (95,2%) nelle quattro regioni a tradizionale presenza mafiosa (Calabria, Sicilia, Campania e Puglia; vedi Figura 1).

Considerando gli scioglimenti plurimi, 82 comuni sono stati sciolti più di una volta[5] e 26 hanno subito almeno tre scioglimenti (con il caso limite di Marano di Napoli che ne ha subiti cinque): in questi 26 casi l'ultimo provvedimento di scioglimento è stato emanato tra il 2011 e il 2026.

UNO SGUARDO D'INSIEME

In figura 2 si riassumono i principali dati per le regioni coinvolte: la Calabria è al primo posto per numero di comuni sciolti per infiltrazione mafiosa (90), che pesano per il 22,3% sul totale dei comuni della regione, con 740mila abitanti[6] (40,5% della popolazione residente regionale); la Campania ha 82 comuni sciolti (il 14,9% di quelli della regione) nei quali risiedono complessivamente circa 2 milioni di abitanti (pari al 37,6% della popolazione regionale); seguono la Sicilia, con 80 comuni (20,5%) e circa un quarto della popolazione regionale interessata e la Puglia (25 comuni e 17,4% della popolazione regionale). Le altre regioni, dove il fenomeno è meno accentuato, sono: Lazio, Liguria e Piemonte, con 3 comuni; Basilicata, con 2; Emilia-Romagna, Lombardia e Valle d'Aosta con 1 comune. In totale, i 291 comuni sciolti dal 1991 al 2026 (primo semestre) rappresentano il 3,7% del totale dei comuni italiani, quasi 5 milioni di abitanti interessati che pesano per l'8,4% sulla popolazione residente nazionale.

Osservando alcune caratteristiche delle quattro regioni in cui il fenomeno assume maggiore consistenza, nel complesso più della metà dei comuni è classificata

3 "In caso di verifica negativa dei presupposti di legge per disporre lo scioglimento, l'art. 143 del TUEL, comma settimo, stabilisce che il ministro dell'Interno emani un decreto di conclusione del procedimento e di archiviazione" (Avviso Pubblico, 2025, p. 28).

4 Si considerano anche i comuni il cui decreto è stato annullato da TAR o Consiglio di Stato, in quanto comunque coinvolti da scioglimento e relativo iter (decadenza consiglio, insediamento commissione straordinaria etc.). I provvedimenti di annullamento dei giudici amministrativi sono stati complessivamente 24.

5 Anche le ASP di Reggio di Calabria e Vibo Valentia sono state sciolte due volte, ma non sono considerate in questa analisi sui comuni.

6 Considerando i dati più recenti relativi alla popolazione residente, stimati al 1° gennaio 2026.

Figura 5. Comuni sciolti per infiltrazione mafiosa, per fase temporale e distribuzione territoriale. Regioni Campania, Puglia, Calabria e Sicilia. Anni 1991-2026 (primo semestre).









Fonte: elaborazioni su dati Avviso Pubblico.

come *area interna*[7], secondo il grado di perifericità in termini di accesso ai servizi essenziali (istruzione, sanità e trasporti): rispettivamente 52,7% e 57,6% per Campania e Puglia, fino al 69,3% e 79,3% per Calabria e Sicilia (Figura 3). Per quanto riguarda i comuni sciolti per infiltrazione mafiosa, per la Campania solo 1 comune su 10 sciolti è classificato area interna, con un'incidenza bassissima (2,8%) di comuni sciolti sul totale dei comuni aree interne della regione, a fronte del 28,5% dei comuni sciolti sul complesso delle aree centrali (Poli/Poli intercomunali e Cinture). In Calabria e Sicilia circa 7 comuni sciolti su 10 ricadono nelle aree interne (rispettivamente 68,9% e 75%). Considerando il loro peso relativo sul complesso delle aree interne o centrali della regione, l'incidenza dei comuni sciolti è comparabile in Calabria (circa 22% per entrambi i gruppi), mentre mostra una concentrazione prevalente tra i comuni delle aree centrali per la Sicilia (quasi un comune su quattro). In Puglia i comuni sciolti si equidistribuiscono tra aree centrali e aree interne e c'è un'incidenza leggermente più elevata tra i comuni delle aree centrali (11%).

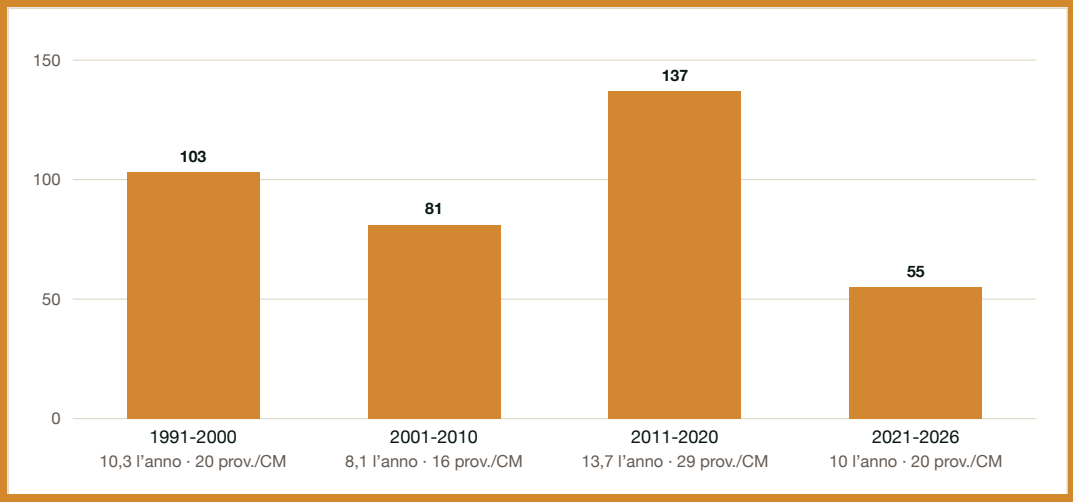
L'analisi dei comuni sciolti per grado di urbanizzazione[8] conferma che la Campania e la Calabria – che sono le regioni in assoluto maggiormente coinvolte (come vedremo più avanti, ciò è particolarmente vero con riferimento agli anni più recenti e ai casi di scioglimenti ripetuti) rappresentano due differenti modelli: coerentemente con la struttura insediativa del territorio regionale, in Campania i comuni sciolti per mafia sono prevalentemente tra le città densamente popolate (63,4%), mentre in Calabria sono tra le città di minori dimensioni e nelle zone rurali scarsamente popolate (73,3%). La Sicilia e la Puglia presentano situazioni intermedie con una prevalenza di piccole città o sobborghi a densità intermedia di popolazione (Figura 4).

---

7 Si tratta della classificazione definita nell'ambito della Strategia nazionale per le Aree interne 2021-2027 (SNAI), applicata ai comuni dell'intero territorio italiano. Identifica i Poli/Poli intercomunali sulla base della offerta congiunta di tre tipologie di servizio – salute, istruzione e mobilità – e rappresenta tutti gli altri comuni in base alla loro distanza da questi Poli (in termini di tempi medi effettivi di percorrenza stradale), classificandoli in quattro fasce a crescente distanza relativa – Cintura, Intermedi, Periferici, Ultraperiferici – in funzione quindi del potenziale maggior disagio nella fruizione di servizi. I Comuni classificati come Intermedi, Periferici e Ultraperiferici rappresentano l'insieme delle Aree Interne del nostro Paese. Per ulteriori approfondimenti sulla classificazione, la geografia e le specificità delle aree interne: Istat, 2022, *La geografia delle aree interne nel 2020: vasti territori tra potenzialità e debolezze* (https://www.istat.it/comunicato-stampa/la-geografia-delle-aree-interne-nel-2020-vasti-territori-tra-potenzialita-e-debolezze/); Istat, 2024, *La demografia delle aree interne: dinamiche recenti e prospettive future*: https://www.istat.it/comunicato-stampa/la-demografia-delle-aree-interne-dinamiche-recenti-e-prospettive-future/.

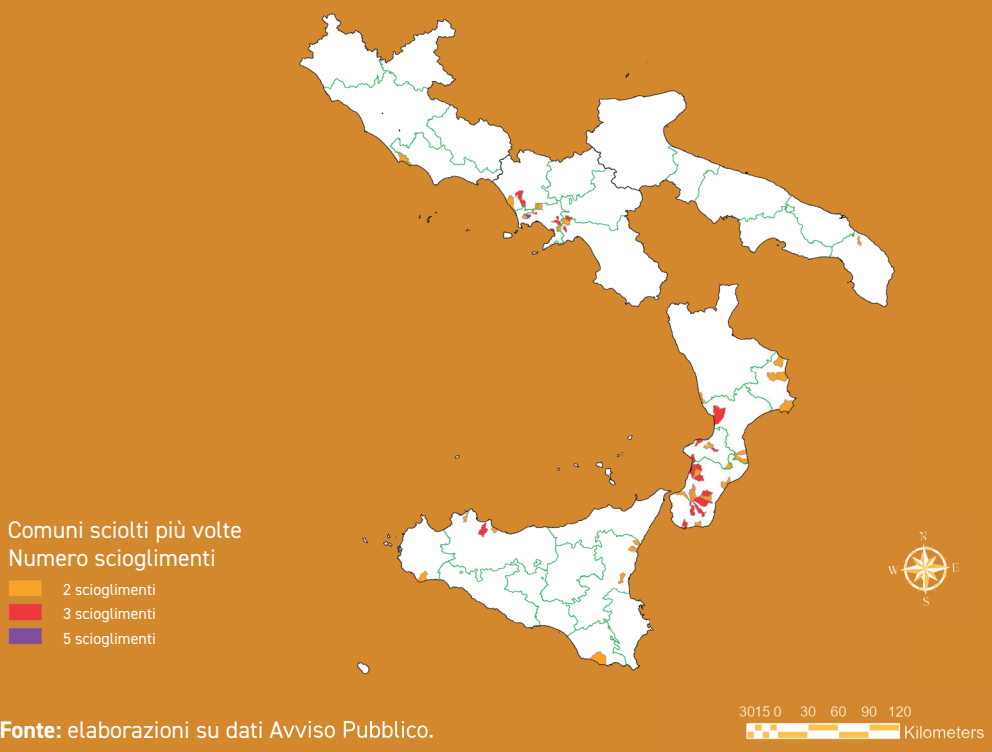
8 La classificazione del grado di urbanizzazione (Degree of urbanisation, DEGURBA) dei Comuni è prevista nel Regolamento (UE) 2017/2391 del Parlamento europeo e del Consiglio (Tercet, tipologie territoriali) e nel Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1130. La classificazione identifica tre tipologie di Comuni: 1) "Città" o "Zone densamente popolate"; 2) "Piccole città e sobborghi" o "Zone a densità intermedia di popolazione"; 3) "Zone rurali" o "Zone scarsamente popolate". La metodologia, si basa sul criterio della contiguità geografica e su soglie di popolazione minima della griglia regolare con celle da un km2 (Geostat 2011 Population Grid). Per ulteriori approfondimenti: https://www.istat.it/comunicato-stampa/geografie-funzionali-per-lanalisi-territoriale/

Figura 6. Comuni sciolti per infiltrazione mafiosa, per fase temporale (valori assoluti).
Anni 1991-2026 (primo semestre).



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Avviso Pubblico.

Figura 7. Comuni sciolti più volte con ultimo scioglimento tra il 2011 e il 2026 (primo semestre).



Fonte: elaborazioni su dati Avviso Pubblico.

È interessante osservare che dei 14 comuni sciolti in regioni a presenza mafiosa non tradizionale, la maggioranza (10) sono classificati come aree centrali. I 4 comuni classificati come aree interne sono in Basilicata (2), Liguria (1) e Piemonte (1).

L'EVOLUZIONE NEL TEMPO

Analizzando i comuni coinvolti in quattro differenti fasi temporali (vedi Figure 5 e 6), si osserva che il decennio in cui sono stati sciolti più comuni è quello tra il 2011 e il 2020 (in media oltre 13 comuni all'anno), che è anche il periodo in cui sono state coinvolte più province/città metropolitane (CM):

- nel decennio 1991-2000 sono stati sciolti in media 10,3 comuni all'anno e gli scioglimenti hanno coinvolto 20 province/CM, di cui 18 in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia;
- nel decennio 2001-2010, in media 8,1 comuni sciolti all'anno e 16 province coinvolte, di cui 15 in Campania, Calabria e Sicilia (in questo periodo non è stato sciolto nessun comune pugliese);
- nel decennio 2011-2020, in media 13,7 comuni all'anno e 29 province coinvolte, di cui 22 in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia;
- nel periodo più recente dal 2021 al 2026 (primo semestre), in media 10 comuni all'anno e 20 province coinvolte, di cui 18 in Campania, Puglia, Calabria e Sicilia.

Dei 55 comuni sciolti tra il 2021 e il 2026 (primo semestre), in 22 casi si tratta di comuni già sciolti in precedenza.

APPROFONDIMENTO SUGLI SCIOGLIMENTI PLURIMI

Nell'approfondimento sui comuni coinvolti da scioglimenti ripetuti, per concentrare l'analisi su un arco temporale più recente sono stati selezionati 65 comuni con scioglimenti plurimi (almeno 2) e con ultimo scioglimento dal 2011 al 2026 (primo semestre). Rientrano in questo sottoinsieme tutti i 26 comuni che hanno subito tre scioglimenti (con il caso limite di Marano di Napoli che ne ha subiti 5).

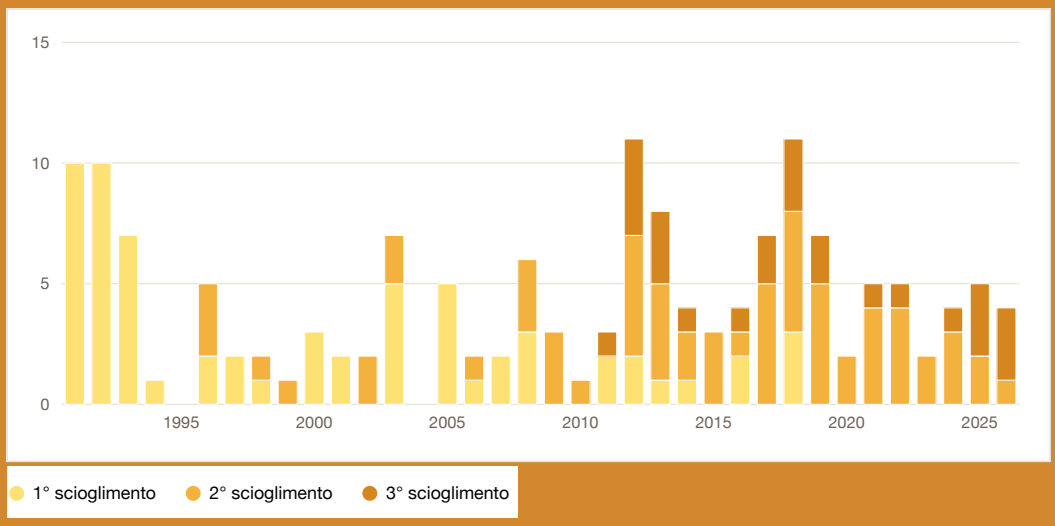
Sono quindi esclusi da questo approfondimento 18 comuni sciolti due volte tra il 1991 e il 2010.

L'obiettivo del focus è analizzare le caratteristiche di questi territori e delle amministrazioni comunali in cui il provvedimento di scioglimento e l'insediamento della commissione straordinaria non sono stati in grado di ripristinare un contesto di integrità istituzionale capace di evitare ulteriori fenomeni di infiltrazione mafiosa e conseguenti scioglimenti.

Dei 65 comuni analizzati, 43 hanno subito l'ultimo scioglimento tra il 2011 e il 2020 e 22 tra il 2021 e il 2026 (primo semestre).

Osservando l'andamento temporale degli scioglimenti plurimi (Figura 8), i primi provvedimenti presentano picchi importanti nei primi anni '90 e poi nei primi anni 2000; tra il 2012 e il 2022 si concentra la maggior parte dei secondi scioglimenti; mentre i terzi hanno avuto dei picchi negli anni 2012-2013, 2018 e 2025-2026.

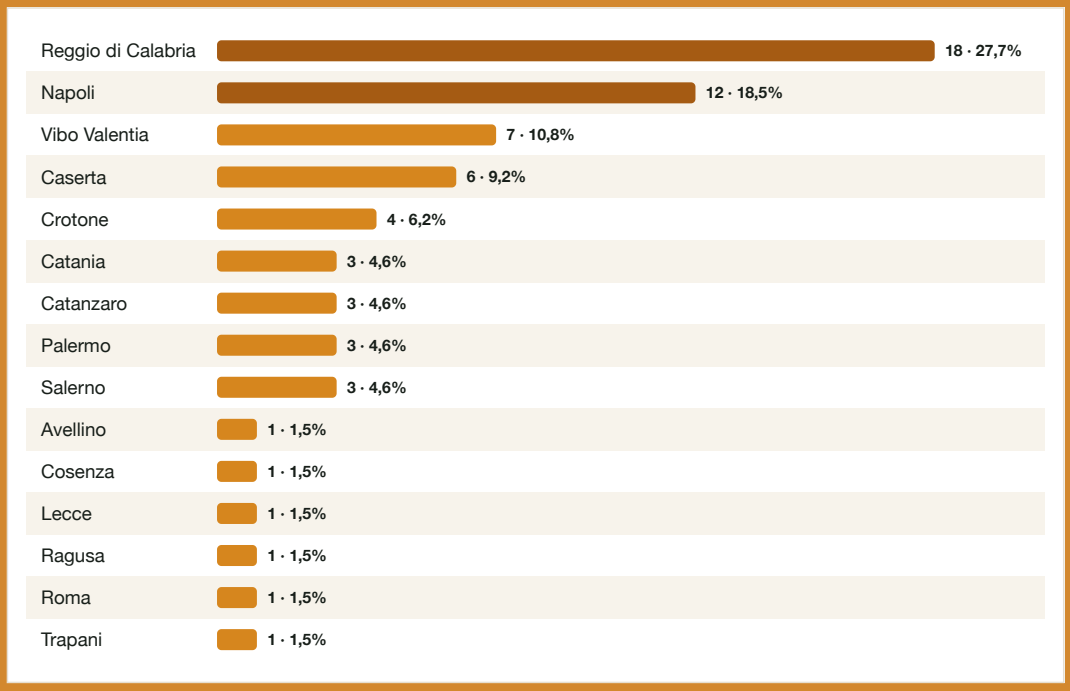
Figura 8. Comuni sciolti più volte con ultimo scioglimento tra il 2011 e il 2026 (primo semestre), per anno di scioglimento (valori assoluti).



Fonte: elaborazioni su dati Avviso Pubblico.

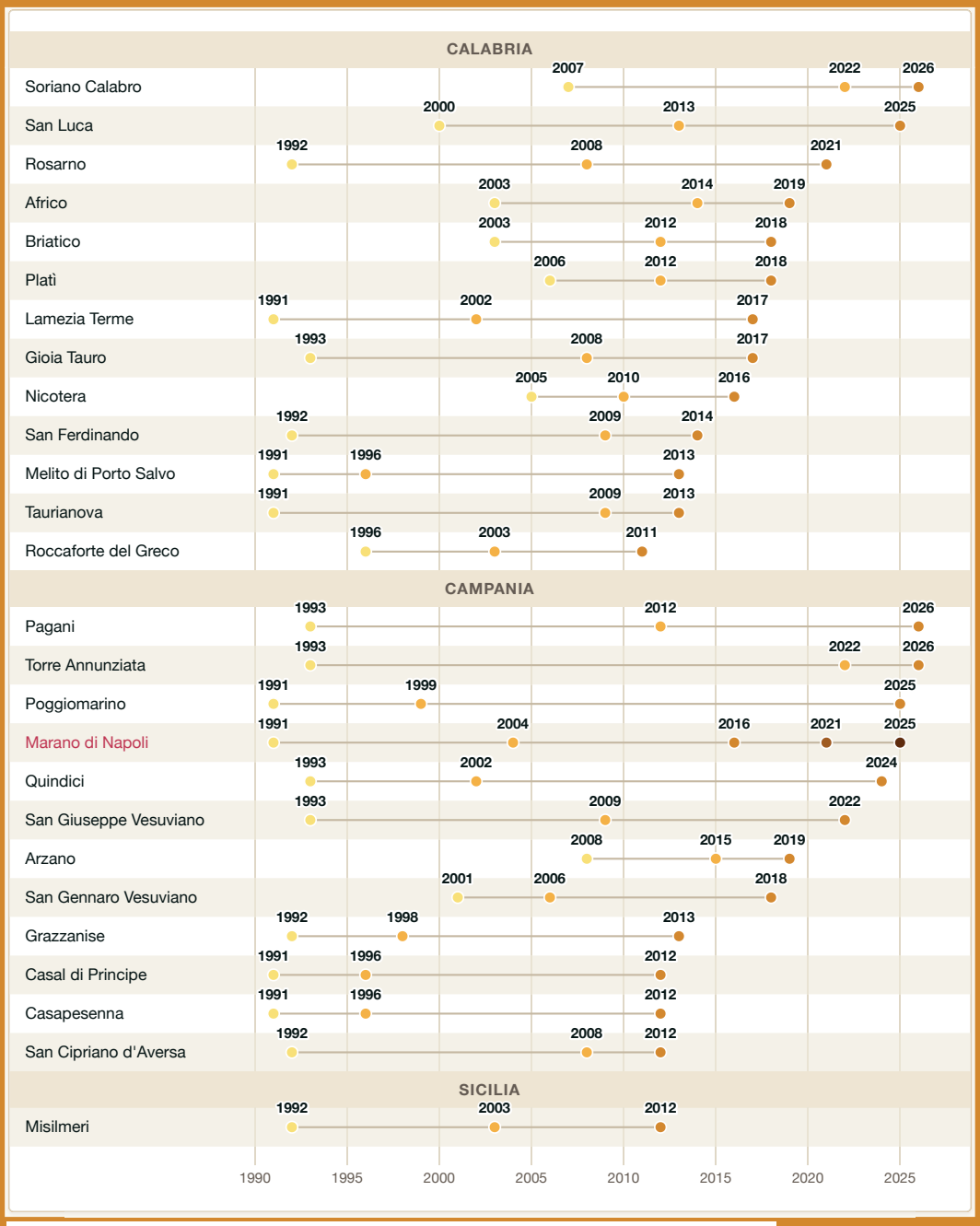
Per il comune di Marano di Napoli nell'aggregato rappresentato sono considerate le date degli ultimi 3 scioglimenti.

Figura 9. Comuni sciolti più volte con ultimo scioglimento tra il 2011 e il 2026 (primo semestre), per provincia (valori assoluti e percentuali).



Fonte: elaborazioni su dati Avviso Pubblico.

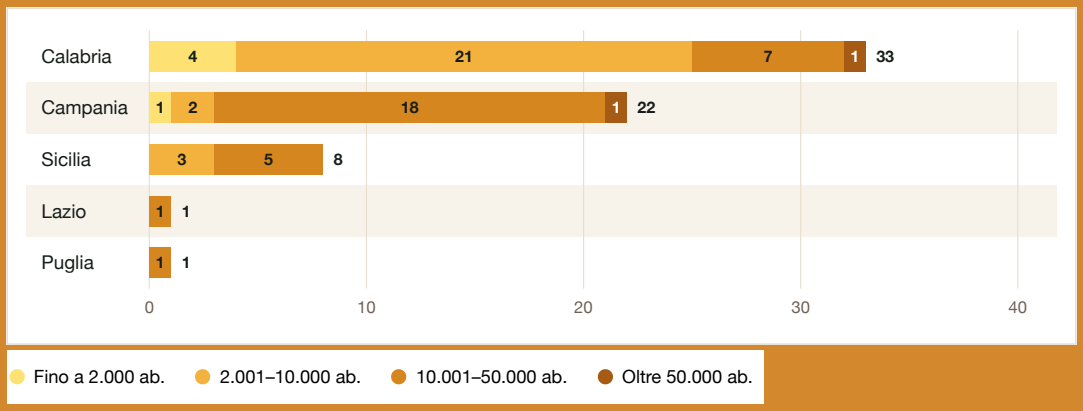
Figura 10. Comuni sciolti almeno tre volte, per regione e anni dei decreti di scioglimento subiti*.



Fonte: elaborazioni su dati Avviso Pubblico.

*= infografica creata con il supporto di Claude (Anthropic).

Figura 11. Comuni sciolti più volte con ultimo scioglimento tra il 2011 e il 2026 (primo semestre), per regione e classe di ampiezza demografica* (valori assoluti).



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Avviso Pubblico.

* Secondo la popolazione residente nell'anno di ultimo scioglimento.

Selezionando i 26 comuni che hanno subito tre scioglimenti (con il caso limite di Marano di Napoli che ne ha subiti 5), è interessante osservare l'andamento longitudinale degli scioglimenti per ciascun comune (Figura 10).

Negli anni più recenti (dal 2021) sono stati sciolti per la terza volta diversi comuni campani, per i quali si osserva un arco temporale molto lungo in cui sono stati emanati i decreti (circa 30 anni): Pagani, Torre Annunziata, Poggiomarino, Marano di Napoli, Quindici e San Giuseppe Vesuviano hanno subito il primo scioglimento nei primi anni '90 e poi l'ultimo tra il 2021 e il 2026.

Per alcuni comuni, invece, si evidenzia un arco temporale ben più ristretto: in Calabria, Platì 12 anni (dal 2006 al 2018) e Nicotera 11 anni (dal 2005 al 2016); in Campania, Arzano 11 anni (dal 2008 al 2019).

Alcune prime informazioni sui 65 comuni con scioglimenti plurimi (almeno 2) e con ultimo scioglimento dal 2011 al 2026 (primo semestre):

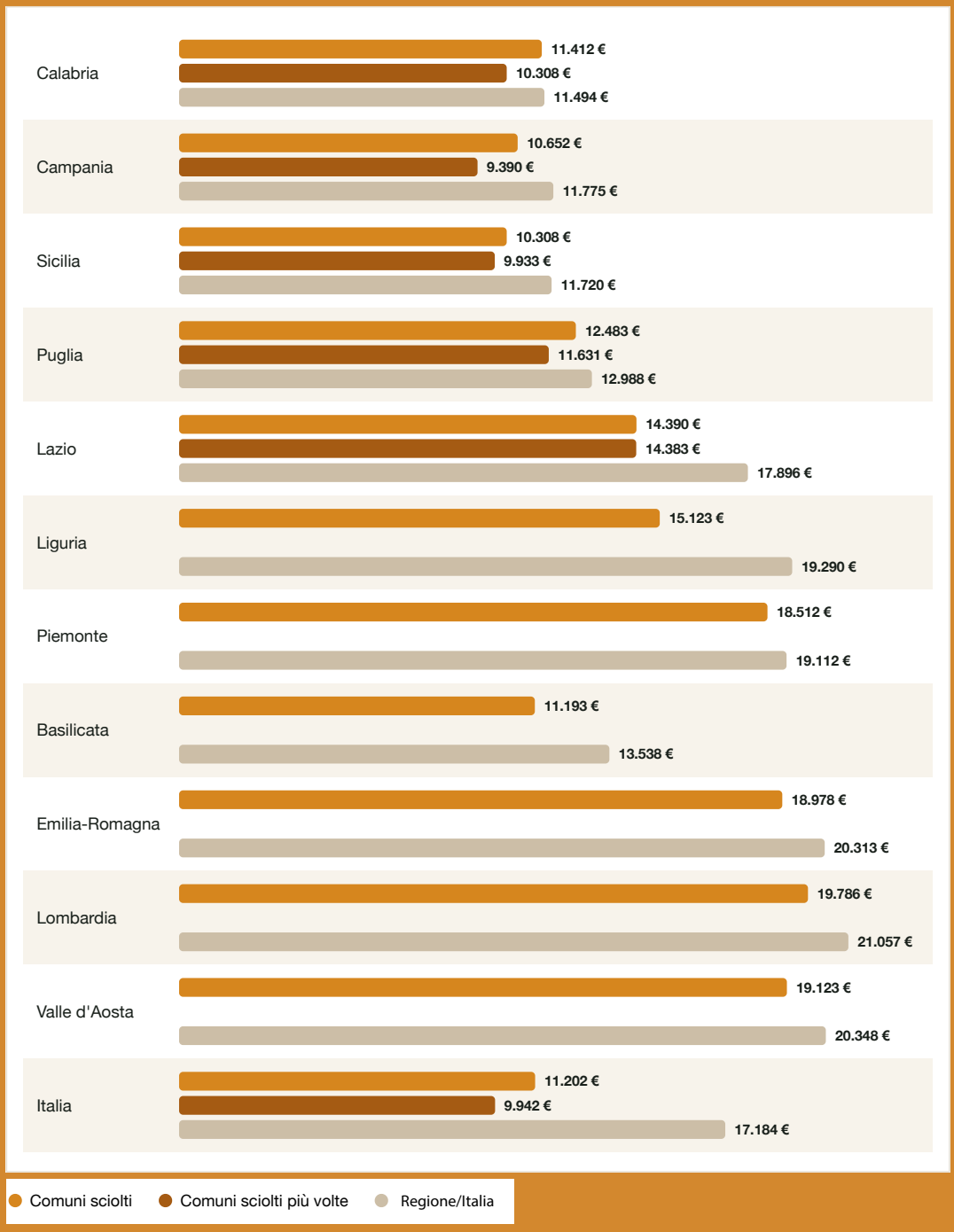
- osservando la popolazione residente al 1° gennaio 2026, complessivamente gli abitanti coinvolti sono poco più di un milione;
- la metà dei comuni è in Calabria (33), un terzo in Campania (22), 8 sono in Sicilia, 1 in Puglia e 1 nel Lazio;
- 30 comuni sono nelle città metropolitane di Reggio di Calabria (18) e Napoli (12);
- 2 comuni su 3 (43, il 66,2%) si concentrano in 4 province/CM (Reggio di Calabria, Napoli, Vibo Valentia e Caserta);
- 17 comuni sono classificati come città o zone densamente popolate e 23 come zone rurali o scarsamente popolate (secondo il grado di urbanizzazione);
- osservando la dimensione demografica dell'ultimo anno di scioglimento (Figura 11), 31 comuni avevano una popolazione fino a 10mila abitanti (di cui solo 5 fino a 2mila), 32 tra 10.001 e 50mila abitanti e 2 oltre i 50mila (Marano di Napoli e Lamezia Terme);
- 56 sono destinatari di beni immobili confiscati (86,2%) e sono quindi responsabili del processo di valorizzazione dei beni trasferiti al proprio patrimonio immobiliare[9].

Guardando solo i 26 comuni con almeno tre scioglimenti:

- ad eccezione di Misilmeri (Sicilia, sciolto per la terza volta nel 2012), sono tutti in Calabria (13 comuni) e Campania (12);
- sono distribuiti in 8 province/CM, ma 22 su 26 si concentrano in quattro: Reggio di Calabria (9), Napoli (6), Caserta (4) e Vibo Valentia (3);
- 15 avevano più di 10mila abitanti al momento dello scioglimento e 7 sono classificati come città o zone densamente abitate;
- 25 sono destinatari di beni immobili confiscati (tutti tranne Roccaforte del Greco).

9 Sul totale dei 291 comuni sciolti per mafia dal 1991 al 2026 (primo semestre), 218 sono destinatari di beni immobili confiscati, ovvero il 74,9%. I dati sui comuni destinatari di beni confiscati (aggiornamento 2024) sono tratti dal dataset dei comuni monitorati nell'ambito del progetto Rimandati. Cfr. Libera. Associazioni, nomi e numeri contro le mafie, 2026, *Rimandati. Quarto report nazionale sullo stato della trasparenza dei beni confiscati nelle amministrazioni locali*, Roma: https://www.libera.it/documenti/schede/rimandati_4_web.pdf

Figura 12. Reddito imponibile pro capite* e differenze di reddito in euro, per i comuni sciolti per mafia, con scioglimenti plurimi e per il totale dei comuni, per regione. Anno 2024.



Fonte: elaborazioni su dati MEF, Istat e Avviso Pubblico.

* = rapporto tra reddito imponibile 2024 di fonte MEF (questa misura esclude la componente dell'economia sommersa) e popolazione residente 2023 (Istat).

Secondo la classificazione SNAI, 25 comuni (38,5%) sono classificati come aree interne, di cui 20 in Calabria: 14 comuni sono intermedi, 10 periferici e solo 1 ultraperiferico (Roccaforte del Greco, nella CM di Reggio di Calabria, che ha subito 3 scioglimenti nel 1996, 2003 e 2011). La maggior parte dei comuni è invece classificata come aree centrali: 1 polo Lamezia Terme (Catanzaro) che ha subito tre scioglimenti nel 1991, 2002 e 2017; 1 polo intercomunale Torre Annunziata (Napoli), con tre scioglimenti nel 1993, 2022 e 2026; e 38 comuni (58,5%) definiti come cintura, di cui 20 in Campania. Anche tra i comuni sciolti almeno tre volte, la maggior parte (17 sul 26) è classificata come aree centrali.

Nella Figura 12 sono illustrati i dati relativi al reddito imponibile pro capite – calcolato come rapporto tra il reddito imponibile totale dei comuni con le stesse caratteristiche e la popolazione residente negli stessi comuni – come misura di benessere economico per fare confronti territoriali: in tutte le regioni emergono differenze importanti tra il reddito pro capite dei comuni (o del singolo comune nel caso di alcune regioni del Centro-Nord) sciolti per mafia e quello della regione nel complesso (a sfavore dei primi), con differenze ben più marcate per i comuni sciolti più volte. Guardando le regioni con maggior numero di comuni coinvolti, la Calabria ha una differenza minima tra il reddito pro capite dei comuni sciolti per mafia e quello riferito al complesso dei comuni della regione, che però aumenta a quasi 1.200 euro se si considerano i comuni sciolti più volte. La Campania presenta invece una differenza di 1.122 euro tra tutti i comuni sciolti per mafia e la regione considerata nel complesso, che raddoppia guardando i comuni sciolti più volte.

Distinguendo in base alla classificazione SNAI, sia i comuni delle aree interne sia quelli delle aree centrali sciolti più volte per mafia presentano un reddito pro capite sensibilmente più basso rispetto ai valori regionali corrispondenti, con differenze più marcate per le aree centrali.

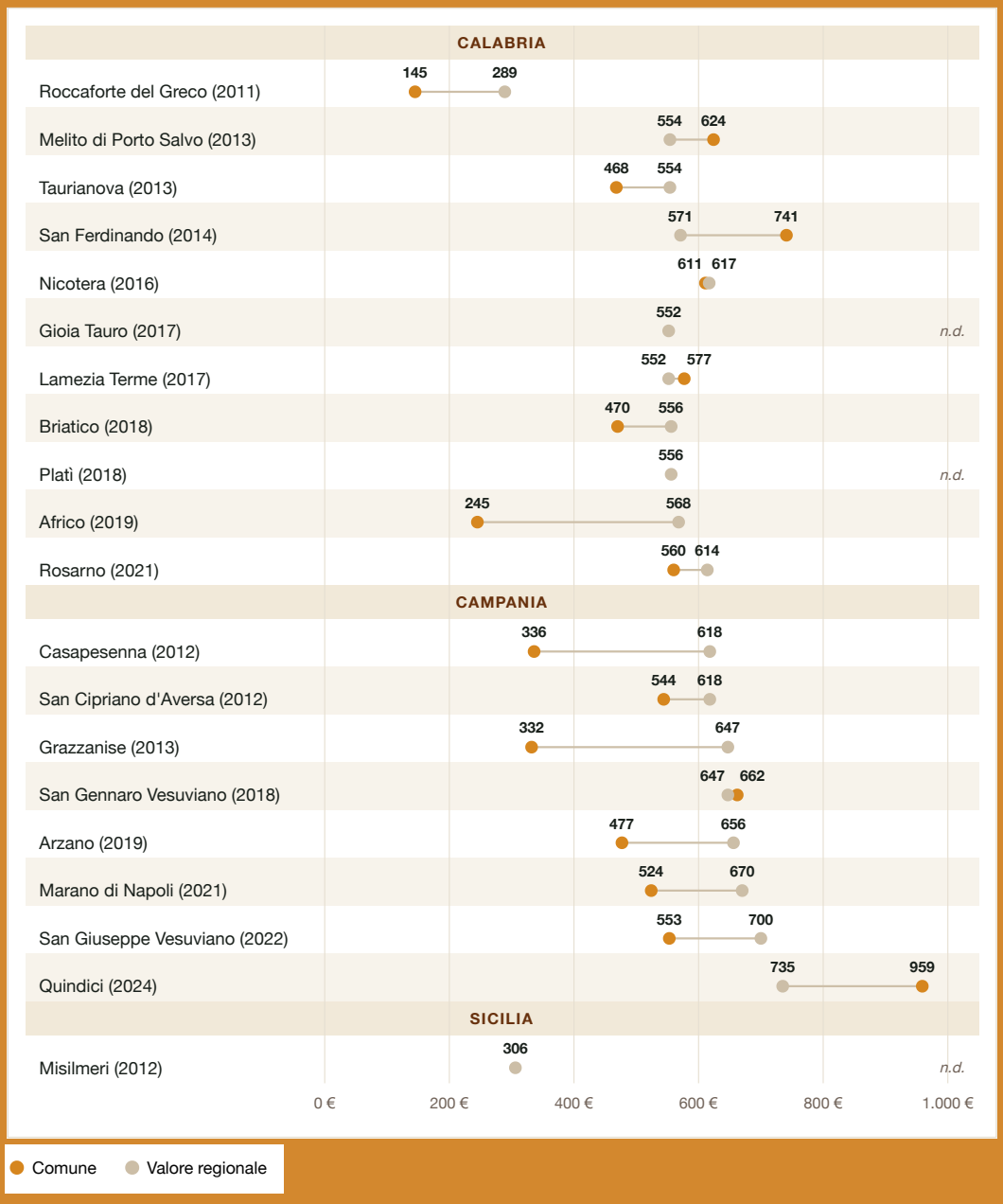
ALCUNI SETTORI DI INGERENZA MAFIOSA

Dalle analisi svolte da Avviso Pubblico sulle relazioni prefettizie di scioglimento dal 2021 al 2025 (riguardanti tutti i decreti, non solo gli scioglimenti plurimi), emergono alcuni settori di ingerenza mafiosa più critici, in quanto coinvolti in almeno 20 comuni sciolti:

- Tributi locali (25 comuni);
- Rifiuti (21 comuni);
- Urbanistica/edilizia (37 comuni) e abusivismo edilizio (15 comuni).

Per questi tre settori più rilevanti è stata condotta un'analisi esplorativo-descrittiva utilizzando alcuni indicatori chiave, osservati nel triennio precedente l'anno di ultimo scioglimento.

Figura 13. Entrate tributarie pro capite nell'anno precedente l'anno di ultimo scioglimento, per i comuni sciolti almeno tre volte e corrispondente valore regionale*. Anni 2011-2024.



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Avviso Pubblico.

*= per Marano di Napoli si considera il quarto scioglimento del 2021; grafico realizzato con il supporto di Claude (Anthropic).

INDICATORI DI BILANCIO

A partire dai dati sui bilanci delle amministrazioni comunali[10], sono stati analizzati due indicatori: le entrate tributarie pro capite, ovvero l'ammontare in euro per abitante, prelevato dagli individui e dalle imprese a titolo di imposta[11]; la capacità di riscossione, ovvero il rapporto tra le entrate effettivamente riscosse e il totale delle entrate previste in fase di accertamento[12].

La serie storica disponibile va dal 2008 al 2023, ma si registrano diversi dati mancanti: in questo arco temporale, 44 comuni su 65 sciolti più volte (2 su 3) hanno da 1 a 7 anni senza dati sui bilanci consuntivi nella serie storica completa e 13 comuni su 65 (1 su 5) non hanno dati sui bilanci consuntivi in almeno uno dei tre anni precedenti lo scioglimento. Solo a titolo di confronto, sul portale open data della Ragioneria Generale dello Stato, che mette a disposizione i dati della Finanza Pubblica presenti nella Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP), si segnala che dal 2017 al 2023, per il rendiconto di gestione, la trasmissione dei dati relativi ai documenti di bilancio approvati in via definitiva dai competenti organi degli enti territoriali – secondo le scadenze definite dal processo di riforma degli ordinamenti contabili pubblici – registra un grado di copertura superiore al 95% (quindi mancano i dati per 1 comune su 20)[13]. Considerando lo stesso arco temporale, su 30 comuni con anno di ultimo scioglimento dal 2018 al 2024, 5 non hanno dati disponibili relativi all'esercizio finanziario precedente (1 comune su 6), evidenziando una particolare difficoltà amministrativa nella chiusura dei bilanci – rispetto alla media dei comuni italiani – legata alla fase di scioglimento e insediamento della commissione straordinaria.

Per l'analisi delle entrate tributarie, è stato confrontato il dato comunale relativo al bilancio dell'esercizio finanziario precedente l'anno di ultimo scioglimento con il corrispondente dato calcolato su tutti i comuni della regione[14]: al netto di 17 comuni per

10 Gli indicatori di bilancio delle unità istituzionali e, in particolare, dei comuni sono diffusi da Istat su: https://esploradati.istat.it. Le fonti amministrative sono: fino al 2018, i dati dei bilanci consuntivi trasmessi dal ministero dell'Interno; a partire dal 2019, i dati dei bilanci consuntivi presenti nella Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) della Ragioneria Generale dello Stato. Per ulteriori approfondimenti cfr. https://www.istat.it/tavole-di-dati/i-bilanci-consuntivi-dei-comuni-anno-2023/. Si ringraziano per il supporto nella produzione e analisi dei dati Alessandra Preti e Simone Cavatorta della Direzione centrale per le statistiche economiche Istat.

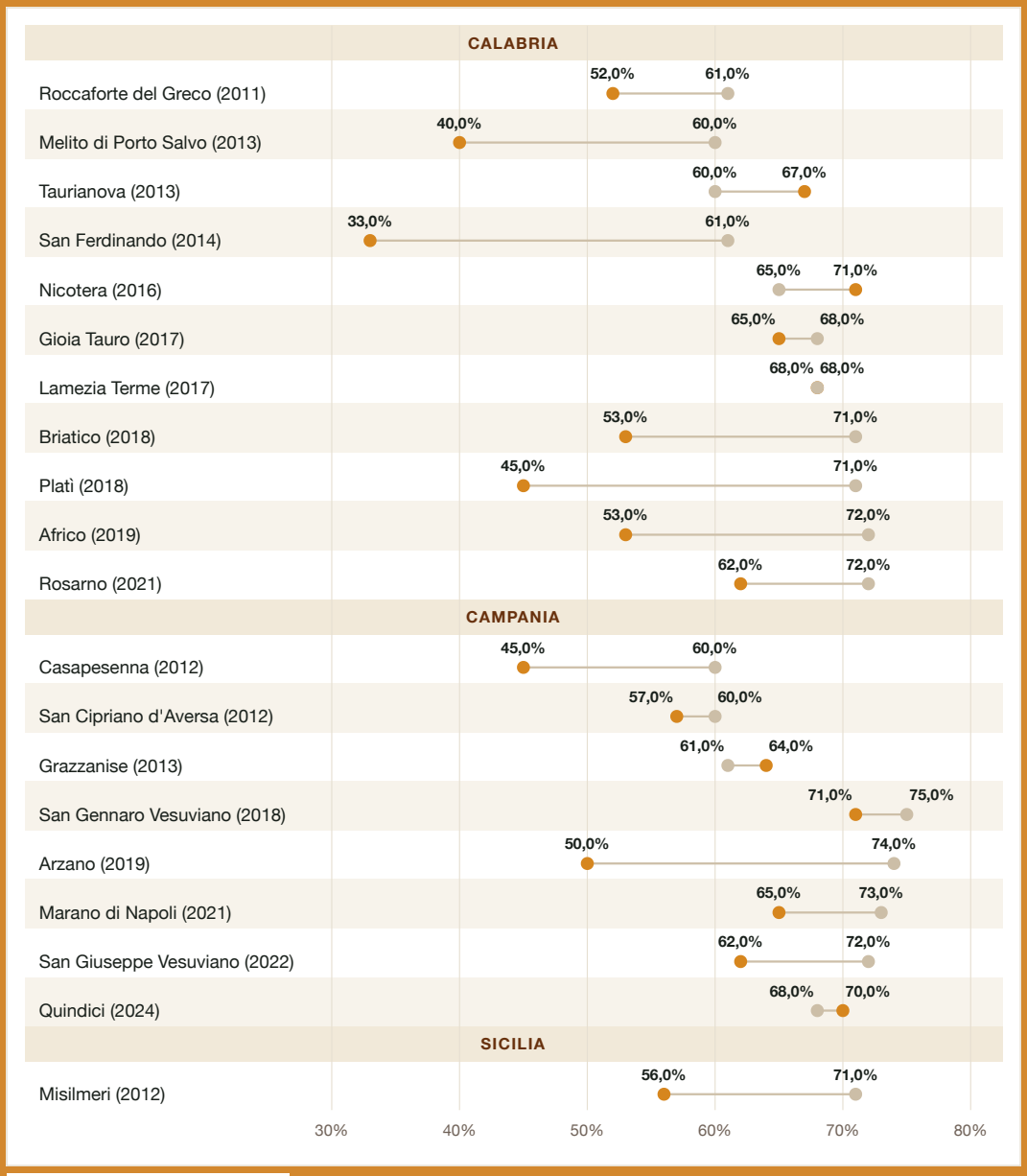
11 Poiché dal 2016 le voci di bilancio sono state aggiornate ai sensi del D.Lgs. 118/2011, così come modificato dal D.Lgs. 126/2014, ci si riferisce nello specifico alle "entrate tributarie (accertamenti)" fino al 2015 e alle "entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa (accertamenti)" a partire dal 2016.

12 Si considera la voce di bilancio "riscossioni in conto competenza", ovvero nell'ambito dell'esercizio finanziario di uno specifico anno.

13 Cfr. OpenBDAP, Faq – Area tematica Finanza degli Enti Territoriali: https://openbdap.rgs.mef.gov.it/

14 Le fonti per i dati relativi alle entrate tributarie pro capite per regione sono: Istat, per i dati dal 2010 al 2015 (comunicati stampa e tavole di dati sui bilanci dei comuni: https://www.istat.it/comunicato-stampa/i-bilanci-consuntivi-delle-amministrazioni-comunali-anno-2010/ e seguenti); OpenBDAP per i dati dal 2016 al 2023 (https://openbdap.rgs.mef.gov.it/it/FET/Esplora).

Figura 14. Capacità di riscossione nel triennio precedente l'anno di ultimo scioglimento, per i comuni sciolti almeno tre volte e corrispondente valore regionale*. Anni 2011-2024.



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Avviso Pubblico.

*= per Marano di Napoli si considera il quarto scioglimento del 2021; grafico realizzato con il supporto di Claude (Anthropic).

cui non sono disponibili i dati[15], 33 comuni su 48 (2 su 3) hanno un divario superiore a 10 punti percentuali con la media delle entrate tributarie dei comuni della regione, con differenze nette che variano da 59 a 323 euro di entrate pro capite in meno. Tra i 17 comuni sciolti tre volte (con disponibilità di dati relativi all'esercizio finanziario precedente l'anno di ultimo scioglimento), 10 hanno un divario di almeno 12 punti percentuali con la media delle entrate tributarie dei comuni della regione.

Per quanto riguarda la capacità di riscossione, da un'analisi dell'Osservatorio sui conti pubblici italiani dell'Università Cattolica, sui dati dei bilanci comunali dal 2016 al 2022, emerge che: "in media, i comuni italiani riescono a riscuotere nello stesso anno dell'accertamento il 78 per cento dei loro tributi, [...] il 10 per cento dei comuni italiani meno efficienti riscuote meno del 55 per cento dei tributi accertati e il 25 per cento dei meno efficienti incassa meno del 70 per cento"[16]. Guardando 55 comuni sciolti più volte per i quali sono disponibili i dati di bilancio dei tre anni precedenti l'anno di ultimo scioglimento[17], 14 (1 su 4, tutti in Calabria o Campania) hanno una capacità di riscossione inferiore al 55% e 39 (7 su 10) inferiore al 70%. Confrontando il dato comunale con il dato regionale medio calcolato per lo stesso triennio[18], 29 comuni (1 su 2) hanno una capacità di riscossione inferiore di almeno 5 punti percentuali rispetto alla loro regione. Tra i 20 comuni sciolti 3 volte (per i quali sono disponibili i dati relativi al triennio precedente l'anno di ultimo scioglimento): 8 comuni hanno capacità di riscossione inferiore al 55% e 18 inferiore al 70%; 12 comuni hanno un divario di almeno 5 punti percentuali con la regione.

Guardando nel dettaglio i 20 comuni con almeno tre scioglimenti con disponibilità di dati nel triennio precedente (Figure 13 e 14), si osserva che:

- per le entrate tributarie pro capite nell'esercizio finanziario precedente l'anno di ultimo scioglimento, Misilmeri (provincia di Palermo), Gioia Tauro e Platì (Reggio di Calabria) non hanno il dato di bilancio nell'anno osservato; Melito di Porto Salvo e San Ferdinando (Reggio di Calabria) e Quindici (Avellino) hanno un valore più alto del valore regionale; la maggior parte dei comuni hanno valori più bassi e si segnalano in particolare Roccaforte del Greco e Africo (Reggio di Calabria), Casapesenna e Grazzanise (Caserta), Arzano, Marano di Napoli e San Giuseppe Vesuviano (Napoli);
- per la capacità di riscossione nel triennio precedente l'anno di ultimo scioglimento, Grazzanise (Caserta), Nicotera (Vibo Valentia) e Taurianova (Reggio di Calabria)

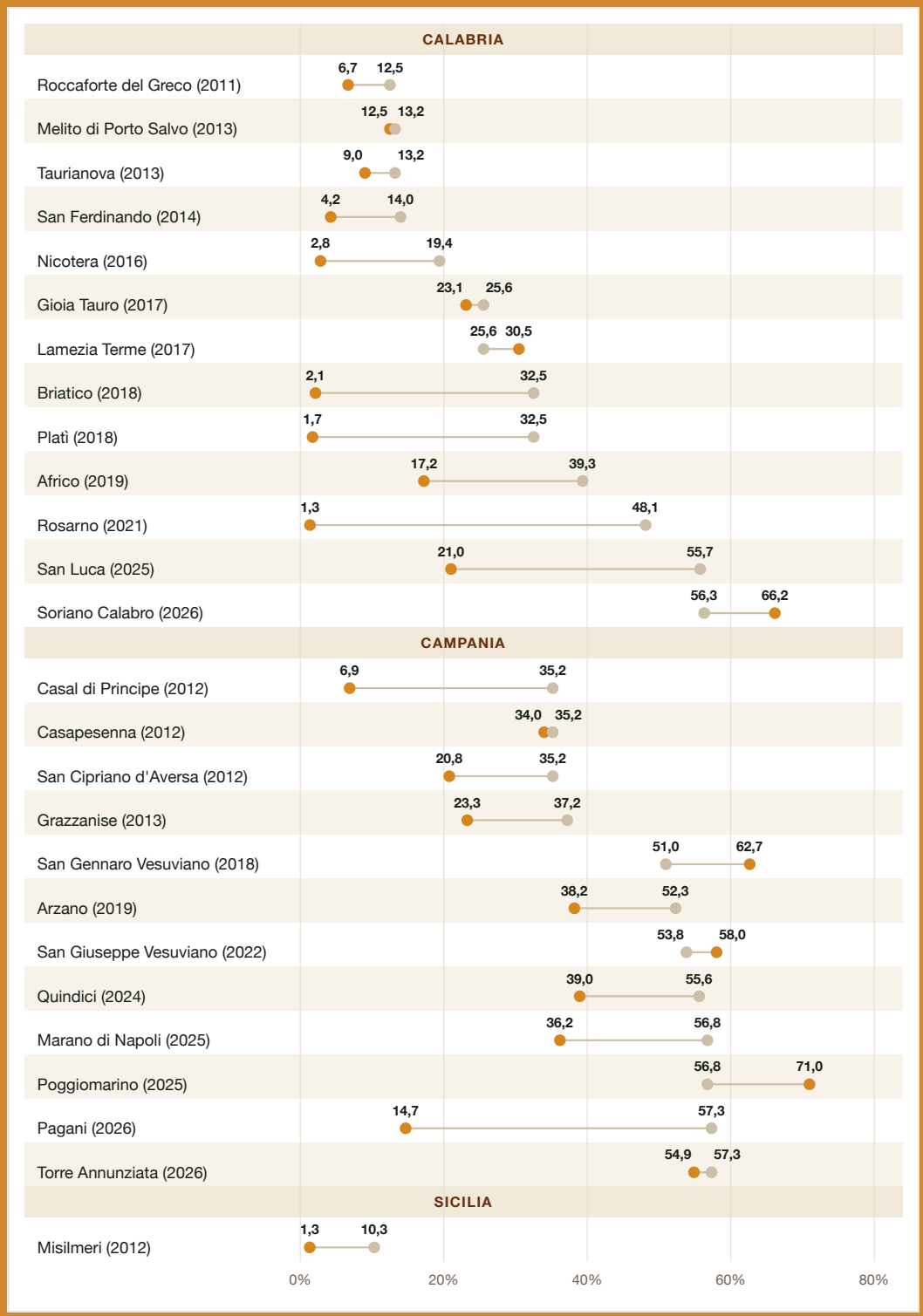
15 Sono esclusi dall'analisi 9 comuni con dati mancanti e 8 comuni sciolti per la seconda o terza volta nel 2025-2026, per i quali la serie storica disponibile (2008-2023) non copre l'esercizio finanziario precedente l'anno di ultimo scioglimento. È stato invece inserito nell'analisi Marano di Napoli: essendo stato sciolto nel 2025 per la quinta volta, si è fatto riferimento al quarto scioglimento avvenuto nel 2021.

16 Bordignon M., Cipullo D., Valpreda I. e Virgadamo L., "La riscossione dei tributi municipali", del 31 gennaio 2024: https://osservatoriocpi.unicatt.it

17 In questo caso, sono esclusi dall'analisi 2 comuni per i quali non ci sono dati in nessun anno del triennio e 8 comuni sciolti per la seconda o terza volta nel 2025-2026.

18 Nel caso di dati mancanti nel triennio, sia per il comune sia per la regione il dato è stato calcolato solo sugli anni disponibili.

Figura 15. Incidenza della raccolta differenziata nel triennio precedente l'anno di ultimo scioglimento e corrispondente valore regionale, per i comuni sciolti almeno tre volte (valori percentuali). Anni 2010-2024.



Fonte: elaborazioni su dati Ispra e Avviso Pubblico.

hanno valori più alti del valore regionale; la maggior parte dei comuni hanno valori più bassi, con distanze importanti per Casapesenna (Caserta), Misilmeri (Palermo), Melito di Porto Salvo, San Ferdinando, Platì e Africo (Reggio di Calabria), Briatico (Vibo Valentia) e Arzano (Napoli).

Considerando nel complesso tutti i comuni per cui sono disponibili i dati, i 10 comuni che presentano i divari più ampi con il corrispondente valore regionale su entrambi gli indicatori sono:

- due comuni siciliani, Mascali e Misterbianco (in provincia di Catania), sciolti entrambi due volte;
- tre comuni calabresi, Isola di Capo Rizzuto (Crotone) sciolto due volte, Briatico (Vibo Valentia) e Africo (Reggio di Calabria) sciolti tre volte;
- cinque comuni campani, Crispano e Melito di Napoli (Napoli) sciolti due volte, Casapesenna (Caserta) e Arzano e San Giuseppe Vesuviano (Napoli) sciolti tre volte.

RIFIUTI[19]

Restando nell'ambito delle statistiche ambientali, per il settore rifiuti sono stati analizzati i dati sull'incidenza della raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani prodotti, di fonte Ispra[20]: si tratta infatti dell'unico indicatore disponibile a livello comunale, con buona copertura[21], per dare conto dell'efficienza dell'amministrazione comunale nella gestione dei rifiuti urbani.

Anche in questo caso, sono stati calcolati gli indicatori per comune e per regione, relativamente al triennio precedente l'anno di ultimo scioglimento[22].

Com'è facile attendersi, in generale, l'incidenza della raccolta differenziata aumenta nel periodo osservato: nei 51 comuni con dati completi in tutto il triennio precedente l'ultimo scioglimento, la percentuale media di raccolta differenziata passa dal 28,4% del primo anno al 34,5% dell'ultimo, registrando un incremento di 6,1 punti percentuali. Nello stesso periodo, il corrispondente riferimento regionale aumenta dal 35,3% al 42,1%, con una crescita di 6,8 punti percentuali. Pertanto, il divario rispetto al riferimento regionale non viene recuperato, ma aumenta leggermente, passando da –6,9 a –7,6 punti percentuali.

19 Il paragrafo è stato redatto da Vanda Dalia Costantino.

20 Serie storica dati comunali dal 2010 al 2024: https://www.catasto-rifiuti.isprambiente.it

21 Ispra pubblica anche il dato sui costi totali di gestione del servizio di raccolta dei rifiuti urbani, ma con molti dati mancanti nella serie storica di riferimento.

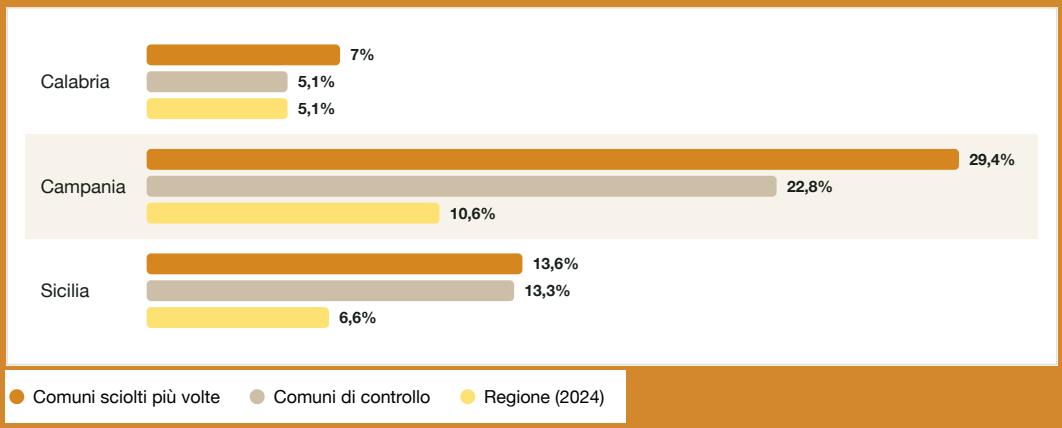
22 L'incidenza della raccolta differenziata per il triennio di riferimento è calcolata come rapporto tra la media triennale della raccolta differenziata (in tonnellate) e la media triennale dei rifiuti urbani prodotti (in tonnellate), moltiplicato per cento. Su 65 comuni che hanno subito almeno due scioglimenti per mafia con anno di ultimo scioglimento tra il 2011 e il 2026 (primo semestre), soltanto per il comune di Careri non sono disponibili dati in nessun anno relativo al triennio antecedente all'ultimo scioglimento; 51 comuni hanno dati completi per tutto il triennio precedente l'anno di ultimo scioglimento, mentre per i restanti comuni sono stati considerati i dati disponibili, relativi a uno o due anni nel triennio di riferimento.

Figura 16. Incidenza raccolta differenziata sul totale dei rifiuti urbani prodotti, per numero di scioglimenti e confronto con corrispondente valore regionale (valori percentuali e punti percentuali). Anni 2010-2024.



Fonte: elaborazioni su dati Ispra e Avviso Pubblico.

Figura 17. Consumo di suolo complessivo nei comuni sciolti più volte per infiltrazione mafiosa e nei comuni di controllo*, per regione (valori percentuali). Anni 2012, 2015-2024.



Fonte: elaborazioni su dati Istat e Avviso Pubblico.

*= i valori percentuali dei comuni osservati e di quelli di controllo sono stati calcolati come rapporto tra la somma degli ettari di suolo consumato (media triennale) e la somma delle superfici comunali complessive, moltiplicato per 100; i dati Ispra regionali si riferiscono al 2024, mentre quelli comunali ai rispettivi trienni precedenti l'anno di ultimo scioglimento.

Un altro dato significativo è la persistenza del divario: dei 51 comuni con triennio completo, 31 comuni (6 su 10) risultano sotto il valore regionale in tutti e tre gli anni.

Confrontando l'incidenza della raccolta differenziata dei 64 comuni sciolti più volte (con dati disponibili in almeno un anno del triennio di riferimento) con il valore regionale corrispondente, si registra un divario medio di quasi 8 punti percentuali tra il valore medio dei comuni (29,8%) di raccolta di rifiuti differenziati sul totale dei rifiuti urbani) e il corrispondente valore medio regionale (37,6%).

In 46 comuni su 64 (7 su 10) si registra un divario negativo con la regione e in 37 (quasi 6 su 10) il divario è di almeno 5 punti percentuali in meno.

Inoltre, il divario medio risulta più elevato nei comuni che hanno subito almeno tre scioglimenti: –12,4 punti percentuali, contro –4,5 punti percentuali nei comuni con due scioglimenti (Figura 16).

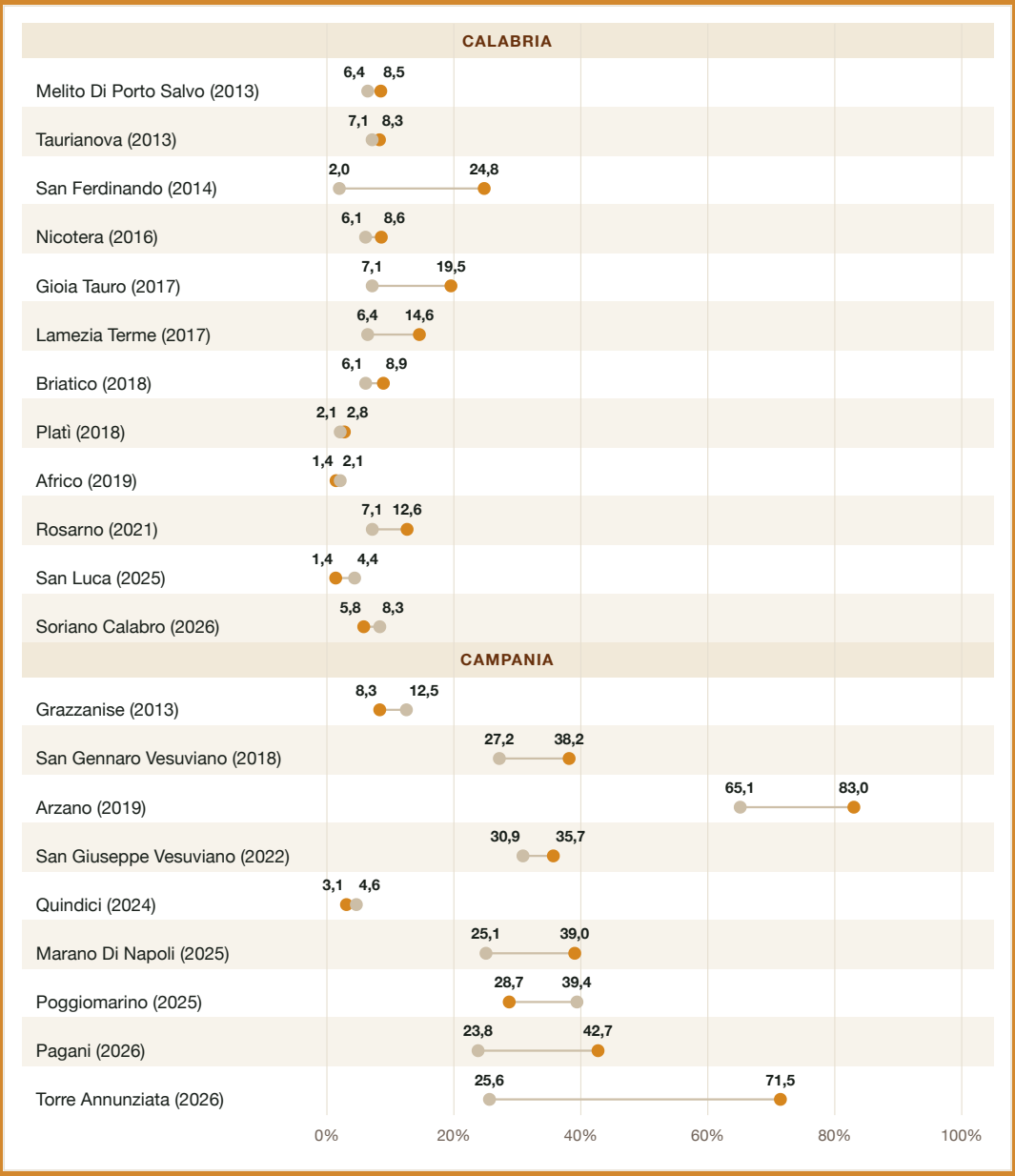
Più nel dettaglio (Figura 15):

- tra i comuni con due scioglimenti, 25 su 38 presentano un divario negativo; di questi, 21 registrano un divario di almeno 5 punti percentuali in meno rispetto al corrispondente valore regionale;
- tra i comuni con tre o più scioglimenti, 21 su 26 presentano un divario negativo rispetto al riferimento regionale; di questi, 16 registrano una percentuale di raccolta differenziata inferiore di almeno 5 punti rispetto al corrispondente valore regionale.

Osservando le due regioni con numero di comuni sciolti più consistente:

- per la Calabria (32 comuni), il divario medio rispetto al riferimento regionale è pari a –7,4 punti percentuali; 23 comuni registrano una percentuale di raccolta differenziata inferiore a quella regionale e 19 presentano un divario di almeno 5 punti percentuali; si rilevano inoltre differenze rilevanti tra comuni, con Rosarno, San Luca, Platì e Briatico che registrano divari particolarmente elevati rispetto alla regione (oltre 30 punti percentuali in meno), mentre altri raggiungono risultati superiori al riferimento regionale (per es. Delianuova e Stefanaconi con differenze positive superiori a 20 punti percentuali);
- per la Campania (22 comuni) il divario medio è pari a –9,3 punti percentuali; in particolare, 16 comuni presentano risultati inferiori al riferimento regionale e 13 registrano un divario negativo di almeno 5 punti percentuali; anche in Campania si osservano differenze tra i comuni (ma con una distribuzione complessivamente più omogenea), con Pagani e Melito di Napoli che presentano divari negativi particolarmente marcati rispetto alla regione (più di 30 punti percentuali), mentre altri comuni registrano risultati più vicini o superiori al riferimento regionale (per es. Sarno, con differenze positive più contenute rispetto ai comuni calabresi più virtuosi).

Figura 18. Consumo di suolo complessivo e confronto con comune controllo, per i comuni sciolti almeno tre volte (valori percentuali). Anni 2012, 2015-2024.



Fonte: elaborazioni su dati Ispra e Avviso Pubblico.

CONSUMO DI SUOLO[23]

Per i settori urbanistica/edilizia e per il fenomeno dell'abusivismo edilizio, sono stati analizzati due indicatori da fonte Ispra[24], sempre riferiti al triennio precedente l'anno di riferimento:

- Incidenza di suolo consumato sul totale del suolo comunale[25];
- Incidenza di suolo consumato nelle aree vincolate per la tutela paesaggistica[26].

In questo caso, poiché la superficie regionale è estremamente variegata in termini di urbanizzazione, il dato comunale è stato messo a confronto con un "comune di controllo" avente i seguenti requisiti: appartenere alla stessa provincia del "comune osservato"; avere lo stesso grado di urbanizzazione e superficie complessiva similare del "comune osservato"; non essere mai stato sciolto per infiltrazione mafiosa.

Questo tipo di confronto ha prodotto risultati più similari rispetto agli altri ambiti – illustrati nei paragrafi precedenti – in cui il confronto è stato fatto con il valore regionale: ciononostante, si rileva un consumo di suolo maggiore nei comuni sciolti per mafia rispetto ai comuni controllo, sia sul totale della superficie sia sulla superficie vincolata per la tutela paesaggistica.

Per quanto riguarda la superficie comunale totale, al netto dei comuni per i quali non sono disponibili i dati nel triennio di riferimento: su 58 coppie di comuni, i comuni sciolti più volte per infiltrazione mafiosa hanno complessivamente un consumo di suolo medio del 19,9%, a fronte del 15,9% in media sui comuni controllo, con un divario medio positivo di 4 punti percentuali (tra osservati e controllo); in particolare, 39 comuni sciolti più volte per infiltrazione mafiosa hanno un'incidenza di consumo di suolo maggiore a quella del comune di controllo, di cui 17 con divario positivo maggiore a 5 punti percentuali.

Con riferimento alle aree vincolate per la tutela paesaggistica, su 50 coppie confrontabili, il consumo di suolo vincolato medio è 15,4% nei comuni sciolti più volte per infiltrazione mafiosa e 13,6% nei comuni controllo, con un divario medio positivo di 1,8 punti percentuali; 29 comuni osservati hanno un consumo di suolo vincolato maggiore rispetto ai comuni controllo, di cui 14 con un divario maggiore di 5 punti percentuali.

In particolare per il consumo di suolo complessivo, si rilevano importanti differenze in relazione al grado di urbanizzazione: il divario maggiore tra comuni sciolti più volte e comuni di controllo si registra nelle città (divario medio positivo di 11,2 punti percentuali), seguito dalle piccole città e sobborghi (2,6 punti) e dalle zone rurali (0,9 punti). Nel complesso, i risultati mostrano che le differenze tra comuni sciolti e quelli di controllo sono particolarmente evidenti nel consumo di suolo complessivo dei territori maggiormente

23 Il paragrafo è stato redatto da Vanda Dalia Costantino.

24 I dati sul consumo di suolo: https://groupware.sinanet.isprambiente.it/uso-copertura-e-consumo-di-suolo/library/consumo-di-suolo/indicatori. I dati disponibili sono relativi agli anni: 2012 e dal 2015 al 2024. Per ulteriori approfondimenti, cfr.: https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/suolo-e-territorio/suolo/il-consumo-di-suolo/i-dati-sul-consumo-di-suolo

25 Il totale del suolo per ciascun comune corrisponde alla superficie amministrativa computata da Ispra.

26 Percentuale di superficie artificiale nelle aree vincolate per la tutela paesaggistica, rispetto alla superficie totale vincolata.

urbanizzati, mentre nelle aree vincolate risultano più contenute e meno legate al grado di urbanizzazione.

Su 21 comuni sciolti almeno tre volte con disponibilità di dati per il confronto, 15 hanno divario positivo con il comune di controllo, di cui 9 con divario di almeno 5 punti percentuali, con i casi particolarmente critici di Arzano e Torre Annunziata, entrambi in provincia di Napoli, con consumo di suolo rispettivamente dell'83,0% e 71,5% (Figura 18).

Infine, è interessante osservare le differenze tra regioni, applicando un confronto con i dati regionali forniti da Ispra per il 2024 (Figura 17): nei comuni calabresi sciolti più volte per infiltrazione mafiosa il consumo di suolo complessivo (calcolato nel triennio precedente l'anno di ultimo scioglimento) è leggermente più alto rispetto al consumo di suolo regionale del 2024[27]; per la Campania, il consumo di suolo tra i comuni sciolti più volte è considerevolmente più alto rispetto ai comuni di controllo e, ancor di più, rispetto al consumo di suolo regionale; infine, il consumo di suolo dei comuni sciolti più volte e dei comuni di controllo siciliani è sostanzialmente allineato ed è il doppio del valore regionale.

PRIME CONCLUSIONI

Attraverso questa prima analisi esplorativo-descrittiva, sono stati osservati i comuni sciolti per mafia – e più nel dettaglio i comuni con scioglimenti ripetuti – per evidenziarne le principali caratteristiche e dimensioni in termini di distribuzione e concentrazione territoriale, struttura insediativa, grado di perifericità rispetto ai servizi essenziali, benessere economico.

Dall'approfondimento su alcuni indicatori di efficienza negli ambiti di gestione amministrativa particolarmente soggetti a ingerenze da parte delle organizzazioni mafiose sul territorio, emerge certamente una sofferenza dei comuni sciolti più volte. La fragilità di questi comuni assume un peso anche maggiore in quanto i valori osservati nei comuni sciolti più volte sono stati confrontati con i corrispondenti valori regionali, mediamente più critici rispetto ai dati nazionali; e i diversi indicatori sono stati osservati nel triennio precedente l'anno di ultimo scioglimento, quindi a valle di almeno una gestione commissariale straordinaria che avrebbe dovuto ripristinare una condizione di integrità amministrativa.

L'analisi sollecita inoltre ulteriori possibili approfondimenti: per esempio, seguendo alcuni comuni per un arco temporale più ampio che attraversi anche successivi scioglimenti, al fine di osservare come cambia la gestione amministrativa dell'ente locale nelle diverse fasi di scioglimento e insediamento della commissione straordinaria.

27 Ispra, 2025, Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici, p. 5: https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2025/10/sintesi-consumo-di-suolo-2025.pdf

DOPO LO SCIOGLIMENTO: TRE STORIE DI RINASCITA

Lo scioglimento delle amministrazioni locali conseguente a fenomeni di infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso non rappresenta una misura di tipo sanzionatorio, ma preventiva di carattere straordinario, incidendo in maniera rilevante sull'autonomia degli Enti locali. La nuova amministrazione che si insedia dopo i 18-24 mesi di gestione commissariale deve affrontare molte sfide, superare criticità, schivare numerose insidie. Anni complessi ma che, in diversi contesti, hanno rappresentato un **punto di svolta**, di **riscatto** e **rinascita** non solo dal punto di vista della buona amministrazione, quanto sociale e culturale.



LA PRIMAVERA DI CASAL DI PRINCIPE

28 agosto 2022

LA PRIMAVERA DI CASAL DI PRINCIPE

È possibile attraversare le strade di Casal di Principe seguendo una mappa dei beni confiscati alle cosche locali. Parco Arcobaleno, Casa don Diana, Università della legalità e dello sviluppo, scuola media Dante Alighieri, Villa Liberazione, Teatro della legalità, Centro di agricoltura sociale, asili nido, due scuole materne, il commissariato di polizia, il comando della polizia locale, Casa delle associazioni e persino un'isola ecologica. Sono solo alcune delle **quasi sessanta tappe di** quello che oggi si può definire **un modello di urbanistica di legalità democratica. Una sorta di geografia sociale della liberazione casalese.**

Erano le ville dei boss, i magazzini, gli appartamenti, i terreni dove venivano smaltiti i rifiuti tossici. Da lì venivano emesse le condanne a morte dei nemici. Lì erano decisi i candidati alle amministrative e gli appalti da aggiudicarsi. Sottratti allo sguardo dei cittadini, governavano la città, spiandola dai loro fortini: talvolta veri e propri bunker, fatti di pareti nascoste, muri invalicabili e cancelli blindati. Strade e marciapiedi da attraversare rapidamente, magari con lo sguardo rivolto altrove. Un'occupazione militare che aveva in Casal di Principe il suo centro nevralgico.

Un castello degli orrori destinato a crollare. Grazie a una gestione corretta della città che ha consentito di accendere una luce su quei luoghi che **oggi sono un patrimonio che appartiene a tutti.** E finalmente si può leggere la città con la sua vera identità: **i casalesi onesti camminano liberi dalla morsa mafiosa.** L'hanno scelto e non vogliono tornare indietro. Casal di Principe sta vivendo in questi anni una stagione interessante e per certi versi nuova.

I casalesi si sono riappropriati della città. Le mamme e i papà non temono più che un colpo di pistola possa spezzare il futuro dei loro bambini. Vanno al parco e ai giardini pubblici: quelli sorti dalle proprietà liberate dal controllo della camorra; prima non ce n'erano, oggi sono cinque e altri sono in via di progettazione. Nel solco dell'antimafia sociale **sono nate imprese innovative e di eccellenza** nel settore della pasticceria, della ristorazione, dell'arte casearia, del terzo settore, della cultura, della tecnologia, del design e della progettazione.

Sono alcuni esempi di buone pratiche che hanno permesso la rinascita di Casal di Principe. A testimoniarne il risveglio anche il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella. Il 21 marzo 2023, il primo giorno di Primavera, ha fatto visita ai casalesi accompagnato dall'allora sindaco Renato Natale, simbolo del riscatto della città. Natale è stato eletto nel 2014 per la seconda volta ed è rimasto in carica fino al 2024. Dieci anni determinanti per la nuova primavera di Casal di Principe. Senza il cappio soffocante della camorra. In "Gomorra" Roberto Saviano lo ricorda come il primo sindaco di Casale ad aver posto al centro trasparenza amministrativa e lotta alla camorra. Era il 1993, la prima sua elezione.

Rimane in carica poco più di un anno. La giunta viene impallinata politicamente per volere dei boss locali: tre consiglieri passano all'opposizione e il sindaco è costretto a dimettersi. Alternativa politica ad un iniziale progetto di eliminazione fisica. Facendo ripiombare la città nell'incubo mafioso. Un'esperienza breve, ma che ha posto le basi per la "Primavera casalese". Il detonatore è l'omicidio di don Peppe Diana, casalese e giovane parroco nella chiesa di San Nicola di Bari.

Il 19 marzo 1994, giorno del suo onomastico, due sicari lo giustiziano dentro la sacrestia per essersi opposto al potere mafioso. Oltre ventimila persone si riversano in strada nel giorno dei suoi funerali, il 21 marzo, primo giorno di primavera. Su tutti i balconi sventolano lenzuola bianche. **È un atto di resistenza spontanea alla camorra.** Ma questa resistenza va organizzata. Lo sa il sindaco – che presto sarà dimissionato – e lo sanno le organizzazioni sociali a lui vicine che da anni si battono contro lo strapotere dei clan.

Ventinove anni dopo il Presidente Mattarella testimonia quel cambiamento con la visita ai luoghi vivi simbolo del riscatto: le scuole, i parchi, le sedi delle associazioni che hanno contribuito a cambiare il volto della città, le cooperative che hanno generato economia sana. Si è seduto a tavola con i giovani. Ha pranzato al ristorante Nuova Cucina Organizzata della Cooperativa Agropoli. Il nome è frutto dell'uso smitizzante dell'ironia tipica dei campani. È anche un modo per disinnescare la fascinazione dei simboli mafiosi. L'organizzazione criminale di Raffaele Cutolo, infatti, si chiamava Nuova Camorra Organizzata.

Casal di Principe, dice il Presidente della Repubblica, ha dimostrato che la mafia si può battere: **«La popolazione ha detto basta alla sopraffazione e alla prepotenza, agevolando, in modo decisivo, l'azione delle forze dell'ordine, degli inquirenti e della magistratura. Sono stati tagliati – con l'entusiasmo, con la resistenza, con il rifiuto dei metodi mafiosi, persino con l'ironia – quei fili di complicità, di connivenze, di paura che tenevano incatenati ideali, sogni, energie positive e creative».**

Ma questa liberazione ha avuto un prezzo. Talvolta salato.

Per capire la storia della rinascita di Casal di Principe dobbiamo tornare indietro di qualche decennio. La dittatura armata della camorra – come la chiamò don Peppe Diana nel 1991 – aveva seminato sul terreno centinaia di morti in pochi anni. Molti di questi erano innocenti, colpiti dal fuoco incrociato di una guerra combattuta strada per strada da cosche rivali. Erano gli anni '80. Il terrore dominava la città. La politica locale agevolava gli interessi dei clan. In molti casi era organica alle cosche. Così come l'apparato amministrativo.

Tre scioglimenti

Il 1991 è un anno importante. A maggio viene approvata la legge sugli scioglimenti degli enti locali per infiltrazione mafiosa. A settembre in provincia di Caserta vengono sciolti tre comuni per inquinamento mafioso. Casal di Principe è fra questi. Uno dei primi in Italia. I cittadini, abituati al profondo disordine amministrativo, sperimentano per la prima volta anche il pregiudizio di una mafiosità diffusa. Una vergogna difficile da lavare.

Gli sforzi per il riordino amministrativo sono enormi. Ma la nuova legge si porta dietro anche effetti negativi, come l'interruzione della democrazia. Per trent'anni a Casal di Principe si alternano commissari prefettizi e sghangherate amministrazioni uscite dalle urne. Nessuna supera i ventiquattro mesi. Questo si traduce nella **mancanza quasi cronica di servizi.** A partire dalla raccolta rifiuti, accumulati per strada. La pressione fiscale aumenta, l'evasione delle imposte locali pure. E le casse dell'ente si svuotano. Un periodo interminabile di **dissesto finanziario.**

Dal 1991 Casal di Principe viene **sciolto tre volte per infiltrazione mafiosa**, un triste record che condivide con altre città campane e calabresi. Nel 1996 la seconda volta e nuovamente nel 2012. In mezzo una lunga serie di inciampi istituzionali, con dimissioni in massa dei consiglieri comunali e il ritorno dei commissari straordinari. È forte il sospetto che le dimissioni volontarie siano una strategia per evitare lo scioglimento per mafia. Secondo i rapporti del ministero dell'Interno, infatti, molte delle giunte decadute fanno da stampella agli interessi dei clan.

Un'operazione antimafia del 2011 spalanca le porte del carcere ad amministratori locali, dipendenti comunali, imprenditori ed esponenti delle organizzazioni mafiose locali. L'inchiesta porta alla luce alterazioni delle elezioni del 2010, ma anche quelle del 2007. I rapporti parlano di un ponte criminale fra le due amministrazioni. Il copione è sempre lo stesso: dimissioni dei consiglieri e arrivo del commissario prefettizio. Ma questa volta gli inquirenti dimostrano forti legami tra imprenditori, camorra e politici locali. E così si arriva al terzo e si spera ultimo scioglimento per mafia. È il 2012. Di nuovo il baratro e l'onta mafiosa sui casalesi.

Il Viminale parla di **immobilismo dei politici collusi e mancanza di controlli.** Tutto l'agro aversano è trapuntato di interessi illeciti: traffico di droga, usura, estorsione, gioco d'azzardo, infiltrazione degli appalti pubblici in cambio di voti. Tutto ciò che produce soldi ricade sotto l'area di influenza delle cosche. Tradotto: un'economia inquinata che sottrae risorse ai cittadini, scambia i diritti per favori e desertifica il territorio. Ma non le coscienze.

2014, il riscatto

I casalesi sono stanchi. Vogliono cambiare il destino di una terra disgraziata. Ma anche la percezione che l'Italia ha di loro. L'occasione arriva con le elezioni amministrative del 2014. L'8 giugno Renato Natale viene eletto di nuovo sindaco. Vent'anni dopo. È la volta buona. La nuova amministrazione mette mano ai nodi più intricati: regolamenti comunali, riordino degli uffici e rafforzamento dell'organico, ad esempio nei servizi sociali e nella polizia locale; lotta all'abusivismo edilizio, protocolli di legalità per blindare il sistema degli appalti. Raccolta rifiuti: in due anni si passa dal 2% di raccolta differenziata al 55%. Fino al 58% attuale. L'ombra della camorra si allontana.

Si cambia postura istituzionale. La parola d'ordine è "diritti per tutti, favori per nessuno". La discrezionalità di prima viene sostituita con la trasparenza degli atti e la rigidità delle regole. Ma perché le cose funzionino c'è bisogno di ricostruire fiducia e senso di comunità. Nessuna delibera o regolamento sta in piedi senza il sostegno

delle persone. Non così a lungo. E nel caso di Casale la comunità è un corpo culturale che non esclude nessuno. Prende forma già a partire dalla fine degli anni '70. È fatto di comitati di lotta, impegno politico, associazionismo, volontariato sociale e unità di strada negli insediamenti informali dei braccianti agricoli. Un lavoro instancabile che non si è mai fermato.

Questi sono i semi da cui nascono le buone pratiche amministrative che ridisegnano il paesaggio del territorio. Il recupero dei beni confiscati è una di queste: **a Casal di Principe ci sono quasi settanta beni liberati dalla camorra.** Almeno la metà dei quali ospitano attività sociali ed economiche. Su altri ci sono progetti in corso. Vengono costruite nuove scuole. La villa di un boss diventa sede della Polizia locale. Un terreno confiscato ospita i mezzi del comune. Vengono ristrutturate le strutture sportive. Si aprono attività economiche, sale di ricreazione per ragazzi, un teatro, una biblioteca nella sala consiliare e una seconda già progettata presso un bene confiscato, un centro studi, giardini, piazze e parchi. È una reazione amministrativa che però si scontra con enormi difficoltà.

Il comune è in dissesto finanziario. I trasferimenti dallo Stato centrale sono sempre meno. Le pratiche si accumulano sulle scrivanie e il personale è insufficiente per riordinare cinquant'anni di disastri amministrativi. Poi arriva il Covid e subito dopo la guerra in Ucraina. Le spese aumentano (per l'energia ad esempio) e i costi gravano sul bilancio comunale. Ma salvaguardare i principi con cui i casalesi hanno voltato le spalle alla camorra è prioritario. Per cui si guarda alla progettazione europea per recuperare fondi. Si sfruttano le maglie delle norme per ottenere collaborazioni qualificate. Ci si ingegna per non lasciare indietro nessuno.

Il comune investe sui giovani, sulla cultura e sulla consapevolezza. Anche grazie alla capacità dell'amministrazione di attrarre attenzione e curiosità sulla città. Dalla Galleria degli Uffizi di Firenze giungono alcune delle opere dell'inestimabile collezione, per dare vita alla mostra "La luce vince l'ombra", dentro una villa confiscata a un boss. Le cooperative nate trent'anni prima, nel solco della resistenza alla camorra, trovano finalmente un'amministrazione pronta ad accogliere.

Casal di Principe diventa anche un museo della Resistenza a cielo aperto. Della propria resistenza al potere mafioso. Ad ogni angolo di strada compaiono targhe commemorative alle vittime dei camorristi: l'intero paese deve raccontare la propria memoria collettiva, per non dimenticare il sangue versato. I simboli, la cultura, sono fondamentali per l'identità di un territorio. Tanto quanto gli investimenti in servizi. È attraverso la cultura che si allungano e si rafforzano le radici su un territorio.

L'ala militare della camorra casertana è stata sconfitta grazie all'azione decisiva delle forze dell'ordine, degli inquirenti e della magistratura. Ma la sua cultura è ancora presente: ha radicato per decenni. E sarebbe ingenuo pensare di averla sconfitta per sempre. Per spezzare quelle radici, quindi, bisogna allungarne altre. I casalesi l'hanno capito e non sembrano più disposti a cedere terreno prezioso. Lavorano perché le radici della liberazione all'oppressione asfissiante della camorra continuino a rafforzarsi. **A Casal di Principe la camorra ha perso.**

MONTE SANT'ANGELO, UNA COMUNITÀ ORGANIZZATA

Il 20 luglio 2015 un decreto del Presidente della Repubblica scioglie il Consiglio comunale di Monte Sant'Angelo per condizionamento della criminalità organizzata del Gargano. Il Tar respinge il ricorso presentato contro il provvedimento, confermando la fondatezza delle infiltrazioni rilevate, e la città resta commissariata per due anni.

Undici anni dopo, nel 2025, la stessa Monte Sant'Angelo viene citata a Bertinoro, alla scuola di formazione "Amministratori consapevoli" promossa da Avviso Pubblico insieme alla Fondazione Scintille di Futuro, come esempio nazionale per comunicare la legalità, custodisce due riconoscimenti UNESCO, ha alle spalle un anno da Capitale della Cultura della Puglia e diverse attività culturali nelle quali discutere di legalità organizzata, presenti nei calendari turistici della regione.

Lo scorso settembre, in un'aula di Tribunale a Bari, un giudice ha condannato quaranta persone legate al clan che per decenni avevano messo le mani sulla città, per un totale di oltre 376 anni di carcere. In mezzo non c'è un miracolo. C'è un tavolo di lavoro che si riunisce da nove anni e una comunità che ogni volta che è stata colpita ha risposto organizzando qualcosa, invece di chiudersi in casa.

Un passo indietro

Il gruppo criminale che la magistratura individua come responsabile del condizionamento, i Li Bergolis, nasce proprio a Monte Sant'Angelo tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Duemila, dentro una faida che con i clan rivali Primosa e Alfieri dura dal 1978 al 2010 e lascia sul terreno trentacinque morti e altrettanti feriti. Nel 2004 un maxiprocesso alla mafia garganica porta a 99 arresti; tra le condanne più pesanti, un ergastolo per Franco Li Bergolis. È il nucleo di quella che analisti e investigatori chiamano da anni la **"quarta mafia"**, accanto a cosa nostra, camorra e 'ndrangheta: non un'organizzazione piramidale con riti di affiliazione, ma gruppi familiari – le cosiddette "batterie" – tenuti insieme da legami di sangue e convenienza, il cui motore non è tanto il traffico quanto l'estorsione, imposta "una tantum" agli imprenditori di passaggio o "ad abbonamento" a quelli radicati nel territorio. È in un contesto simile, con la criminalità che era arrivata a occupare quasi ogni spazio economico e sociale, dal turismo alla vita politica (come sottolineato nel decreto di scioglimento) che nel **luglio 2015** il governo firma lo **scioglimento del Consiglio comunale** di Monte Sant'Angelo.

CambiaMonte

A giugno 2017, chiuso il commissariamento, Pierpaolo d'Arienzo viene eletto sindaco con la lista civica "CambiaMonte", sostenuto anche dal centrosinistra pugliese e dall'allora presidente della Regione Michele Emiliano. Da subito sceglie di chiamare le cose con il loro nome: non "criminalità organizzata" o altri eufemismi, ma mafia. In



MONTE SANT'ANGELO UNA COMUNITÀ ORGANIZZATA

28 agosto 2022

campagna elettorale, dal palco, tuona: **"Non sarò il sindaco dei criminali, la mia lista non vuole i loro voti".** È una scelta di linguaggio prima ancora che politica, in un territorio dove per decenni il condizionamento si era insinuato senza clamore. Sarà riconfermato sindaco nel 2022, per un secondo mandato, con più del 65% dei consensi.

Il prezzo di quella scelta si paga presto, e si paga a rate

Pochi giorni prima dell'insediamento viene incendiata l'auto del funzionario comunale Domenico Rignanese; a giugno 2017 tocca all'auto dello stesso d'Arienzo, appena eletto. La macchina, come racconterà il sindaco, in cui era nata sua figlia. A marzo 2019 davanti al Municipio vengono lasciati resti di un teschio umano e minacce di morte indirizzate al sindaco, alla sua famiglia e all'assessore al bilancio. Il giorno dopo viene incendiato il portone del palazzo comunale. A settembre 2021 una bottiglia con benzina e proiettili viene trovata sotto l'auto del sindaco, parcheggiata proprio sotto il Municipio. **"Non mi fermo, vado avanti a testa alta"** è la sua risposta pubblica. Nel 2022 è la volta dell'auto dell'assessore Generoso Rignanese, data alle fiamme. Ad agosto 2025 arrivano offese sui social. **Secondo il monitoraggio di Avviso Pubblico, nel 2019 la provincia di Foggia risultava la prima in Italia per intimidazioni contro amministratori locali, con 21 episodi in un solo anno, e resta tra le più colpite ancora oggi.**

Il silenzio non fa per noi

Ogni volta, la risposta non è arrivata dal solo Comune. Dopo i fatti del 2019, migliaia di cittadini hanno marciato per le strade al fianco dell'arcivescovo Franco Moscone, con lo slogan "Il silenzio non fa per noi". Le scuole hanno interrotto le lezioni per scendere in piazza, in un paese che fino a pochi anni prima era conosciuto, fuori dal Gargano, quasi solo per le sue faide. Ma la risposta più duratura è un'altra, e risale proprio al **2017** quando **viene costituito il Tavolo permanente sulla legalità**, che mette seduti allo stesso tavolo le agenzie educative del territorio: l'amministrazione comunale, i tre istituti scolastici cittadini, le parrocchie, le associazioni.

Non è una ricorrenza annuale né un evento isolato: è **un luogo di lavoro che si riunisce periodicamente durante tutto l'anno**, dove si costruiscono insieme i programmi scolastici sulla legalità, si organizzano gli incontri con magistrati e testimoni, si discutono i contenuti che poi confluiscono negli appuntamenti pubblici. È da quel tavolo, non da un singolo assessorato o da un ufficio comunicazione, che nascono quasi tutte le iniziative che negli anni hanno trasformato la legalità da reazione all'emergenza a pratica quotidiana della comunità.

Il primo frutto tangibile arriva a dicembre 2021: il 27 dello stesso mese il Consiglio comunale approva la **"Carta per l'impegno alla legalità"**, scritta letteralmente a più mani con i ragazzi delle scuole cittadine.

Il meccanismo è semplice e, in un'epoca di comunicati preconfezionati, quasi disarmante: ogni relatore che negli anni ha incontrato gli studenti del tavolo - **tra loro Maria Falcone, Pietro Grasso, il procuratore Antonio Laronga, rappresentanti di Libera e di**

Avviso Pubblico - ha lasciato loro una parola, una frase, un pensiero. Quei frammenti, raccolti nel tempo, sono confluiti in un **testo** che tocca quattro **temi**: **l'ambiente come dono da custodire, il bullismo e il cyberbullismo, l'antimafia sociale come sistema di principi quotidiani, i diritti delle donne e la solidarietà come argine alla violenza di genere.** Non un documento calato dall'alto, ma qualcosa che gli stessi ragazzi possono dire di aver scritto insieme.

Di legalità se ne parla tutto l'anno in contenitori culturali

Nel **2018** nasce **"Educazione alla legalità"** nell'ambito della Settimana dell'Educazione, costruita insieme ai tre istituti scolastici cittadini - l'Istituto comprensivo "Giovanni XXIII", l'Istituto comprensivo "Tancredi-Amicarelli", l'Istituto superiore "Gian Tommaso Giordani". È una settimana di marzo che si allarga di anno in anno ad altri temi - l'ambiente, la parità di genere, l'innovazione, le tradizioni locali - ma che culmina sempre il giorno 21, per la Giornata nazionale della memoria e dell'impegno in ricordo delle vittime innocenti di tutte le mafie. Nell'edizione 2025 l'appuntamento clou ha ospitato Antonio Laronga, il procuratore che da oltre venticinque anni studia la criminalità foggiana, per presentare il suo libro sull'evoluzione della mafia garganica.

La sezione "Michael e la legalità" rappresenta l'asse portante del **Festival Michael**, l'evento ideato per valorizzare l'eredità spirituale dell'Arcangelo nel mondo e l'immenso patrimonio cittadino. Lontana da ogni logica di facciata o da temporanei innesti a scopo turistico, la dimensione dell'antimafia sociale e della legalità è parte integrante dell'architettura originaria del festival. Durante la sesta edizione, a maggio **2023**, **Monte Sant'Angelo ha ospitato l'Assemblea nazionale di Avviso Pubblico**, che qui ha presentato il **"Manifesto di Monte Sant'Angelo - La cultura come antidoto alle mafie"**: un **decalogo** di impegni concreti per gli enti locali - dalla valorizzazione culturale dei beni confiscati alla titolazione di spazi pubblici alle vittime innocenti, dall'educazione antimafia nelle scuole alla comunicazione istituzionale come argine al silenzio - presentato con il collegamento video dell'ex procuratore nazionale antimafia Pietro Grasso e la voce del presidente di Avviso Pubblico Roberto Montà, che ha definito la storia della città "un modello e un esempio intorno a cui costruire prospettive".

Nell'ottobre 2025 quel manifesto è stato segnalato come *best practice* nazionale all'interno della scuola "Amministratori consapevoli" di Bertinoro. Il terzo contenitore è il Festival dell'Inclusione, partito nel 2024 come "Fare Comunità" e diventato oggi welFAREdiCOMUNITÀ, alla sua terza edizione nel maggio 2026.

I risultati non sono solo simbolici

Nel 2021 Monte Sant'Angelo entra nel club dei Borghi più belli d'Italia; l'anno dopo ne ospita il coordinamento regionale pugliese. Compare tra le venti città più belle d'Italia in una classifica internazionale stilata da Skyscanner. Nel 2024 la Regione Puglia la nomina Capitale della Cultura di Puglia dopo essere stata tra le 10 finaliste a Capitale italiana della cultura per il 2025 con il progetto "Un Monte in Cammino". La città custodisce

due riconoscimenti Unesco: il Santuario di San Michele Arcangelo, incluso dal 2011 nel sito seriale "I Longobardi in Italia. I luoghi del potere", e le faggete vetuste della Foresta Umbra, entrate nel 2017 nel sito transnazionale dedicato alle foreste primordiali d'Europa. Due riconoscimenti celebrati ogni anno con un proprio calendario di eventi.

C'è infine un ultimo tassello, arrivato proprio mentre si scrive, che chiude idealmente il cerchio aperto undici anni fa. Nell'ottobre 2024, nell'ambito dell'operazione "Mari e Monti", sono stati effettuati 39 arresti. A gennaio 2025, per la prima volta nella storia del gruppo, un suo esponente aveva scelto di collaborare con la giustizia.

A settembre 2026 un giudice per l'udienza preliminare di Bari ha condannato in primo grado quaranta persone su quarantadue imputate, per complessivi oltre 376 anni di carcere, riconoscendo l'esistenza di un'associazione di stampo mafioso riconducibile proprio al clan Li Bergolis. Tra i condannati, a venti anni, anche chi ne avrebbe preso la guida dopo l'arresto dei capi storici. La sentenza non è definitiva, ma segna comunque un punto fermo: il clan viene oggi giudizialmente ridimensionato.

"Per combattere la criminalità organizzata serve una comunità organizzata" è stato il mantra in questi anni dell'amministrazione comunale. Undici anni dopo lo scioglimento possiamo dire che la rinascita di Monte Sant'Angelo non ha una data di fine, perché non è stata un evento ma un processo che, da quando è stato messo in piedi, non si è mai più "sciolto".



SIDERNO

20 novembre 2021

SIDERNO, IL CORAGGIO DELLA NORMALITÀ

Il riscatto di una comunità non si misura soltanto attraverso le parole, le dichiarazioni di principio o gli impegni assunti dalle istituzioni. Si misura soprattutto nei risultati, nella qualità dei servizi, nella capacità di restituire ai cittadini fiducia, diritti e opportunità.

In un territorio come la Locride, profondamente segnato dalla presenza della 'ndrangheta e da lunghi periodi di instabilità istituzionale, dimostrare che una pubblica amministrazione può funzionare, rispettare le regole e produrre risultati concreti assume un significato che va ben oltre la buona gestione di un Comune. Significa dimostrare che il cambiamento è possibile. Che **il destino di un territorio non è già scritto.** Che la presenza della criminalità organizzata non può e non deve diventare una condanna all'immobilismo, alla rassegnazione e all'assenza di prospettive. È questa la sfida che Siderno ha intrapreso a partire dal 2021: trasformare la legalità da principio da affermare a pratica quotidiana di governo. Una sfida che si traduce in opere pubbliche, servizi, tutela dell'ambiente, rigore amministrativo e attenzione ai bisogni della comunità.

Il lungomare rappresenta uno degli esempi più evidenti di questa capacità di reazione. Nel gennaio 2026, le violente mareggiate del ciclone Henry avevano devastato una delle infrastrutture più importanti della città, non soltanto dal punto di vista urbanistico, ma anche sotto il profilo sociale ed economico. Grazie all'impegno dell'ufficio tecnico comunale (la cui riorganizzazione è stata fortemente voluta dall'amministrazione) e alla capacità organizzativa dell'amministrazione, il lungomare è stato ricostruito e restituito alla cittadinanza in meno di tre mesi. Uno dei pochi comuni che c'è riuscito tra tutti quelli colpiti dal ciclone. Un risultato che ha dimostrato come anche un ente reduce da anni di difficoltà possa affrontare un'emergenza con tempestività, competenza e determinazione.

Altrettanto significativa è stata la riqualificazione della Villa Comunale, trasformata da spazio degradato e poco frequentato in un luogo accessibile, sicuro e vissuto quotidianamente da bambini, famiglie, giovani e anziani. Così come anche la piscina comunale, il centro polifunzionale, campetti di calcio, riqualificazioni dei cimiteri. Restituire alla comunità i propri spazi significa anche restituirle il senso di appartenenza e la possibilità di vivere pienamente la propria città.

Sul fronte ambientale, Siderno ha raggiunto risultati di particolare rilievo. La raccolta differenziata è passata dal 42% all'84%, mentre la produzione di rifiuto indifferenziato si è ridotta a 72 chilogrammi annui per abitante, al di sotto della soglia di 75 chilogrammi. Un risultato che ha consentito a Siderno di diventare il primo Comune calabrese con oltre 15.000 abitanti ad entrare tra i Comuni Ricicloni di Legambiente.

Ma la trasformazione di una città non riguarda soltanto le infrastrutture e i servizi. Riguarda anche il valore sociale delle scelte amministrative. In questa direzione si colloca

la valorizzazione dei beni confiscati alla criminalità organizzata grazie a finanziamenti regionali. È proprio qui che la legalità assume il suo significato più concreto: quando ciò che era stato sottratto alla collettività torna a essere patrimonio e opportunità per tutti.

La lunga stagione degli scioglimenti

Per comprendere fino in fondo il significato del percorso intrapreso da Siderno, occorre ricordare la storia amministrativa della città. Siderno è uno dei principali centri economici e sociali della Locride. Una centralità che, nel corso degli anni, l'ha esposta alle pressioni e ai tentativi di condizionamento della criminalità organizzata. Due scioglimenti del Consiglio comunale per infiltrazioni mafiose, nel 2012 e nel 2018, hanno segnato profondamente la vita istituzionale della città. L'analisi di quelle vicende evidenzia come siano cambiate nel tempo anche le modalità attraverso cui la 'ndrangheta ha cercato di esercitare la propria influenza.

Se inizialmente il condizionamento si manifestava soprattutto attraverso la competizione elettorale e la scelta dei candidati, successivamente l'attenzione delle organizzazioni criminali si è concentrata sempre più sui meccanismi di funzionamento della macchina amministrativa. Appalti, affidamenti, gestione dei rifiuti, manutenzione del patrimonio pubblico, accertamento e riscossione dei tributi sono settori particolarmente delicati, nei quali la debolezza dei controlli, anche dovuta a mancanza di personale, e l'assenza di procedure rigorose possono favorire interessi estranei a quelli della collettività. È proprio in questi ambiti che il condizionamento criminale può diventare meno visibile, ma non per questo meno pericoloso.

Alle pressioni esterne si sono aggiunte, nel tempo, difficoltà organizzative, inerzie burocratiche, carenze nei controlli e una progressiva perdita della capacità di programmare. Tra il 2013 e il 2021, l'alternarsi di amministrazioni e gestioni commissariali ha prodotto una lunga stagione di instabilità, con conseguenze pesanti sulla continuità amministrativa, sui servizi e sulla fiducia dei cittadini. La città ha conosciuto situazioni di grave degrado, fino all'accumulo di rifiuti nelle strade e in prossimità delle abitazioni. Ma il danno più profondo è stato probabilmente un altro: la progressiva convinzione che nulla potesse davvero cambiare.

Quando una comunità perde fiducia nelle proprie istituzioni, quando i cittadini smettono di credere che le regole valgano per tutti e che i diritti possano essere garantiti, si crea il terreno più favorevole alla rassegnazione e al potere di chi pretende di sostituirsi allo Stato.

2021, ritorno alla democrazia

Le elezioni amministrative dell'ottobre 2021 hanno rappresentato per Siderno un passaggio decisivo. Dopo anni di instabilità, la città ha potuto nuovamente scegliere democraticamente i propri rappresentanti e avviare un percorso di ricostruzione istituzionale. L'elezione della **sindaca Mariateresa Fragomeni** si è accompagnata a un impegno preciso: restituire stabilità al Comune, garantire continuità all'azione amministrativa

e costruire le condizioni affinché la città potesse finalmente vivere una stagione di normalità democratica. Un obiettivo apparentemente semplice, ma particolarmente impegnativo in un territorio segnato da ripetuti scioglimenti.

La risposta intimidatoria non si è fatta attendere. A meno di un mese dall'insediamento, sul davanzale del Palazzo comunale sono stati rinvenuti bossoli di proiettile. Quarantotto ore dopo, un incendio doloso ha distrutto i mezzi utilizzati dal settore Lavori Pubblici. Due episodi gravissimi, arrivati proprio mentre la nuova amministrazione muoveva i primi passi.

La risposta è stata immediata, ferma e collettiva. Migliaia di cittadini, studenti, scuole e associazioni sono scesi in piazza per manifestare la propria vicinanza alle istituzioni democraticamente elette e per affermare il rifiuto di ogni forma di intimidazione. Accanto alla città si sono schierate le istituzioni dello Stato, dal ministero dell'Interno alla Prefettura di Reggio Calabria, insieme alla Regione, alla Città Metropolitana e ai Comuni dell'intera provincia metropolitana reggina. Quella mobilitazione ha rappresentato molto più di una manifestazione di solidarietà. È stata la dimostrazione che Siderno voleva difendere il proprio diritto a essere amministrata liberamente, senza pressioni e senza condizionamenti.

La fermezza della nuova amministrazione è stata successivamente richiamata anche nelle relazioni della Direzione Investigativa Antimafia. La posizione della sindaca Fragomeni è stata espressa con parole chiare: **"Io non posso dire che non c'è più 'ndrangheta nella mia città. C'è a Siderno, come c'è a Napoli, come a Milano. Però l'importante è che non ci siano poteri all'interno del Comune. Questi interessi devono stare fuori. Io non mi sento Giovanna d'Arco, però quando dico chiaramente che questi poteri staranno fuori, è una presa di posizione abbastanza chiara. L'ho fatto come punto di programma: non come baluardo eccezionale, ma come normalità amministrativa"**. Parole che sintetizzano una precisa visione istituzionale.

Il rispetto della legalità non può essere considerato un gesto eroico o eccezionale. Deve essere la condizione ordinaria di ogni amministrazione pubblica. Ed è proprio da questa convinzione che è partito il lavoro di ricostruzione della macchina comunale.

Ricostruire l'amministrazione per ricostruire la fiducia

La trasparenza, da sola, non basta se rimane una dichiarazione formale. Per produrre un cambiamento reale deve tradursi nell'organizzazione degli uffici, nella chiarezza delle responsabilità, nella correttezza delle procedure e nella capacità di dare risposte ai cittadini. Per questo, uno dei primi obiettivi dell'amministrazione Fragomeni è stato quello di intervenire sul funzionamento della struttura comunale, affrontando criticità consolidate e rafforzando la capacità operativa dell'ente. L'esperienza amministrativa maturata dalla sindaca anche a livello regionale ha contribuito a imprimere un nuovo metodo di lavoro, fondato sulla responsabilizzazione degli uffici, sulla programmazione e sul rispetto delle competenze.

Sono stati avviati interventi di riorganizzazione del personale, di definizione delle dirigenze, rafforzando i settori strategici e in generale la struttura amministrativa. Particolare attenzione è stata riservata alla stabilizzazione del personale precario storico,

con lavoratori che attendevano da oltre vent'anni il riconoscimento di una condizione occupazionale stabile. Parallelamente sono stati promossi nuovi concorsi pubblici, per favorire il ricambio generazionale e l'ingresso di nuove professionalità, e interventi di potenziamento della Polizia locale.

Sul piano finanziario, il percorso di risanamento ha previsto una maggiore attenzione alla riscossione delle entrate, al contrasto all'evasione e all'introduzione di strumenti, come il regolamento sulla rateizzazione dei tributi locali, capaci di coniugare il rispetto degli obblighi fiscali con le esigenze dei cittadini. Anche la gestione degli appalti e delle forniture è stata affrontata ponendo al centro la trasparenza, la concorrenza e la prevenzione dei possibili condizionamenti, attraverso il ricorso agli strumenti di controllo previsti dalla normativa, alle white list prefettizie nei casi applicabili e alle indicazioni dell'Autorità nazionale anticorruzione.

A questo lavoro si sono affiancati la ripresa della pianificazione urbanistica (approvando il PSC che si attendeva da oltre 20 anni) e gli interventi per sbloccare, rifinanziare e completare opere pubbliche rimaste incompiute. Non si tratta soltanto di una serie di provvedimenti amministrativi. Si tratta di un cambiamento nel modo di intendere il governo della città. Perché un Comune funziona davvero quando le decisioni vengono assunte secondo regole chiare, quando ciascuno esercita le proprie responsabilità e quando il cittadino può rivolgersi alle istituzioni con la certezza di essere trattato in maniera equa. La legalità si rafforza anche così: attraverso un ufficio che funziona, una gara trasparente, un concorso regolare, un tributo applicato con equità, un'opera pubblica che viene finalmente completata.

Le radici del riscatto

La rinascita democratica di un territorio non può dipendere esclusivamente dall'azione della magistratura e delle forze dell'ordine, per quanto indispensabile, né può esaurirsi nell'applicazione di strumenti straordinari come il commissariamento. È necessario costruire condizioni durature, capaci di rendere la legalità parte integrante della vita quotidiana. Questo significa **affermare una cultura delle regole, della responsabilità, dell'imparzialità e del rispetto dei diritti.** Significa soprattutto dimostrare che le istituzioni possono essere presenti, credibili e vicine alle persone.

In questo percorso assume un ruolo fondamentale il **rapporto con i giovani**. La vera sfida per Siderno, per la Locride e per l'intero Mezzogiorno è creare le condizioni affinché le nuove generazioni possano scegliere di rimanere, studiare, lavorare e costruire il proprio futuro nella terra in cui sono nate. La qualità della democrazia si misura anche attraverso le opportunità che una comunità riesce a offrire. Scuole efficienti, servizi accessibili, concorsi trasparenti, lavoro regolare, spazi di aggregazione e possibilità di partecipazione rappresentano strumenti concreti per contrastare l'emigrazione forzata e valorizzare il capitale umano del territorio.

Il percorso intrapreso da Siderno dimostra che **è possibile costruire un modello diverso, fondato sull'efficienza amministrativa, sulla sostenibilità ambientale, sulla partecipazione e sulla tutela dei diritti.** Una città che per troppo tempo è stata raccontata

soprattutto attraverso le vicende giudiziarie e gli scioglimenti per infiltrazioni mafiose può oggi essere raccontata anche attraverso i risultati raggiunti, le opere realizzate e la capacità della propria comunità di reagire.

Ma forse il cambiamento più importante è quello meno visibile. È il **rapporto** che si ricostruisce ogni giorno **tra cittadini e istituzioni.** È la porta del Palazzo comunale che torna a essere aperta, l'ascolto dei quartieri, il confronto con le associazioni, la presenza delle famiglie negli spazi pubblici, la possibilità di sentirsi parte di una comunità che decide del proprio futuro.

Perché la vera vittoria sulla cultura mafiosa non consiste soltanto nell'impedire alla criminalità di condizionare le istituzioni. Consiste nel fare in modo che nessun cittadino debba più cercare fuori dalle istituzioni ciò che gli spetta come diritto.

È questo il significato più profondo del **coraggio della normalità**. Ed è questa la strada che Siderno ha scelto di percorrere: non quella dell'eccezionalità, ma quella di una democrazia che funziona, di uno Stato che garantisce i diritti e di una comunità che torna a credere nel proprio futuro.

VERSO UNA **RIFORMA** DELL'ATTUALE **IMPIANTO NORMATIVO**

La riforma della normativa che regola gli scioglimenti degli Enti locali per infiltrazioni mafiose è uno di quei propositi che attraversa da anni il dibattito politico – parlamentare, senza però trovare una sua applicazione. Nei precedenti dossier Avviso Pubblico aveva avanzato delle proposte, basate sulla propria esperienza diretta e lo studio approfondito del fenomeno[1], e coinvolto prefetti che avevano svolto il ruolo di commissari straordinari in Enti sciolti per mafia, nonché docenti universitari esperti del tema[2].

Nel presente dossier abbiamo coinvolto direttamente la politica, nella figura dei Senatori Salvatore Sallemi e Walter Verini, in qualità di membri della Commissione Parlamentare Antimafia della XIX legislatura, a partire dall'analisi condotta in seno al III Comitato sulle infiltrazioni mafiose nelle istituzioni territoriali e negli enti locali, che ha prodotto una relazione approvata a maggioranza il 15 luglio 2026[3].

1 Si veda *La linea della palma* (pag.27) in cui sono state sintetizzate le proposte avanzate dai rappresentanti dell'Associazione di fronte alla Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati.

2 Si veda *Il Male in Comune* (pp.77-106) con i contributi dei Prefetti Giuseppe Guetta e Antonio Reppucci, del prof. Vittorio Mete dell'Università di Firenze e del prof. Renato Rolli dell'Università della Calabria.

3 "Infiltrazioni mafiose nelle istituzioni territoriali e negli enti locali. Applicazione degli istituti di cui all'articolo 143 e seguenti del T.U.E.L." disponibile al seguente link: https://documenti.camera.it/_dati/leg19/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/023/024/INTERO.pdf

Contributo del Senatore SALVATORE SALLEMI, Coordinatore del III Comitato della Commissione Parlamentare Antimafia "Infiltrazioni mafiose nelle istituzioni territoriali e negli Enti locali"



Sen. SALVATORE SALLEMI

PREMESSA

Il lavoro svolto dal III Comitato della Commissione parlamentare antimafia nasce da una domanda semplice, ma decisiva: come rendere ancora più efficace la lotta alle infiltrazioni mafiose negli enti locali, senza sacrificare i principi di legalità, proporzionalità, autonomia locale e rappresentanza democratica?

La risposta non può essere quella di riflettere sullo strumento dello scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose. L'articolo 143 del TUEL rappresenta, infatti, uno degli strumenti fondamentali attraverso i quali lo Stato interviene per impedire che la criminalità organizzata condizioni le istituzioni democratiche.

Ma proprio perché si tratta di uno strumento straordinario, capace di incidere profondamente sulla vita di un'intera comunità, esso deve essere preciso nei presupposti, rigoroso nell'istruttoria, trasparente nella motivazione, efficace e proporzionato nelle conseguenze. È questa la prospettiva dalla quale il III Comitato ha affrontato la revisione dell'istituto.

I numeri dimostrano la dimensione del fenomeno: dal 1991 sono stati sciolti 291 enti per condizionamento mafioso e oltre un Comune già sciolto su quattro ha conosciuto una nuova esperienza di commissariamento. Il dato delle recidive pone una

questione evidente: il solo commissariamento per costruito dalla vigente normativa, è sufficiente a garantire il risanamento?
La riforma, quindi, dovrà muoversi lungo due direttrici: più forza contro le mafie e maggiori garanzie procedimentali alla luce dei diritti costituzionalmente coinvolti.

IL CONTRADDITTORIO PROCEDIMENTALE E LA MOTIVAZIONE RAFFORZATA

Uno dei punti centrali del lavoro del Comitato riguarda l'introduzione di un vero contraddittorio procedimentale. L'attuale procedimento attribuisce un ruolo decisivo all'attività istruttoria svolta attraverso l'accesso all'ente e la relazione prefettizia. La particolarità della materia è evidente: siamo nell'ambito delle misure di prevenzione che non richiedono un accertamento di responsabilità in sede penale. L'istituto si applica, quindi, al netto e a prescindere dall'accertamento in sede giudiziario di eventuali responsabilità penali dei soggetti in qualche modo coinvolti.
Ma proprio perché la decisione può fondarsi su un quadro indiziario complesso e perché le sue conseguenze incidono direttamente sulla rappresentanza democratica, è necessario che gli amministratori interessati – molto spesso neppure coinvolti da procedimenti penali - siano posti nella condizione di conoscere le contestazioni e fornire elementi utili alla ricostruzione dei fatti operata dalla commissione di indagine insediata presso l'ente per qualche mese. Il contraddittorio non è un ostacolo all'attività condotta dallo Stato bensì è teso a contribuire alla qualità dell'istruttoria.
Gli amministratori possono infatti conoscere circostanze, procedimenti amministrativi, rapporti istituzionali e dinamiche territoriali che possono consentire di chiarire un fatto, correggere una ricostruzione o fornire elementi che l'istruttoria non aveva considerato. L'obiettivo non è quindi "difendere" un'amministrazione dalle verifiche antimafia è piuttosto fornire ulteriori elementi assicurando, se vogliamo, una prova di resistenza alla ricostruzione condotta in sede di indagine. L'obiettivo è fare in modo che, prima di assumere una decisione tanto grave, l'istruttoria sia completa, esaustiva e abbia tenuto conto di ogni possibile difforme interpretazione di fatti, eventi e circostanze.
All'obbligo di assicurare il contraddittorio, deve corrispondere l'onere ad una motivazione rafforzata. L'autorità procedente dovrebbe essere chiamata a pronunciarsi specificamente sulle osservazioni e sulle argomentazioni formulate dai soggetti coinvolti in sede procedimentale. Non sarebbe sufficiente, quindi,

una motivazione formale che riproduca le risultanze dell'accesso prefettizio, occorrerebbe, piuttosto, spiegare – anche a vantaggio della comunità destinataria del provvedimento - perché le controdeduzioni dell'amministrazione non siano state ritenute idonee a superare gli elementi posti a fondamento della proposta di scioglimento.
Questo rafforzerebbe la trasparenza, la qualità della decisione, la sua tenuta in sede giurisdizionale e la sua legittimità politica innanzi a comunità molto spesso destinatarie di versioni (quella della commissione di indagine e quella degli amministratori eventualmente coinvolti) assolutamente divergenti.
Il principio che deve guidare la riforma è dunque semplice:più contraddittorio significa più istruttoria; più istruttoria significa decisioni più solide.

LA "TERZA VIA": AFFIANCAMENTO E VIGILANZA COLLABORATIVA

Il secondo grande tema riguarda la necessità di superare una concezione rigidamente binaria del sistema: archiviazione o scioglimento.
Esistono situazioni nelle quali l'infiltrazione mafiosa non raggiunge una dimensione tale da giustificare lo scioglimento dell'intero organo elettivo, ma nelle quali emergono comunque criticità che non possono essere ignorate. In questi casi occorre interrogarsi sulla possibilità di introdurre strumenti intermedi di vigilanza, accompagnamento e risanamento dell'ente.
La stessa esperienza normativa dimostra che il legislatore ha già tentato, in passato, di individuare strumenti intermedi. Nel 2018 il legislatore ha introdotto un meccanismo di intervento prefettizio in presenza di gravi e reiterate irregolarità amministrative; la Corte costituzionale, tuttavia, con la sentenza n. 195 del 2019, ne dichiarò l'illegittimità per l'eccessiva discrezionalità dei presupposti e per la lesione dell'autonomia degli enti locali. Quella pronuncia, però non censurò la finalità e lo spirito dell'intervento legislativo ma piuttosto fornì al legislatore spunti interessanti rispetto alla previsione di una "terza via" intesa come forma di vigilanza collaborativa o di affiancamento da poter assicurare all'ente prima di addivenire allo scioglimento.
In questa prospettiva possono assumere rilievo anche forme di supporto tecnico-amministrativo e figure commissariali specializzate. Il dato delle recidive dimostra, infatti, che il problema non è soltanto rimuovere il condizionamento, ma costruire le condizioni

affinché esso non si ripresenti. La relazione del Comitato evidenzia proprio questa esigenza: in più di un caso su quattro l'opera di risanamento realizzata dopo il primo scioglimento non si è rivelata sufficiente a impedire una nuova infiltrazione o un nuovo condizionamento. La "terza via" dovrebbe quindi essere concepita non come una misura più debole rispetto allo scioglimento, ma come uno strumento di prevenzione più sofisticato.

IL RAPPORTO CON LA CITTADINANZA

C'è poi un profilo che non può essere considerato secondario: il rapporto tra lo Stato e la comunità locale. Lo scioglimento colpisce formalmente gli organi dell'ente, ma nella percezione dei cittadini può trasformarsi rapidamente in una condanna dell'intera comunità. Questo è un problema politico e istituzionale.

Un cittadino che vive in un Comune sciolto può percepire il provvedimento come una punizione collettiva, anche quando il suo obiettivo giuridico è esclusivamente quello di interrompere un condizionamento criminale. È quindi fondamentale distinguere tra la responsabilità di chi ha favorito o consentito il condizionamento mafioso e la comunità che quel condizionamento lo subisce.

La comunicazione istituzionale durante il periodo di commissariamento deve essere conseguentemente rafforzata. La cittadinanza deve poter conoscere: quali criticità sono state individuate; quali interventi sono stati avviati; quali risultati sono stati ottenuti; quali servizi sono stati migliorati; quali procedure sono state corrette; quali misure sono state adottate per impedire il ritorno del condizionamento criminale.

Il commissariamento non può essere percepito come una parentesi oscura della vita amministrativa. Deve essere, al contrario, un percorso trasparente di risanamento. Questo è particolarmente importante considerando che la durata ordinaria dello scioglimento può arrivare a 18 mesi, con possibilità di proroga fino a 24 mesi nei casi previsti dalla legge. Se lo Stato entra in un Comune per difendere la democrazia, deve anche spiegare ai cittadini come quella democrazia viene ricostruita e resa più forte.

LA RESPONSABILITÀ DELLA POLITICA E IL PROBLEMA DELLA "CULPA IN VIGILANDO"

Un'altra questione affrontata dal Comitato riguarda il rapporto tra responsabilità politica, responsabilità amministrativa e fenomeni di infiltrazione mafiosa. La politica deve assumersi le proprie responsabilità. Un amministratore che abbia consapevolmente favorito interessi criminali non può nascondersi dietro la complessità della macchina amministrativa. Ma non è altrettanto corretto trasformare l'istituto della responsabilità in una sorta di responsabilità oggettiva dell'organo politico. Il rischio è quello di attribuire agli amministratori tutto ciò che accade nei gangli dell'amministrazione comunale, anche quando non hanno avuto conoscenza, possibilità concreta di intervento o strumenti per impedire determinati comportamenti.
È necessario distinguere almeno tre piani:

1. il condizionamento mafioso consapevole dell'amministratore;
2. la grave negligenza o l'omessa vigilanza concretamente imputabile;
3. la mera irregolarità amministrativa o inefficienza gestionale non riconducibile a un rapporto con la criminalità organizzata.

Confondere questi tre livelli rischia di indebolire lo strumento antimafia. La responsabilità deve essere personale, concreta e collegata a fatti verificabili. Non può diventare una responsabilità per posizione. Questo principio assume particolare importanza anche alla luce della disciplina dell'incandidabilità prevista dall'articolo 143 TUEL, che presenta profili diversi rispetto alle ipotesi di incandidabilità derivanti da condanne penali definitive. La relazione del Comitato ha evidenziato proprio la necessità di coordinare la disciplina dell'articolo 143 con il decreto legislativo n. 235 del 2012, per evitare incongruenze nell'ordinamento.

LA PROPORZIONALITÀ: QUANDO È NECESSARIO SCIOGLIERE TUTTO IL CONSIGLIO?

La logica della proporzionalità conduce a un'altra proposta significativa del III Comitato: la possibilità di una decadenza individuale quando il coinvolgimento riguardi esclusivamente un singolo consigliere. È un principio di grande rilievo. Se il condizionamento mafioso è riferibile in modo specifico e circoscritto a una sola persona, occorre domandarsi se sia sempre necessario interrompere l'intero mandato democratico del Consiglio comunale.

La relazione propone pertanto di valutare, nei casi appropriati, una forma di decadenza individuale, evitando lo scioglimento dell'intero organo quando ciò non si ritenga assolutamente necessario. La finalità non è quella di attenuare la risposta dello Stato. È quella di renderla più chirurgica. La lotta alla mafia deve colpire il fenomeno criminale nella maniera più efficace possibile, evitando quando non necessario di produrre effetti più ampi rispetto a quelli indispensabili per ristabilire la legalità.

UNA NUOVA IDEA DI COMMISSARIAMENTO

La riflessione sulla "terza via" porta inevitabilmente a ripensare anche la figura del commissario. Il commissario straordinario non dovrebbe essere considerato soltanto come colui che sostituisce temporaneamente gli organi elettivi. Deve essere soprattutto un agente di risanamento. Per questo si pone un tema circa l'esigenza di assicurare maggiore professionalità delle commissioni straordinarie e, financo, delle commissioni di indagine chiamate ad intervenire nella fase iniziale del procedimento.
La relazione ha affrontato anche il tema delle competenze necessarie per chi viene chiamato a gestire enti sciolti, fino all'ipotesi di strumenti organizzativi che consentano di disporre di professionalità adeguate e specialistiche. Il commissariamento dovrebbe quindi essere accompagnato da un vero piano di risanamento, con obiettivi, tempi, indicatori e verifica finale. Alla fine dei 18 o 24 mesi non dovrebbe essere sufficiente dire che il commissariamento è terminato.
Occorrerebbe poter rispondere a una domanda molto più importante: il Comune è oggi più resistente alle infiltrazioni di quanto non lo fosse prima dello scioglimento? Sono stati affrontati i rischi, le difficoltà, le inadempienze, i disagi organizzativi che hanno condotto a ritenere l'ente permeato o permeabile alla criminalità? Se la risposta fosse negativa, il commissariamento sarebbe una parentesi non una soluzione.

LA LEZIONE DELL'ESPERIENZA NEL CONCRETO

Il lavoro del III Comitato ha avuto anche un valore particolare perché ha consentito di ascoltare direttamente amministratori ed ex amministratori, magistrati, prefetti e rappresentanti delle istituzioni. Queste audizioni hanno mostrato quanto siano diverse le situazioni concrete che possono emergere dietro un procedimento di scioglimento. Da qui deriva una conclusione fondamentale: non

è possibile applicare la stessa risposta a fenomeni profondamente diversi tra loro.
L'esperienza di Vittoria, territorio particolarmente significativo anche per il mio percorso istituzionale, ha rappresentato una delle ragioni che mi hanno spinto ad approfondire questo tema. Ma il lavoro del Comitato non nasce da una vicenda personale. Nasce dalla convinzione che una norma fondamentale nella lotta alla mafia, dopo oltre trent'anni di applicazione, debba essere verificata alla luce dell'esperienza maturata. Il punto non è stabilire se lo scioglimento sia giusto o sbagliato. Il punto è capire quando sia necessario, come debba essere deciso e come debba produrre un risanamento realmente duraturo.

LA PROPOSTA COMPLESSIVA

Il filo conduttore delle proposte del III Comitato può essere sintetizzato in alcuni principi:

1. **Presupposti più chiari.**
   Ridurre l'incertezza interpretativa e garantire maggiore uniformità nell'applicazione della normativa.
2. **Contraddittorio procedimentale.**
   Consentire agli amministratori interessati di essere ascoltati prima della decisione.
3. **Motivazione rafforzata.**
   Imporre all'autorità procedente di confrontarsi specificamente con le argomentazioni emerse nel contraddittorio.
4. **Proporzionalità.**
   Prevedere, quando possibile, interventi mirati e individuali anziché lo scioglimento dell'intero Consiglio.
5. **Strumenti intermedi.**
   Costruire, nel rispetto della Costituzione, forme di vigilanza e affiancamento capaci di intervenire prima che sia necessario arrivare allo scioglimento.
6. **Commissariamenti più qualificati.**
   Rafforzare professionalità, competenze e strumenti delle gestioni straordinarie.
7. **Trasparenza verso i cittadini.**
   Rendere conoscibile il percorso di risanamento dell'ente.
8. **Responsabilità personale.**
   Distinguere il condizionamento mafioso dalla semplice

inefficienza amministrativa e impedire forme di responsabilità oggettiva degli organi politici.

9. **Prevenzione della recidiva.**
Misurare il successo dello scioglimento non soltanto sulla rimozione temporanea degli amministratori, ma sulla capacità di impedire che l'infiltrazione si ripresenti.

CONCLUSIONI

La vera sfida della riforma non è scegliere tra sicurezza e garanzie. È dimostrare che sicurezza e garanzie possono rafforzarsi reciprocamente. Lo Stato deve essere inflessibile quando esiste un effettivo condizionamento mafioso delle istituzioni. Ma proprio perché la mafia tenta di conquistare le istituzioni, lo Stato deve essere altrettanto rigoroso nel garantire che le proprie decisioni siano fondate su presupposti chiari, istruttorie complete, motivazioni solide e responsabilità realmente individuate.
Durissimi contro la mafia, rigorosi nell'accertamento, rispettosi delle comunità. Questa, in fondo, è la filosofia che ha guidato il lavoro del III Comitato. Lo scioglimento non deve diventare uno strumento da indebolire. Deve diventare uno strumento più moderno, più preciso e più efficace.
Perché l'obiettivo finale non è semplicemente sciogliere un Comune. L'obiettivo è restituire ai cittadini un Comune libero, trasparente, efficiente e impermeabile alla criminalità organizzata. Ed è proprio per questo che la riforma dell'articolo 143 del TUEL non rappresenta un arretramento nella lotta alla mafia, ma può rappresentare un suo ulteriore rafforzamento.

Contributo del Senatore WALTER VERINI Membro della Commissione Parlamentare Antimafia



Sen. WALTER VERINI

Per comprendere il senso di questo istituto bisogna fare un passo indietro nel tempo ed uno in avanti nel futuro di questo Paese che vogliamo liberato dalle mafie una volta per tutte. Niente di meno di questo infatti può onorare la memoria di quanti hanno pagato con la vita il proprio impegno nelle Istituzioni contro la criminalità organizzata.
Dire di volere un'Italia liberata dalle mafie infatti non è pronunciare uno slogan buono per emozionare, è piuttosto raccogliere il testimone intellettuale di Giovanni Falcone che lucidamente ebbe a dire come è noto: la mafia è un fatto umano e come tutti i fatti umani ha avuto una origine ed avrà pure una fine. Meno nota è la seconda parte di quella riflessione, nella quale Falcone puntualizzava: lo Stato però non può aspettarsi l'eroismo da inermi cittadini, ma deve impiegare le sue migliori risorse per accelerare la fine di questo fenomeno.
Un passo indietro. La strage di Ciaculli ferì in maniera traumatica ed inaspettata l'opinione pubblica nazionale, costringendo – purtroppo si deve adoperare questo termine – lo Stato a reagire. Ma la dinamica strage-reazione dello Stato mise in evidenza anche un'altra grave falla nella capacità dello Stato di fronteggiare il dilagante fenomeno mafioso ovvero la perdurante logica del così detto "secondo colpo", come ebbe a definirlo un indimenticato presidente

della Commissione parlamentare antimafia, Luciano Violante.
Con "secondo colpo" ci si riferisce ad uno Stato che invece di agire prima che la mafia faccia morti e soldi, agisca soltanto in un secondo momento ed in particolare soltanto dopo che quei "morti" siano diventati così tanti o siano così "eccellenti", da scuotere l'opinione pubblica e quindi l'elettorato. Fu ancora Luciano Violante a sintetizzare il cambio di prospettiva necessario intitolando un suo saggio con le parole "colpire per primi". Ma cosa significa colpire per primi?
Tante cose diverse tra loro soprattutto se a rispondere a questa domanda è una Repubblica democratica fondata su una Costituzione rivoluzionaria come quella italiana del 1948. Colpire per primi allora significherà certamente investire sulla scuola, sui giovani, sul lavoro e sulla inclusione sociale. Anche questa volta, nessun facile slogan, ma la raccolta del testimone intellettuale di un altro grande eroe civile a cui siamo debitori, Paolo Borsellino, che ebbe a dire: la mafia finirà quando i giovani le negheranno il consenso.
La "negazione del consenso" da parte dei giovani, il che è davvero il cuore del problema, non può che dipendere dalla cultura democratica e soltanto in minima parte dalla deterrenza repressiva.
Ma, e così mi avvicino al tema di questo lavoro, colpire per primi significa anche dotare lo Stato di strumenti di prevenzione, slegati dal binario penale.
Il sistema penale è infatti un sistema "notarile": interviene a cose fatte, per certificare, ove riesca, la responsabilità personale in relazione ad una condotta già consumata. Una attività essenziale a fare giustizia questa, ma che purtroppo poco produce nella prospettiva del "colpire per primi": la sentenza penale di condanna è ontologicamente un "secondo colpo".
Gli strumenti di prevenzione invece consentono allo Stato di fare una cosa differente e di cardinale importanza ovvero di intervenire anticipatamente alla commissione di un reato, nel momento in cui abbia il fondato sospetto che questo possa essere consumato, realizzando con il che una funzione non meno importante del fare giustizia attraverso processi e sentenze e cioè quella di proteggere dal pericolo che qualcosa di male possa accadere.
Chi oggi potrebbe negare centralità a questa funzione dello Stato? Si pensi alla tragedia dei femminicidi, purtroppo così efferati e frequenti, chi sarebbe pronto a barattare una severa risposta penale, a delitto commesso, con una efficace azione di prevenzione da parte delle Istituzioni volta a scongiurare che il delitto si realizzi?
La stessa domanda bisogna porsela per le mafie: chi sarebbe

disposto a scambiare una severa risposta penale, a delitti compiuti, con una efficace azione di prevenzione? La contrapposizione tra le due "vie" ovviamente qui serve soltanto per rendere chiara la questione: non si tratta di dover scegliere tra risposta penale e risposta di prevenzione, perché uno Stato serio deve metterle in campo entrambe. Ma guai a pensare e far credere che la sola "via penale" sia sufficiente a raggiungere l'obiettivo da cui siamo partiti: una Italia liberata dalle mafie.

Ecco: lo scioglimento dei Comuni per infiltrazione mafiosa si colloca precisamente all'interno di questa riflessione e rappresenta un potente strumento di prevenzione che lo Stato ha scelto di adoperare proprio in una fase drammatica per la vita del Paese, che rese tanto più evidente la insufficienza della "via penale".

Certo non va ignorato il ricco e risalente dibattito in dottrina ed in giurisprudenza sulla natura giuridica di questo istituto, tra coloro che ne hanno sottolineato appunto la natura "di prevenzione" e coloro che invece hanno provato ad attrarla nel campo penale, come se lo scioglimento del Comune fosse legittimamente disposto soltanto in conseguenza dell'accertamento sul piano penale di condotte delittuose, trattando l'istituto dello scioglimento alla stregua di una pena accessoria, come capita, per esempio, con la interdizione dai pubblici uffici.

Ma su questo piano, anche la relazione recentemente approvata dalla Commissione parlamentare antimafia della quale faccio parte ha ribadito a chiare lettere l'indubbio prevalere della natura "di prevenzione" dell'istituto dello scioglimento.

Lo scioglimento di un Comune, che infatti formalmente non dipende da un giudice, ma dal Presidente della Repubblica che si determina sulla base di un giudizio espresso dal Consiglio dei Ministri a sua volta fondato sulla relazione redatta dal ministero dell'Interno, che si è avvalso della Commissione di accesso, è con tutta evidenza un provvedimento di alta amministrazione e non un provvedimento giurisdizionale volto a retribuire una malefatta. Dunque precisamente uno di quegli atti con i quali lo Stato cerca di spegnere un incendio, intervenendo alle prime avvisaglie di "fumo" all'orizzonte, prima che divampi.

Tutti gli strumenti di prevenzione, che siano personali o patrimoniali, che siano disposti dalla amministrazione del ministero dell'Interno, o dalla magistratura in ragione della loro delicatezza, come per esempio i sequestri e le confische di prevenzione di beni ed aziende, proprio nel momento in cui intervengono per evitare danni, possono essere essi stessi causa di danni ingiusti.

Il rischio dipende dalla necessità per lo Stato di anticipare il proprio intervento nella fase del sospetto che qualcosa di male possa accadere, è un rischio necessario, lo ribadisco, per uscire dalla infausta logica del "secondo colpo" e assumersi la responsabilità del "colpire per primi".
Insomma: lo Stato, anticipando la propria azione, deve evitare il più possibile, come si suol dire, che "la pezza sia peggiore del buco". Siamo consapevoli che gli strumenti di prevenzione, se non adoperati con estrema cautela, possono generare ingiustizie insopportabili tanto sul piano personale, che su quello della stessa tenuta democratica della Istituzioni. L'istituto dello scioglimento non fa eccezione.
I rischi connessi all'utilizzo di questo strumento sono stati evidenziati durante l'istruttoria che ha condotto all'approvazione della relazione cui facevo riferimento e sono rischi tanto più odiosi perché possono travolgere in maniera irreparabile la credibilità pubblica del personale politico, compromettendo in maniera indelebile "carriere" altrimenti specchiate, ma possono anche contribuire a consolidare ingiustamente la sfiducia dei cittadini nell'Ente locale stesso, che, come sappiamo, è ciò a cui si ancora la credibilità dell'intero Stato nel suo complesso: il Sindaco, soprattutto nei Comuni medio piccoli di cui l'Italia è straordinariamente ricca, è "lo Stato"!
Dunque ben vengano tutte quelle attenzioni che lo Stato può ancora assumere per una sempre migliore applicazione delle misure di prevenzione, che evitino il più possibile giudizi di pericolosità scorretti e, nella fase successiva al giudizio, una gestione della situazione transitoria che lungi dall'alimentare una rinnovata e "sana" partecipazione democratica, produca piuttosto la sua progressiva e definitiva "desertificazione".
Condivisibili quindi gli spunti contenuti nella relazione per future modifiche normative dell'istituto, qualora non ce ne sia più il tempo in questa Legislatura ormai arrivata alle battute finali. Sono spunti che vanno nella direzione perseguita dal Partito Democratico di miglioramento costante di questi strumenti come è dimostrato dal lavoro che portammo avanti nella XVII Legislatura e che produsse la prima riforma organica del Codice Antimafia, segnatamente nella materia dei sequestri e delle confische patrimoniali di prevenzione.

Novità come:

1. Il contraddittorio procedimentale (per garantire la partecipazione agli organi di governo del Comune al fine di migliorare l'istruttoria e prevenire il contenzioso giudiziario) e l'obbligo di motivazione rafforzata (obbligo cioè - secondo la proposta contenuta nella Relazione della Commissione Antimafia - di pronunciarsi in modo specifico sulle argomentazioni prodotte in sede di contraddittorio dagli organi del Comune).
2. La "terza via" o affiancamento (ovvero vigilanza collaborativa e commissari governativi come possibili soluzioni intermedie tra archiviazione e scioglimento, dopo che la Consulta nel 2019 ha lasciato la porta aperta a interventi compatibili con il principio di legalità e l'autonomia degli Enti locali).
3. Il rapporto con la cittadinanza (per evitare che lo scioglimento, strumento di prevenzione e di tutela, venga percepito come una punizione da molti cittadini; la gestione dei commissari prefettizi e le informazioni condivise sul risanamento condotto nell'Ente nei 18-24 mesi di attività).
4. Sarebbe importante prevedere, in caso di scioglimento, la nomina di un Ufficio del Commissario con esperienze multidisciplinari: non solo funzionari provenienti da ambiti giuridico-amministrativi ma anche da altri (esempi: Urbanistica; LLPP; Finanza locale; Politiche Ambientali; etc.).

Tutto ciò a due condizioni. La prima: che venga respinto senza tentennamenti l'orientamento di chi invece lavora per "buttare via il bambino con l'acqua sporca", enfatizzando gli errori e quindi i danni ingiusti provocati da uno scorretto utilizzo degli strumenti di prevenzione, con il dichiarato intento di minare in radice la legittimità stessa delle misure di prevenzione. Legittimità che invece è stata più volte ribadita anche in sede europea. Questo tentativo, tanto più evidente negli ultimi anni, si basa spesso su un argomento che qui intendo richiamare perché mi pare particolarmente pericoloso. Un argomento che fa fare al ragionamento che vi sto proponendo quel "passo in avanti" nel futuro del Paese che vogliamo. C'è chi sostiene che la "pioggia" di strumenti di prevenzione precipitata sull'Italia tra gli anni '80 e la prima metà degli anni '90 (dalle interdittive prefettizie, all'ergastolo ostativo, al regime di 41 bis, fino allo scioglimento dei Comuni ed alle confische patrimoniali) sia stata benedetta dal momento che il nostro Paese era devastato da un "incendio" mai visto prima, culminato con la stagione terroristico-stragista degli anni '92-'94. Costoro, facendo

poi notare che con l'arresto di Matteo Messina Denaro nel gennaio del 2023 è stato neutralizzato l'ultimo boss stragista ancora in circolazione, sostengono che l'incendio sia stato spento e che per tanto, finalmente, la "pioggia" possa cessare. Per costoro il pericolo sarebbe definitivamente alle nostre spalle e quindi gli strumenti più invasivi sul piano della prevenzione e più afflittivi sul piano della punizione, possano essi stessi essere disarmati e collocati "a riposo", tornando ad essere un Paese "normale".

Invito a diffidare di questa impostazione. Le mafie purtroppo, fino a che i giovani non negheranno loro il consenso, hanno dimostrato una straordinaria capacità di resistenza e di adattamento. Hanno saputo modificare strategie e linguaggi, business e alleanze. Sono, purtroppo, la migliore rappresentazione di quel detto siciliano: abbassati giunco che la tempesta passa.

Se oggi in Italia le mafie sono state costrette a più "miti consigli" è grazie a questo armamentario di prevenzione, di repressione e di capacità investigativa centralizzata e specializzata, oltre ad una mutata sensibilità dell'opinione pubblica, retrocedere unilateralmente rischierebbe di essere nuovamente percepito come un segnale di allentamento dell'attenzione, una sorta di "semaforo verde", che potrebbe provocare anche un ritorno a, per ora scongiurate, vendette eclatanti.

Per citare in conclusione ancora Paolo Borsellino, a lui dobbiamo una insuperata e fulminante definizione di cosa sia la mafia, quando rispondendo ad una giornalista disse: mafia e Stato sono due poteri che stanno sullo stesso territorio, o si fanno la guerra o si mettono d'accordo.

Per questo motivo rimane ineludibile la responsabilità di chi fa politica ed esercita un mandato elettivo a non abbassare mai la guardia, facendosi carico prioritariamente della qualità delle relazioni che fondano il suo consenso e concorrono, a vario titolo, all'esercizio quotidiano del suo mandato.

«Per citare in conclusione ancora Paolo Borsellino, a lui dobbiamo una insuperata e fulminante definizione di cosa sia la mafia, quando rispondendo ad una giornalista disse: mafia e Stato sono due poteri che stanno sullo stesso territorio, o si fanno la guerra o si mettono d'accordo.»

L'OSSERVATORIO PARLAMENTARE DI **AVVISO PUBBLICO**



Il presente dossier è stato curato da **Claudio Forleo** e **Marco De Pasquale** dell'Osservatorio Parlamentare di Avviso Pubblico, con il contributo di **Giulia Migneco**, **Massimo Lauria** e **Pasquale Gatta** per il racconto delle storie di Casal di Principe, Monte Sant'Angelo e Siderno.
Un ringraziamento sentito, inoltre, a chi ha donato il proprio tempo e le proprie competenze, contribuendo alla stesura del dossier, accrescendone notevolmente l'autorevolezza: le ricercatrici dell'Istituto Nazionale di Statistica, **Vanda Dalia Costantino**, **Ebe Danese**, **Ludovica Ioppolo** e **Giovanna Pala** che hanno curato l'analisi statistica territoriale sugli scioglimenti plurimi; il **Senatore Salvatore Sallemi** e il **Senatore Walter Verini**.

Progetto grafico
e impaginazione
Elisabetta Tiberio

Stampa
XXXXXXXXXX

Finito di stampare
nel mese di
novembre 2026

La corretta informazione è alla base della buona politica e della buona amministrazione. Uno degli impegni di Avviso Pubblico è quello di seguire l'agenda del Parlamento, motore della vita democratica del Paese.

Per questo motivo dal 2014 abbiamo istituito un portale, denominato Osservatorio Parlamentare, che in modo chiaro illustra i contenuti dell'attività legislativa e di inchiesta in materia di prevenzione e contrasto alle mafie e alla corruzione.

Tra le principali attività si citano:

- messa a disposizione degli Enti soci di una **ricca e aggiornata documentazione** sui temi di interesse di Avviso Pubblico, mediante pubblicazione di schede di sintesi di leggi, relazioni parlamentari e delle forze dell'ordine, altri documenti provenienti da fonti ufficiali;
- produzione di **vademecum** destinati agli Enti soci (gioco d'azzardo, beni confiscati, usura) e **dossier** di approfondimento (infiltrazioni mafiose negli Enti locali, giurisprudenza sul gioco d'azzardo);
- aggiornamento costante di alcuni **database** – disponibili nell'area riservata del sito – sugli Enti locali sciolti per mafia e sulle sentenze dei TAR e del Consiglio di Stato in tema di regolamenti e ordinanze per contrastare la diffusione del gioco d'azzardo patologico;
- redazione dell'annuale **Rapporto** Amministratori sotto tiro sulle intimidazioni rivolte agli amministratori locali e al personale della Pubblica Amministrazione;
- costruzione di materiale e documentazione per la **pubblicazione dei libri di Avviso Pubblico** (*La pandemia da azzardo, Lo scioglimento dei Comuni per mafia, La trasparenza (im)possibile, Lose For Life – Come salvare un Paese in overdose d'azzardo, Giovani fiducia e devianza nelle periferie*) e per le audizioni dei rappresentati dell'Associazione presso le Commissioni cui è audita.

L'Osservatorio Parlamentare di Avviso Pubblico cura un'**apposita** sezione dedicata al tema dello scioglimento degli Enti locali per infiltrazione mafiosa, contenente:

- Tabelle e statistiche
- Mappe interattive
- Grafici
- I decreti di scioglimento e le relazioni allegate
- Le sentenze dei TAR e del Consiglio di Stato
- La normativa vigente
- Una ricostruzione della giurisprudenza
- Le analisi sulle relazioni prefettizie
- La sintesi delle relazioni ministeriali
- I dossier di approfondimento curati dall'Osservatorio