

LO SCIoglimento DEI CONSIGLI COMUNALI PER INFILTRAZIONI MAFIOSE: EFFETTI SULLA POLITICA E SULL'AMMINISTRAZIONE LOCALE. IL CASO DELLA LIGURIA

Marco Antonelli

Title: The disbandment of the municipal councils for mafia infiltration: the effects on policy and administration at local level. the case of Liguria

Abstract

The aim of the research is to analyze the effects of the disbandment of local councils due to mafia infiltration in Liguria, Italy, through three case studies. It focuses in particular on the analysis of the political and administrative spheres of the municipalities. The research has used a qualitative approach and various sources, including documents - such as *i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza*, and interviews with key observers

Keywords: Local government; mafia; politics; political corruption

L'articolo presenta i risultati di una ricerca sugli effetti della misura dello scioglimento dei comuni per infiltrazioni mafiose in Liguria attraverso l'analisi di tre studi di caso, guardando in particolare all'impatto relativo alla sfera politica e amministrativa. La ricerca si è avvalsa di un approccio qualitativo e ha utilizzato diverse fonti, tra cui documenti - come i Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza dei comuni interessati dai provvedimenti di scioglimento, e interviste a osservatori privilegiati.

Parole chiave: governo locale; mafia; politica; corruzione politica

1. Introduzione

L'obiettivo di questo contributo¹ è di illustrare attraverso tre studi di caso gli effetti della misura dello scioglimento per infiltrazioni mafiose degli enti locali in Liguria sul piano politico e amministrativo.

In letteratura diversi studi hanno analizzato il rapporto tra organizzazioni mafiose e sfera politica, sottolineando come esso abbia trovato spazio in contesti caratterizzati dalla presenza di reti corruttive,² favorendo in tal modo un processo di indebolimento dell'etica pubblica.³ La capacità di interagire con il mondo della politica, infatti, è una delle caratteristiche storiche delle organizzazioni mafiose,⁴ da tempo interlocutori autorevoli nella gestione del mercato della corruzione.⁵ Per prevenire lo sviluppo di queste interazioni a livello locale è stata introdotta nel 1991 la misura dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose.⁶ Si tratta di un tipo di intervento che, rappresentando una vera e propria "sospensione della democrazia" ha delle ricadute sulla sfera amministrativa, così come su quelle politiche e civili delle comunità locali.⁷ Non stupisce, pertanto, che tale misura abbia prodotto nel corso del tempo accesi dibattiti, soprattutto circa la sua efficacia, e che tali dibattiti siano stati accompagnati da processi di spettacolarizzazione massmediatica, spesso legati a contese di natura politica.⁸

¹ Questo contributo è un prodotto di ricerca del progetto MIUR PRIN 2017 – 2017CRLZ3F: PolitiCanti. The Politicisation of Corruption and Anticorruption Strategies in Italy.

² Alberto Vannucci, *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012; Rocco Sciarrone, (a cura di), *Politica e corruzione: partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, Donzelli, Roma, 2017.

³ Alessandro Pizzorno, *La corruzione nel sistema politico*, in *Lo scambio occulto: casi di corruzione politica in Italia*, Donatella Della Porta (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1992, pp. 12–74.

⁴ Nando dalla Chiesa, *La convergenza. Mafia e politica nella Seconda Repubblica*, Melampo, Milano 2010; Antonio La Spina, *Il voto di scambio politico-mafioso tra mutamenti fattuali e modifiche normative*, in "Rivista di Studi Politici 28", n. 3, 2016, pp. 29–42.

⁵ Donatella Della Porta e Alberto Vannucci, *Mani impunte: vecchia e nuova corruzione in Italia*, Laterza, Roma, 2007; Vannucci, *Atlante della corruzione*, cit.

⁶ Disciplinato oggi dall'art. 143 del Testo Unico degli Enti Locali. Sul tema si veda Vittorio Mete, *Fuori dal comune: lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno, Acireale, 2009; Vittorio Mete, *La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali*, in "Stato e mercato", 2016.

⁷ Alberto Vannucci, *Mafie, corruzione, clientelismo: un'analisi degli scioglimenti degli enti per infiltrazione mafiosa*, in *Lo scioglimento dei comuni per mafia. Analisi e proposte*, Avviso Pubblico (a cura di), Altreconomia, Milano, 2019.

⁸ Vittorio Mete, *Lo scioglimento dei Comuni come politica pubblica. Un'analisi empirica*, in *Lo scioglimento dei comuni per mafia*, cit.

A trent'anni dall'introduzione della normativa, si ritiene che un'analisi sugli effetti della stessa possa contribuire ad alimentare il dibattito relativo alle proposte di riforma che hanno caratterizzato in particolare la XVII Legislatura.

Nell'ambito di questo terreno d'analisi risulta, dunque, interessante esplorare i casi relativi alla presenza delle mafie in aree non tradizionali,⁹ quali la Liguria, indicata oramai da autorevoli fonti istituzionali come luogo di storico insediamento delle organizzazioni mafiose, in particolare della 'ndrangheta.¹⁰ Tale presenza emerge evidentemente dagli esiti delle inchieste giudiziarie, certificate, in alcuni casi, anche da sentenze di condanna passate in giudicato. In particolar modo, è opportuno notare che alcune di queste¹¹ hanno messo in luce lo stretto legame tra membri della criminalità organizzata ed esponenti della politica e della pubblica amministrazione. Proprio il rapporto opaco tra organizzazioni mafiose e rappresentanti della politica locale ha portato in cinque anni allo scioglimento per infiltrazioni mafiose di tre Consigli comunali della Liguria, la regione del Nord Italia, assieme al Piemonte, con il più alto numero di provvedimenti di questo tipo. Si tratta dei comuni di Bordighera e di Ventimiglia, in provincia di Imperia, sciolti rispettivamente nel 2011 e nel 2012 (i provvedimenti relativi a questi due enti sono stati annullati dal Consiglio di Stato¹²) e del Comune di Lavagna, in provincia di Genova, sottoposto a provvedimento di scioglimento nel 2016. Tutti e tre i comuni, avendo una dimensione compresa tra i 10.000 e i 24.000 abitanti,¹³ sono tra i più popolosi a livello provinciale.

⁹ Vittorio Mete, *Italy: Politics, Local Government and Mafias*, in *Handbook of Organised Crime and Politics*, Felia Allum e Stan Gilmour (a cura di), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019.

¹⁰ D.I.A., "Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia - I semestre 2020" (Roma: Direzione Investigativa Antimafia, 2020); D.N.A., "Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso" (Roma: Direzione Nazionale Antimafia, 2019).

¹¹ Si ricordano in particolare le inchieste "Colpo della strega" (1994), "Maglio" (2000), "Crimine" (2011), "Maglio 3" (2011), "La Svolta" (2012), "I conti di Lavagna" (2016).

¹² La scelta di prendere in considerazione nell'analisi due casi in cui il provvedimento di scioglimento è stato annullato dalla giustizia amministrativa risulta comunque essere pertinente nella ricerca poiché la prospettiva analitica adottata in questa sede è differente da quella del Consiglio di Stato. Quest'ultimo, infatti, svolge una analisi strettamente giuridica, mentre, in questo contributo, le risultanze del procedimento giudiziario sono elementi che contribuiscono a rispondere alle domande di ricerca.

¹³ Dati ISTAT aggiornati al 01/01/2021.

La ricerca si è avvalsa dell'integrazione di fonti di varia natura, da quelle di tipo documentali e mediatico a quelle orali, utilizzando un approccio di tipo qualitativo. La rassegna stampa di quotidiani locali e regionali e le interviste non strutturate a inquirenti e responsabili di associazioni del terzo settore hanno fornito elementi di comprensione del contesto territoriale di riferimento. Su queste basi sono stati analizzati i contenuti dei documenti giudiziari (sia penali, sia amministrativi), dei programmi e manifesti elettorali, e dei Piani Triennali di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (PTPCT). L'analisi di quest'ultimi ha permesso di studiare le misure di prevenzione della corruzione adottate negli anni precedenti e successivi alla misura dello scioglimento.

Inoltre, lo studio condotto ha preso in considerazione l'azione dell'apparato repressivo, i processi di riorganizzazione criminale, i mutamenti del sistema politico e le mobilitazioni civiche.

Nel primo paragrafo verrà presentata una sintetica ricostruzione dello sviluppo del rapporto tra mafie e politica in Liguria, che verrà approfondito ulteriormente nel secondo paragrafo, attraverso i decreti di scioglimento degli enti locali liguri e le sentenze dei giudici amministrativi. Nel terzo paragrafo il focus si sposterà sulle conseguenze dei provvedimenti di scioglimento in termini di continuità e discontinuità nella componente politica degli enti. Infine, nel quarto paragrafo verranno presentati i risultati dello studio dei PTPCT volto a misurare l'impatto degli scioglimenti sulla componente amministrativa.

2. Mafie e politica in Liguria: uno sguardo diacronico

Il dibattito scientifico ha messo in evidenza la natura multiforme delle proiezioni mafiose in Liguria: gruppi criminali di diversa natura, operanti nei mercati legali e illegali, con una particolare incidenza nel Ponente Ligure,¹⁴ ma con manifestazioni

¹⁴ Attilio Scaglione e Rocco Sciarrone, *Il radicamento in una zona di confine. Gruppi mafiosi nel Ponente ligure*, in *Mafie del Nord: strategie criminali e contesti locali*, Rocco Sciarrone (a cura di), Donzelli, Roma, 2014; Stefano Padovano, *La criminalità organizzata in Liguria*, in *Atlante delle mafie. Vol. 1.*, Enzo Ciconte, Francesco Forgione, Isaia Sales (a cura di), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012; Stefano Padovano, *Mezzo secolo di ritardi: saggi sul crimine organizzato in Liguria*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016; Attilio Scaglione e Rocco Sciarrone, *Il radicamento in una zona di confine. Gruppi*

peculiari anche nell'area di Levante.¹⁵ Si tratta di studi che segnalano una presenza storica in grado di condizionare la politica locale attraverso il voto di scambio, soprattutto nelle amministrazioni di dimensioni medio-piccole.¹⁶ Le ricerche evidenziano che la distanza tra politica e mafia in Liguria è sempre meno tangibile,¹⁷ grazie ad un mercato corruttivo che si è nel tempo consolidato e ha saputo adottare meccanismi di regolazione in grado di garantirne la conservazione.¹⁸

Da questo punto di vista la Liguria ha rappresentato un laboratorio criminale fin dagli anni Settanta. Alcune inchieste hanno infatti fatto emergere la convergenza di interessi di amministratori locali, provinciali e regionali, burocrati, attori economici ed esponenti criminali nella spartizione degli appalti pubblici e nel condizionamento del mercato elettorale.¹⁹ Secondo la ricostruzione dei giudici, negli anni Ottanta un esponente della 'ndrangheta si sarebbe adoperato per acquistare suffragi elettorali a favore dell'allora Presidente della Regione.²⁰ Dinamiche di interazione che, secondo la ricostruzione degli inquirenti, sono nuovamente emerse in maniera diffusa in diversi contesti provinciali a distanza di circa trent'anni.

Il perdurare di questo fenomeno ha prodotto effetti rilevanti sull'intero sistema politico, consolidando ulteriormente il rapporto tra politica e mafia. Analizzando la provincia di Imperia, ad esempio, i sociologi Scaglione e Sciarrone hanno riscontrato

mafiosi nel Ponente ligure, in *Mafie del Nord: strategie criminali e contesti locali*, Rocco Sciarrone (a cura di), Nuova edizione, Donzelli, Roma, 2019.

¹⁵ Marco Antonelli, *Il confine: tra Liguria e Toscana, dove le mafie si fanno in quattro*, Altreconomia, Milano, 2016.

¹⁶ CROSS e UNIMI, *Primo rapporto trimestrale sulle aree settentrionali per la Presidenza della Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso*, Università di Milano, Milano, 2014, <http://www.cross.unimi.it/wp-content/uploads/Rapporto-Cross-Unimi-FINAL.pdf>; CROSS e UNIMI, *Secondo rapporto trimestrale sulle aree settentrionali per la Presidenza della Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso*, Università di Milano, Milano, 2014, <http://www.cross.unimi.it/wp-content/uploads/Rapporto-Cross-Unimi-FINAL.pdf>; CROSS e UNIMI, *Terzo rapporto trimestrale a cura dell'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università di Milano*, Milano, 2015.

¹⁷ Enzo Ciconte, *Politici (e) malandrini*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013.

¹⁸ Diego Gambetta, *Why Is Italy Disproportionally Corrupt?: A Conjecture*, in *Institutions, Governance and the Control of Corruption*, Kaushik Basu e Tito Cordella (a cura di), International Economic Association Series, Springer International Publishing, Cham, 2018), pp. 133–164; Alberto Vannucci, *Systemic corruption and disorganized anticorruption in Italy: governance, politicization, and electoral accountability*, *CIVITAS* 20, n. 3, 2020, pp. 408–424.

¹⁹ Donatella Della Porta, *Lo scambio occulto: casi di corruzione politica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1992.

²⁰ Tribunale di Savona, Sentenza I grado - processo "Teardo", No. N. 145 Reg. Sent, N. 460/84 R.G. TRIB, N.1019/81 R.G. P.M., N. 141/81 R.G. G.I. (8 agosto 1985).

differenti modalità operative da parte dei clan di Ventimiglia e Bordighera in termini di utilizzo di risorse quali reputazione e violenza.²¹ Nonostante le differenze storiche e organizzative, viene comunque confermato un rapporto stabile e strutturato con la sfera della politica. Ciò mette in evidenza la permeabilità del tessuto politico locale, che, in un ristretto ambito territoriale, dialoga sia con esponenti criminali dal basso profilo, sia con criminali abituati all'uso della violenza e all'ostentazione del proprio status.

Nel contesto ligure sembrano emergere diversi fenomeni tra loro indipendenti ma, come dimostrano alcune evidenze, strettamente connessi: clientelismo, corruzione politica e infiltrazioni mafiose.

In taluni casi, infatti, vi è una convergenza di interessi tra attori politici e attori mafiosi, che produce una stabilizzazione del rapporto, instaurato dunque non solo in occasione delle competizioni elettorali locali e a diversi livelli di governo.

Tale rapporto, sebbene rappresenti un elemento rassicurante per i partecipanti, può divenire un elemento di potenziale contrasto interno sia alla sfera politica, sia a quella criminale, poiché, laddove non regolato, può produrre concorrenza nel mercato elettorale illegale. Nell'inchiesta "Maglio 3" è emerso chiaramente come il mancato coordinamento da parte delle varie compagini 'ndranghetiste liguri nell'orientare i pacchetti di voti abbia generato conflittualità tra i boss e quest'ultimo, disperdendo alla fine le preferenze su una pluralità di candidati, abbia reso inefficace la mobilitazione mafiosa. Una simile situazione può dunque produrre effetti svantaggiosi per gli attori politici, portando a una sconfitta elettorale o all'impossibilità di usufruire in futuro dell'appoggio elettorale dei boss. A questo proposito si riporta un colloquio tra un mafioso e un candidato alle elezioni regionali del 2010, nel quale quest'ultimo afferma di avere avuto il sostegno di alcuni soggetti legati a famiglie mafiose: "sono anni che riesco comunque a tenermeli vicino perché come voi sapete sono persone che comunque devi sempre stare dritto perché se sbagli li perdi per sempre...".²²

²¹ Attilio Scaglione, Rocco Sciarone, *Il radicamento in una zona di confine. Gruppi mafiosi nel Ponente ligure*, op. cit., 2019.

²² Procura della Repubblica di Genova - DDA, Richiesta di misura cautelare - inchiesta "Maglio 3", No. procedimento nr. 2268/10/21 (2011).

Nel mercato della corruzione politica ligure è possibile riscontrare la presenza di reticoli criminali con attori e modelli di governance diversificati,²³ che confermano quanto già emerso in letteratura, ovvero che le mafie, sebbene presenti nei mercati illegali, non sempre assumono un ruolo centrale ed egemone.²⁴ Sono gli stessi soggetti mafiosi che, accreditandosi presso i politici, segnalano la presenza di altri sistemi clientelari adoperati nel procacciamento di voti, e che, dunque, rendono più incerta la possibilità di mobilitare un ampio numero di elettori. A titolo di esempio richiamiamo una intercettazione di un mafioso il quale, dialogando con un candidato alle elezioni, dichiara: “oggi è difficile... prima perché è difficile personalmente (...inc...) poi è anche difficile perché c'è troppa concorrenza...”.²⁵ Un problema che viene ribadito nuovamente nel corso della conversazione intercettata, in cui si parla di “concorrenza spietata, spietata”.²⁶

Da questi esempi si evince la necessità di sottolineare come il rapporto tra mafia e politica in Liguria si collochi all'interno del contesto competitivo che caratterizza il mercato della corruzione politica.

3. Lo scioglimento dei consigli comunali in Liguria

Dal 1991 al 2021 sono stati emanati 365 decreti di scioglimento. Solo 9 di questi riguardano le regioni del Nord Italia, ma tutti - ad eccezione di un caso - sono stati emanati nell'ultimo decennio.²⁷ Tale dato va probabilmente interpretato all'interno del cosiddetto “effetto apprendimento” che avrebbe interessato gli attori istituzionali,²⁸ e anche tenendo presente il progressivo aumento delle inchieste antimafia ad opera delle procure settentrionali.

²³ Alberto Vannucci, *The extra-legal governance of corruption. Actors, resources, interactions*, in “Quaderni di scienza politica”, n. 2-3/2020.

²⁴ Rocco Sciarrone (a cura di), *Alleanze nell'ombra: mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma, 2011; Alberto Vannucci, *Atlante della corruzione*, op. cit. 2012.

²⁵ Procura della Repubblica di Genova - DDA, Richiesta di misura cautelare - inchiesta “Maglio 3” a 180.

²⁶ Procura della Repubblica di Genova - DDA, a 183.

²⁷ Per uno studio completo e aggiornato si veda la documentazione messa a disposizione da Avviso Pubblico: <https://www.avvisopubblico.it/home/home/cosa-facciamo/informare/documenti-tematici/comuni-sciolti-per-mafia/>

²⁸ Alberto Vannucci, *Mafie, corruzione, clientelismo: un'analisi degli scioglimenti degli enti per infiltrazione mafiosa*, op. cit.

Osservando, infatti, i casi di scioglimento di consigli comunali nelle regioni del Nord Italia, si nota come in molti casi l'azione prefettizia arrivi solo in seguito a un intervento da parte della magistratura,²⁹ facendo così perdere alla misura il suo carattere "preventivo". Ed è questo il caso della Liguria, dove i decreti di scioglimento si sovrappongono temporalmente alle attività della Procura della Repubblica di Genova.³⁰

Tutte le commissioni di accesso e i decreti di scioglimento vengono emanate quasi in sovrapposizione alla manifestazione pubblica dell'azione repressiva della Procura, rendendo maggiormente sfumata la natura preventiva dello strumento. (Tabella 1). Attraverso una comparazione, è possibile notare come vi sia stata una discreta varietà nelle tempistiche con le quali sono stati sciolti i consigli comunali liguri. Ad esempio, i tempi di risposta dei giudici amministrativi che hanno preso in esame i ricorsi contro la misura dello scioglimento sono significativi: nel caso di Bordighera arriva dopo quasi due anni, mentre nel caso di Ventimiglia dopo quattro. Questa lentezza ha l'effetto di generare incertezza nelle competizioni elettorali, poiché tende a vincolare l'analisi del rapporto tra mafia e politica a una valutazione strettamente giuridica in attesa della conclusione del procedimento, condizionando così la percezione e rappresentazione del fenomeno sia tra i partiti, sia nella cittadinanza.

²⁹ Vittorio Mete, *Lo scioglimento dei Comuni come politica pubblica. Un'analisi empirica, op. cit.*

³⁰ Per quanto riguarda il Ponente ligure, si tratta dell'inchiesta "La svolta" (2012), mentre per il Levante ligure è l'inchiesta "I conti di Lavagna" (2016).

Tabella 1 - Tempi degli interventi (da accesso a scioglimento), durata commissariamento, data elezioni da quanto tempo in carica

	<i>Inizio cons.</i>	<i>Termine cons.</i>	<i>Data proc. Pen.</i>	<i>Inizio accesso</i>	<i>Decreto scioglimento</i>	<i>Annullamento</i>
Bordighera	29/05/ 2007	24/03/ 2011	15/06/ 2010	04/08/ 2010	24/03/2011	12/01/2013
Ventimiglia	29/05/ 2007	06/02/ 2012	14/12/ 2012	22/07/ 2011	06/02/2012	24/02/2016
Lavagna	25/05/ 2014	20/06/ 2016	17/06/ 2016	05/07/ 2016	27/03/2017	-

Fonte: Elaborazione dell'autore

Nel caso di Bordighera, le pratiche contestate dai commissari riguardavano in particolare l'apertura di una sala giochi da parte di alcuni soggetti vicini ad ambienti 'ndranghetisti, che avevano avvicinato gli assessori comunali rivendicando il sostegno elettorale offerto. Al proposito è interessante riportare l'affermazione di uno degli attori mafiosi indagati: "però quando avete avuto bisogno dei nostri voti noi vi abbiamo aiutato, vi abbiamo dato una mano".³¹ Nonostante ciò il provvedimento di scioglimento è stato annullato in quanto le motivazioni, secondo i giudici del Consiglio di Stato, si concentravano su atti intimidatori che non avevano portato a un "*facere*" del Comune o su episodi che non erano indicatori di "uno stato di precarietà, inefficienza e disfunzione dell'ente frutto del condizionamento criminale".³²

Tra i principali elementi che hanno portato allo scioglimento del Comune di Ventimiglia, invece, vi sono stati i contatti avvenuti tra i vertici dell'amministrazione (sindaco e direttore generale) e alcuni soggetti mafiosi. L'accusa principale mossa nei confronti dell'amministrazione riguardava un atteggiamento di favore e disponibilità da parte di alcuni settori dell'ente verso una cooperativa sociale indicata come espressione della 'ndrangheta locale, alla quale venivano ripetutamente affidati lavori senza procedure di evidenza pubblica (circa il 60% solo

³¹ Legione Carabinieri Liguria, "Relazione: Accesso presso Amministrazione comunale Bordighera, prot. n. 296/11", novembre 2010, 4.

³² Consiglio di Stato, Sentenza Scioglimento Comune Bordighera - n. 126/2013 Reg. Prov. Coll., n. 03195/2012 Reg. Ric. (2013).

nel 2008). Il Consiglio di Stato però, sebbene abbia riconosciuto la sussistenza dei fatti, non ha ritenuto che le imprese mafiose fossero state consapevolmente favorite dagli amministratori di Ventimiglia e pertanto ha disposto anche qui l'annullamento della misura.³³

Il provvedimento di scioglimento relativo al consiglio comunale di Lavagna è stato confermato in tutti i gradi di giudizio. Tra le persone coinvolte risultavano anche l'allora sindaco in carica, un consigliere di maggioranza e un ex sindaco, accusati a vario titolo di abuso di ufficio e scambio elettorale. Inoltre, altri componenti della compagine di governo e dell'apparato amministrativo dell'ente risultavano sottoposti ad indagini per abuso d'ufficio. Si accertava "l'esistenza di un gruppo criminale collegato ad una potente consorceria 'ndranghetista, i cui componenti sono dediti prevalentemente ad acquisire appalti pubblici nel settore della raccolta, stoccaggio e trasporto dei rifiuti, nonché a reimpiegare il denaro di provenienza illecita in operazioni e in investimenti immobiliari intestati a prestanome".³⁴ Venivano anche documentate riunioni tra i vertici dell'amministrazione e i personaggi principali della compagine criminale locale, i quali, durante gli incontri, avevano avuto modo di discutere la composizione della giunta.

In tutti e tre i casi (Tabella 2), l'organizzazione criminale in grado di condizionare l'operato della pubblica amministrazione è stata la 'ndrangheta, che si è confermata essere una delle organizzazioni criminali maggiormente in grado di proiettarsi in aree a non tradizionale insediamento.³⁵ I settori di interesse mafioso hanno riguardato prevalentemente gli appalti di lavori pubblici (Bordighera) o di servizi (Ventimiglia e Lavagna). Allo stesso tempo, altri settori che hanno a che vedere con società pubbliche, autorizzazioni e concessioni balneari sono stati fondamentali per il consolidamento del rapporto corruttivo.

³³ Consiglio di Stato, Sentenza Scioglimento Comune Ventimiglia - ricorso numero di registro generale 10050 del 2015; numero 00748/2016 REG.PROV.COLL. (24 febbraio 2016).

³⁴ DPR 27 marzo, "Decreto del Presidente della Repubblica. Nomina della commissione straordinaria per la provvisoria gestione del Comune di Lavagna", marzo 2017, 2.

³⁵ Nando dalla Chiesa, *Passaggio a Nord: la colonizzazione mafiosa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2016; Rocco Sciarone (a cura di), *Mafie del Nord: strategie criminali e contesti locali*, Nuova ed. accresciuta e aggiornata, Donzelli, Roma, 2019; Anna Sergi e Anita Lavorgna, *'Ndrangheta: The Global Dimensions of the Most Powerful Italian Mafia*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2016; Federico Varese, *Mafie in movimento: come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, Einaudi, Torino, 2011.

Lo sfruttamento di questi settori da parte dei soggetti mafiosi non è avvenuto sempre in modo pacifico. Quest’ultimi hanno adottato strategie collusive con la politica non solo agendo come professionisti nell’uso di capitale sociale ma anche utilizzando la violenza.³⁶ In più occasioni, in particolare nel Ponente ligure, i mafiosi se ne sono avvalsi sia nei confronti di esponenti della politica, che di imprenditori locali, rei di non aver rispettato le promesse elettorali o di non sottostare alle imposizioni del clan. Nel caso del Comune di Lavagna, invece, i mafiosi sembrano aver potuto contare su una riserva di violenza,³⁷ la cui origine derivava da precedenti atti intimidatori compiuti nel contesto locale nei decenni precedenti, che ha garantito loro la possibilità di condurre trattative con la politica in modo “pacifico”

Un elemento che caratterizza in modo trasversale i casi analizzati riguarda la presenza costante di un rapporto di scambio in occasione delle competizioni elettorali.

Tabella 2 - Caratteristiche delle infiltrazioni mafiose rilevate nei decreti di scioglimento negli enti liguri

			Settori interessati dall'infiltrazione mafiosa			Ricorso a violenza	Consenso elettorale e voti
			Anno	Org. mafiosa	Appalti		
Bordighera	2011	'ndrangheta	Lavori pubblici	-	Gioco d'azzardo	X	X
Ventimiglia	2012	'ndrangheta	Servizi	X	-	X	X
Lavagna	2017	'ndrangheta	Servizi	-	Concessioni balneari, voucher	-	X

Fonte: Rielaborazione dell'autore da Vannucci (2019)

³⁶ Rocco Sciarrone, *Mafie vecchie, mafie nuove radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma, 2009.

³⁷ Giuseppe Pignatone, Michele Prestipino, *Modelli criminali: mafie di ieri e di oggi*, Laterza, Bari-Roma, 2019.

4. Continuità e discontinuità nell'ambito della sfera politica dopo i provvedimenti di scioglimento

Al fine di valutare l'impatto dello scioglimento dei consigli comunali è utile analizzare i risultati elettorali nelle ultime competizioni amministrative, anche alla luce degli esiti dei procedimenti giudiziari che hanno riguardato gli attori politici coinvolti negli scandali.

Prima di addentrarsi in questa analisi è importante premettere che le due aree in cui si trovano i Comuni sciolti per infiltrazioni mafiose analizzati nel presente contributo – l'estremo levante ligure e l'area del Tigullio genovese – sono caratterizzate da tradizioni politiche ben radicate. Nei comuni presi in esame si riscontra, infatti, un certo grado di continuità rispetto ai voti espressi a favore di alcune aree politiche, in particolare quelle di centro e centrodestra. Tale dato può essere ricondotto a un contesto che sin dal secondo dopoguerra si è caratterizzato per la formazione di blocchi di consenso, talvolta coincidenti con gruppi imprenditoriali o famiglie locali, in grado di mantenersi nel tempo e di sfruttare le risorse economiche e relazionali accumulate, tanto da assumere incarichi pubblici. L'analisi degli esiti elettorali ci consente, dunque, di prendere in considerazione se e in che misura vi sia stata una continuità tra le compagini politiche al governo dell'ente al momento dello scioglimento e quelle insediate al termine del periodo di commissariamento (Tabella 4).

Nel caso di Bordighera vi è stata una netta e immediata discontinuità, sancita nel primo turno delle elezioni del 2013. Ciò va principalmente ricondotto alla frattura creatasi nella coalizione di centrodestra – da sempre al governo dell'ente – che si è presentata alle elezioni con due candidati a sindaco contrapposti. Il mutamento, però, non è venuto a favore delle liste di centrosinistra in precedenza all'opposizione, bensì a favore di una delle due liste di centrodestra, mentre l'altra, che presentava candidati che ricoprivano il ruolo di consiglieri nell'amministrazione sciolta (due dei quali poi rieletti), è risultata la seconda lista più votata.

Nel caso del Comune di Ventimiglia la discontinuità si è riscontrata esclusivamente al secondo turno della tornata elettorale del 2014. La coalizione di centrodestra, in continuità con l'amministrazione precedentemente in carica (il candidato sindaco

era consigliere di maggioranza), ha ottenuto al primo turno il 47,91% delle preferenze, mentre la lista di centro-sinistra si è fermata al 21,50%. Al secondo turno, però, a seguito di un ulteriore scandalo relativo ad una presunta compravendita di voti da parte di alcuni candidati della lista di centrodestra, quest'ultima ha raggiunto solo il 44,19% (passando da 5732 voti a soli 3637), mentre il centrosinistra ha ottenuto la vittoria con il 55,81% (passando da 2574 voti a 4594), un risultato storico in un comune tradizionalmente conservatore. Anche questo episodio mostra in modo evidente come chi stava rappresentando in quel momento una continuità con la precedente amministrazione non abbia risentito negativamente degli effetti dello scioglimento, ma piuttosto di un'altra vicenda opaca.

Lo studio dei dati elettorali relativi al Comune di Lavagna nel 2019 conferma che non sempre la misura dello scioglimento porta a una netta cesura con l'amministrazione precedente. A distanza di cinque anni dalle elezioni che avevano portato alla vittoria della lista civica di centrodestra con il 30,53% contro il 25,08% della lista di centrosinistra, e a due anni dallo scioglimento, i risultati elettorali sono stati quasi identici: la prima si è confermata vincitrice con il 27,2% dei voti, mentre la seconda si è fermata al 23,6%.

Nel lungo periodo, però, i fattori di discontinuità precedentemente indicati nei casi di Bordighera e Ventimiglia sembrano essere venuti meno tanto che le compagini politiche al governo dell'ente al momento dello scioglimento sono tornate ad amministrare i due comuni.

Tabella 3 - Continuità e discontinuità nella compagine politica a governo dell'ente

	<i>I elezione post-scioglimento</i>		<i>II elezione post-scioglimento</i>		<i>Fattori di discontinuità</i>
	<i>I turno</i>	<i>II turno</i>	<i>I turno</i>	<i>II turno</i>	
Bordighera	Discontinuità	-	Continuità	-	Frattura nel blocco di potere
Ventimiglia	Continuità	Discontinuità	Continuità	-	Scandalo mediatico tra I e II turno
Lavagna	Continuità	-	-	-	-

Fonte: elaborazione dell'autore

Dinamiche diverse si riscontrano invece nell'analisi delle carriere dei politici sia di coloro che avevano rappresentato in passato l'opposizione (in particolare coloro che in modo marcato avevano denunciato le pressioni mafiose sull'ente), sia di coloro che erano stati coinvolti nelle inchieste giudiziarie. Infatti, nel breve periodo i primi hanno ottenuto un discreto risultato, tanto perché sostenuti dalle organizzazioni politiche di appartenenza, quanto perché premiati in occasione delle tornate elettorali. Un caso esemplificativo riguarda una consigliera comunale di Bordighera che in passato aveva denunciato gli interessi di alcune famiglie criminali e alla quale pertanto era stata assegnata la scorta. Dopo lo scioglimento del consiglio comunale, aveva vinto le primarie del centrosinistra ed era stata eletta senatrice (aveva anche fatto parte della Commissione Parlamentare Antimafia). I vertici dell'amministrazione sciolta, invece, non avevano trovato spazio per candidature nelle elezioni immediatamente successive, rimanendo così esclusi dalla competizione.

Il caso di Bordighera illustra bene anche come nel lungo periodo, però, gli effetti dello *shock* causato dallo scioglimento si possono attenuare o addirittura sparire completamente. L'ex-senatrice non venne ricandidata dal partito di appartenenza alle elezioni politiche nazionali. Provò autonomamente - dunque senza l'appoggio del proprio partito - a candidarsi alle successive elezioni amministrative del Comune, nel 2018, ma il tentativo risultò fallimentare: la sua lista ottenne solo l'8%, arrivando ultima nella competizione, tanto che non ottenne neanche un seggio in consiglio comunale.

Nel Comune di Ventimiglia l'amministrazione di centrosinistra uscente, anche a causa delle spaccature interne dovute alle modalità di gestione dei flussi migratori, non venne riconfermata e si assistette a una vera e propria restaurazione della situazione antecedente al 2012. Venne, infatti, rieletto con il 52,23% il sindaco che si trovava al vertice dell'ente al momento dello scioglimento, il quale, dopo un anno di amministrazione, assunse nel proprio staff il manager imputato (e poi assolto) con lui nel procedimento "La svolta".

Dall'analisi dei casi qui presentati si evince come nel sistema politico locale la misura dello scioglimento sia potenzialmente un fattore di destabilizzazione e mutamento,

ma si scontri, da un lato con la scarsa capacità delle forze politiche di opposizione di creare valide e solide alternative, che siano in grado di durare nel tempo, e dall'altra con l'abilità delle forze di maggioranza di mantenere il proprio consenso.

Inoltre, altri elementi sembrano intervenire ed avere un impatto sui risultati delle elezioni, come ad esempio, l'esito dei procedimenti penali e amministrativi che hanno coinvolto gli enti. L'assoluzione degli amministratori e l'annullamento dei decreti di scioglimento, infatti, hanno prodotto un effetto riabilitante nei confronti degli attori e delle condotte caratterizzanti la consiliatura durante la quale è intercorso lo scioglimento. Questi hanno avuto ripercussioni perché – attraverso le narrazioni che sono state diffuse a livello mediatico – hanno messo in discussione tutto l'impianto accusatorio, legittimando (o legittimando nuovamente) le condotte tenute dai protagonisti di quelle vicende e in particolare dalla componente politica. La copertura mediatica dei casi di scioglimento ligure ha potuto contare in una prima fase, tra il 2011 e il 2012, su ciò che si potrebbe definire "effetto novità": i provvedimenti nei confronti dei comuni di Bordighera e Ventimiglia, infatti, erano rispettivamente il secondo e il terzo in ordine temporale nel Centro-Nord Italia, arrivando a distanza di sedici anni dal caso di Bardonecchia (To). Quotidiani locali, regionali e nazionali diedero ampio spazio alla notizia dei provvedimenti, anche in virtù del loro collegamento con le inchieste penali, mettendo in risalto arresti, operazioni e sequestri. La forte esposizione si ripropose anche a seguito dell'annullamento dei provvedimenti, enfatizzando la notizia con titoli talvolta sensazionalistici come "Bordighera, Comune e mafia il giudice riabilita il sindaco",³⁸ o "Non c'era mafia', il Consiglio di Stato annulla scioglimento comune a Ventimiglia".³⁹ Titoli che, a partire da fatti di cronaca circoscritti, offrono analisi di carattere generale non sempre coincidenti con le risultanze dei giudici amministrativi.

Infine, la tendenza a legittimare e normalizzare alcune azioni amministrative contribuisce a far sì che si ripresentino a distanza di tempo dinamiche simili a quelle registrate durante lo scioglimento, mettendo in luce, quindi, come gli effetti dello shock si siano in qualche modo ridimensionati. Nell'analizzare questo processo di

³⁸ "La Repubblica" Genova, 12 gennaio 2013.

³⁹ "La Repubblica" Genova, 25 febbraio 2016.

ridimensionamento va senz'altro considerato anche il fattore temporale, cioè il tempo intercorso tra lo scioglimento e le successive elezioni, che produce un effetto di rimozione. Nel caso di Bordighera sono due anni e due mesi, nel caso di Ventimiglia sono due anni e quattro mesi, nel caso di Lavagna sono due anni e 11 mesi.

5. L'impatto sulle politiche anticorruzione dei comuni sciolti per infiltrazione mafiosa

Per analizzare se e quali cambiamenti siano stati adottati dagli enti sottoposti al provvedimento di scioglimento prenderemo in esame alcuni elementi presenti nei PTPC. In particolare si considereranno: se nell'analisi di contesto l'ente abbia tenuto conto delle evidenze emerse dal lavoro delle Prefetture; gli eventuali interventi relativi alla rotazione dei dirigenti o dei funzionari operanti nei settori oggetto degli interessi mafiosi; e, infine, l'attività di formazione erogata ai dipendenti.

Considerando che lo strumento del PTPC è stato introdotto con la L. 190/2012, nei casi dei comuni di Bordighera e Ventimiglia non è possibile comparare la situazione prima e dopo il provvedimento di scioglimento. Pertanto si analizzerà sia quanto fatto dai commissari, sia l'eventuale prosecuzione o interruzione del percorso di risanamento da parte delle amministrazioni successivamente insediate.⁴⁰

⁴⁰ Le fonti utilizzate nel paragrafo, qualora non richiamate direttamente in nota, sono state estrapolate dalla sezione "Amministrazione Trasparente" dei siti internet dei tre Comuni. In particolare, sono stati analizzati tutti i Piani triennali di prevenzione della corruzione e tutte le relazioni annuali del responsabile per la prevenzione della corruzione.

Comune di Bordighera

PTPC: <https://trasparenza.bordighera.it/index.php/trasparenza/piano-triennale-per-la-prevenzione-della-corruzione-e-della-trasparenza/>

Relazioni: <https://trasparenza.bordighera.it/index.php/trasparenza/prevenzione-della-corruzione/>

Comune di Ventimiglia

PTPC e relazioni:
<http://www.comune.ventimiglia.it/servizi/Menu/dinamica.aspx?idSezione=19495&idArea=22370&idCat=23865&ID=23865&TipoElemento=categoria>

Comune di Lavagna

PTPC: <http://www.comune.lavagna.ge.it/node/13023> e <https://lavagna.trasparenza-valutazione-merito.it/>

Relazioni: <http://www.comune.lavagna.ge.it/relazione-del-responsabile-della-corruzione>

Analizzando i PTPC del Comune di Bordighera, emerge in modo evidente che, fino all'anno 2018, l'analisi del contesto è risultata completamente assente. Ciò ha compromesso tutte le altre misure previste perché non si sono incardinate all'interno di uno studio approfondito della realtà territoriale.⁴¹ Le analisi del contesto, contenute nei piani approvati nel 2018 e 2019 (e poi non aggiornate per il 2020 e solo parzialmente per il 2021), però, mettono in luce l'orientamento, da parte dell'ente comunale, a considerare circoscritto l'impatto avuto dalle organizzazioni mafiose e dalle relazioni opache che hanno caratterizzato il Comune negli anni precedenti, riconducendole a comportamenti limitati, temporalmente definiti, e comunque non rilevanti. Si afferma nel piano che vi è stata una "riabilitazione" da parte del Consiglio di Stato e che "gli sporadici episodi di minacce ad alcuni amministratori [...], già risalenti ad alcuni anni fa, non sono risultati sintomatici di pericolose "vicinanze" o "frequentazioni" da parte di sindaci, assessori e consiglieri comunali".⁴²

All'interno dell'analisi di contesto del PTPC del Comune di Ventimiglia, relativo al triennio 2019-2021, vengono richiamati genericamente gli esiti dei procedimenti giudiziari e i dati relativi a quelli in corso, le informazioni di stampa e, senza meglio precisare, "le dinamiche sociali, economiche e culturali del contesto".⁴³ Ciò premesso, l'ente afferma che questi elementi "fanno ragionevolmente ritenere che le misure proposte con il (...) piano possano essere considerate conformi alla tutela e alle necessità che la Legge n° 190/2012 vuole assicurare".⁴⁴ Un'analisi che verrà confermata anche nei due piani triennali approvati successivamente.

Nel caso del Comune di Lavagna, invece, è possibile mettere a confronto la fase precedente al provvedimento di scioglimento e quella successiva. Da questa comparazione emergono diverse criticità: dal 2013 al 2016 nell'analisi del contesto il PTPC si limita a riproporre i contenuti del Piano Nazionale Anticorruzione, senza declinarli localmente. In seguito allo scioglimento, invece, vi è una maggiore e

⁴¹ Si veda: <https://trasparenza.bordighera.it/index.php/trasparenza/piano-triennale-per-la-prevenzione-della-corruzione-e-della-trasparenza/>

⁴² <https://trasparenza.bordighera.it/wp-content/uploads/2019/04/Analisi-Contesto-19.pdf>, p. 9.

⁴³ <http://www.comune.ventimiglia.it/servizi/Menu/dinamica.aspx?idSezione=19495&idArea=22370&idCat=23865&ID=23865&TipoElemento=categoria>

⁴⁴ *Ivi.*

crescente attenzione, per cui vengono richiamate in modo dettagliato le relazioni della Direzione Investigativa Antimafia e del Ministero dell'Interno. L'ente, infatti, si impegna ad aggiornare la misurazione del rischio corruttivo e delle misure per contrastarlo, analizzando i motivi che hanno portato a una sottovalutazione del fenomeno. Ciò si evidenzia in modo ancor più approfondito nel piano approvato nel 2018, la cui analisi del contesto rimane sostanzialmente invariata negli anni successivi. L'ente si limita a segnalare lo stato di avanzamento del procedimento penale a carico degli ex amministratori, ma non esplicita il fatto che taluni di essi siano stati condannati, rendendo pertanto superflua l'annotazione ai fini del piano. Per quanto riguarda le modifiche organizzative degli enti e il turn over di dirigenti e funzionari, in tutti i Comuni analizzati si riscontra che le principali modifiche sono state apportate durante la fase di commissariamento come misura per ristabilire il corretto funzionamento della macchina amministrativa, e non all'interno dei PTPC come prassi operativa e di prevenzione.

Nel Comune di Bordighera la commissione prefettizia "ha disposto un riassetto organizzativo e funzionale, risolvendo i contratti dei dirigenti preposti al Settore tecnico e al Settore economico-finanziario e rimodulando le posizioni organizzative interne ai predetti settori" (Ministero dell'Interno 2016, p. 77). A partire dal 2014 all'interno del PTPC è iniziata una rotazione di dirigenti e dipendenti, tuttavia "si osserva come in generale, in un ente medio - piccolo con aree in condizioni di rilevante carenza di personale, la rotazione sia di difficile esperibilità, creando criticità organizzative".⁴⁵ Per ovviare al problema, il Comune di Bordighera ha previsto uno spostamento ogni tre anni di uno o più dipendenti per settore dall'ufficio di appartenenza ad altro ufficio, o lo scambio delle competenze fra due dipendenti dello stesso ufficio o servizio. Nel 2020, però, tale rotazione non è stata effettuata.

Nel comune di Ventimiglia in una prima fase la commissione ha posto in liquidazione la società *in house* coinvolta nelle pratiche opache, che avevano influito sulla decisione di sciogliere il consiglio comunale e ha proseguito l'azione di risanamento dell'amministrazione comunale con il potenziamento dell'organico della polizia

⁴⁵<https://trasparenza.bordighera.it/index.php/amm-trasparente/relazione-annuale-del-responsabile-della-prevenzione-della-corruzione/>

municipale.⁴⁶ Negli anni successivi, invece, la rotazione è stata saltuaria, e ha riguardato solo alcuni funzionari. Solo a partire dal 2019 la giunta ha avviato un riassetto organizzativo che aveva però natura autonoma rispetto alle misure del piano.

Nel comune di Lavagna, fino all'insediamento della commissione la rotazione del personale non era mai stata effettuata. E infatti ebbe inizio solo nel 2016. Proprio durante il periodo di commissariamento i commissari avevano riscontrato che il numero di dipendenti comunali era superiore alla pianta organica prevista. Per sanare la situazione, intervennero sulle imposte locali e sui settori grazie ai quali in precedenza si arricchiva l'organizzazione criminale (Ministero dell'Interno 2018). Non sono mancati anche interventi sul personale poiché "con particolare riferimento a condizionamenti o collusioni, la commissione ha dovuto procedere all'assegnazione ad altre funzioni di un dirigente rinviato a giudizio e alla revoca di due posizioni organizzative" (Ministero dell'Interno 2019, p. 58). Queste criticità, defintesisi ulteriormente con il dissesto finanziario avvenuto nel 2019, hanno accelerato il processo di riorganizzazione interna.

Per quanto riguarda la formazione del personale, tutti gli enti interessati sembrano essere intervenuti tentando di rispondere agli obblighi di legge attraverso il ricorso a misure limitate e non sempre sufficienti a soddisfare gli obiettivi posti dai PTPC. Il Comune di Bordighera ha certificato questa attività a partire dal 2014, con sporadici incontri rivolti a dirigenti e dipendenti su aspetti generali della normativa anticorruzione, mentre nel 2016 ha adottato un servizio di formazione online che, secondo il responsabile, si è rivelato poco efficace.⁴⁷ Nel 2017 questo servizio, viene condiviso e programmato con altri enti del territorio, non sembra aver trovato gli spazi necessari all'interno dell'ente, come emerso nella relazione del 2018: "si confermano i già rilevati problemi su entrambi i fronti del messaggio formativo (sovente complicato e noioso) e dell'apprendimento dei dipendenti (ostacolato non solo dalla complessità e monotonia del messaggio, ma anche da distrazioni legate a

⁴⁶ Ministero dell'Interno, "Relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso - Anni 2010-2014", 2016, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/relazione_alfano_online.pdf.

⁴⁷<https://trasparenza.bordighera.it/index.php/amm-trasparente/relazione-annuale-del-responsabile-della-prevenzione-della-corruzione-anno-2016/>

impossibilità oggettive di partecipazione, impegni e urgenze d'ufficio)”.⁴⁸ Nel 2020 la formazione non è stata erogata poiché non prevista nel piano.⁴⁹

Nel Comune di Ventimiglia, invece, l'attività di formazione è stata erogata attraverso il ricorso a formatori esterni e *in house*. Tra il 2014 e il 2016 le attività previste sono state limitate, ma a partire dal 2016 è stato individuato come tema centrale degli incontri la nuova normativa sugli appalti, e si è registrata una elevata partecipazione da parte dei dipendenti. Altri incontri – condivisi con il Segretario generale – hanno affrontato le problematiche relative all'applicazione delle misure anticorruzione e di trasparenza. Nel corso del 2020, però, l'attività è stata interrotta e riprogrammata per l'anno successivo.

Nel Comune di Lavagna l'attività di formazione sembra ricoprire un ruolo alquanto marginale. Nel 2014 era gestita internamente dall'ente e nel 2015 non venne erogata. Negli anni seguenti risulta che il Segretario Comunale abbia svolto azioni di tutoraggio e abbia segnalato ai dipendenti le banche dati formative cui l'ente è abbonato. Secondo il Responsabile anticorruzione del comune, questa azione sarebbe “risultata appropriata a destinatari essendo diversificata per livelli di responsabilità e aree di attività”.⁵⁰ Dopo lo scioglimento, però, non sono state previste modifiche sostanziali e la sezione della relazione del Responsabile della prevenzione della corruzione relativa alla formazione viene riproposta identica negli anni successivi.

I risultati mostrano che la misura dello scioglimento ha avuto un impatto parziale sulla sfera amministrativa degli enti in termini di attivazione di politiche anticorruzione specifiche. Rispetto ai tre casi presi in esame, è possibile riscontrare come l'analisi del contesto venga considerata – in linea con la tendenza a livello nazionale – come un adempimento formalistico, indebolendo la capacità dell'ente di individuare i rischi a cui è esposto, nonostante le evidenze giudiziarie già emerse. Infatti, sebbene vengano estrapolati estratti da rapporti istituzionali sulle infiltrazioni mafiose, non è possibile rintracciare analisi e approfondimenti

⁴⁸<https://trasparenza.bordighera.it/index.php/amm-trasparente/relazione-annuale-del-responsabile-della-prevenzione-della-corruzione-anno-2018/>

⁴⁹<https://trasparenza.bordighera.it/index.php/amm-trasparente/relazione-annuale-del-responsabile-della-prevenzione-della-corruzione-anno-2020/#hide22>

⁵⁰ <http://www.comune.lavagna.ge.it/relazione-del-responsabile-della-corruzione>

autonomi sul tema. Un orientamento che sembra riscontrarsi anche sul fronte della formazione del personale, che, oltre ad essere saltuaria, non prevede alcun focus specifico sul rapporto tra mafie e pubbliche amministrazioni.

La misura dello scioglimento, invece, sembra aver avuto un impatto maggiormente marcato sull'assetto organizzativo dell'ente. Infatti, nella fase commissariale, gli interventi volti ad agire sul personale e in particolare sui settori esposti agli interessi mafiosi sono presenti in tutti i casi analizzati, portando anche a sostanziali cambiamenti. Allo stesso tempo, però, non è possibile apprezzare una sistematica e strutturata integrazione tra questi processi e le misure di rotazione del personale previste all'interno dei piani.

6. Note conclusive

Al termine di questa analisi è possibile trarre alcune conclusioni, che sarà utile comparare in futuro con nuovi studi di caso riguardanti altri contesti territoriali, anche tenendo in considerazione ulteriori fattori di impatto quali i mutamenti nelle compagini criminali e la mobilitazione della società civile. Il caso ligure dimostra come la misura dello scioglimento dei comuni sia una risorsa che produce effetti discontinui e non sempre efficaci sul sistema politico e amministrativo degli enti.

Riguardo al primo ambito, alcuni fattori sembrano limitarne l'efficacia, tra cui il fatto che i comuni presi in considerazione siano caratterizzati da consolidati orientamenti politici. Le forze politiche, espressione di questi orientamenti, a prescindere dall'apporto delle organizzazioni mafiose, sono in grado di garantirsi un costante consenso elettorale, anche in caso di disgregazioni interne, limitando l'alternanza politica. Ciò è favorito anche dall'assenza o dalla scarsa capacità delle opposizioni di proporre un'alternativa in grado di contendere il governo dell'ente sul medio-lungo periodo. Inoltre, gli esiti, talvolta distanti nel tempo e talvolta assolutori, dei procedimenti giudiziari relativi all'ente e ai suoi rappresentanti, possono contribuire a riabilitare il ceto politico precedentemente posto sotto accusa. Pertanto, in questi casi, lo scioglimento ottiene un effetto limitato e parziale.

Riguardo alla componente amministrativa, l'impatto della misura di scioglimento sembra aver prodotto risultati positivi solo nel breve periodo e soprattutto grazie all'operato dei commissari, nella misura in cui quest'ultimi hanno portato a interventi di riorganizzazione dell'organigramma dell'ente. Questo processo, condotto appunto dai commissari e in modo particolare nell'ambito dei settori esposti agli interessi mafiosi, presenta tuttavia alcune criticità. Infatti, le azioni di risanamento sembrano rispondere a logiche emergenziali e straordinarie che nel tempo non vengono inglobate e non si consolidano con le misure di prevenzione della corruzione programmate. Tali difficoltà sono ulteriormente aggravate da elementi strutturali che caratterizzano i comuni sciolti, quali la dimensione medio-piccola dell'ente e dell'organico (ad esempio nel caso del comune di Bordighera), o da criticità gestionali e finanziarie che impediscono lo stanziamento di risorse (ad esempio nel caso comune di Lavagna).

Il rischio, talvolta manifestatosi nei casi presi in esame è che all'interno dell'ente operino o tornino ad operare i burocrati che prima del provvedimento di scioglimento avevano avuto rapporti opachi con i soggetti mafiosi, proseguendo alcune azioni che, come hanno mostrato i casi analizzati, non solo distorcono l'operato della pubblica amministrazione, ma creano rendite economiche ai soggetti mafiosi, depredando le casse comunali, e generando anche inefficienza. E' opportuno sottolineare che tali circuiti perversi non sono sempre generati dalle organizzazioni mafiose, in quanto queste ultime operano all'interno di un contesto che presenta già importanti criticità.

Possiamo pertanto concludere che la misura dello scioglimento, probabilmente in virtù dell'approccio *top-down* che la caratterizza, non sempre è in grado di produrre alternanza e rinnovamento nella politica locale, e non sempre risulta efficace nell'intervenire sulla componente burocratica e amministrativa dell'ente.

Bibliografia

Antonelli Marco, *Il confine: tra Liguria e Toscana, dove le mafie si fanno in quattro*, Altreconomia, Milano, 2016.

Cicone Enzo, *Politici (e) malandrini*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013.

Consiglio di Stato, Sentenza Scioglimento Comune Bordighera - n. 126/2013 Reg. Prov. Coll., n. 03195/2012 Reg. Ric. (2013).

Consiglio di Stato, Sentenza Scioglimento Comune Ventimiglia - ricorso numero di registro generale 10050 del 2015; numero 00748/2016 REG.PROV.COLL. (24 febbraio 2016).

CROSS. "Primo rapporto trimestrale sulle aree settentrionali per la Presidenza della Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso", Università di Milano, 2014, <http://www.cross.unimi.it/wp-content/uploads/Rapporto-Cross-Unimi-FINAL.pdf>

CROSS, "Secondo rapporto trimestrale sulle aree settentrionali per la Presidenza della Commissione Parlamentare di inchiesta sul fenomeno mafioso", Università di Milano, 2014, <http://www.cross.unimi.it/wp-content/uploads/Rapporto-Cross-Unimi-FINAL.pdf>

CROSS, "Terzo rapporto trimestrale a cura dell'Osservatorio sulla Criminalità Organizzata dell'Università di Milano", Milano, 2015.

CROSS, *La storia dell'educazione alla legalità nella scuola italiana*, 2018.

Dalla Chiesa Nando, *La convergenza. Mafia e politica nella Seconda Repubblica*, Melampo, Milano, 2010.

Dalla Chiesa Nando, *Passaggio a Nord: la colonizzazione mafiosa*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2016.

Della Porta Donatella, *Lo scambio occulto: casi di corruzione politica in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1992.

Della Porta Donatella, Vannucci Alberto, *Mani impune: vecchia e nuova corruzione in Italia*, Laterza, Bari-Roma, 2007.

D.I.A. "Relazione sull'attività svolta e sui risultati conseguiti dalla Direzione Investigativa Antimafia - I semestre 2020", Roma, Direzione Investigativa Antimafia, 2020.

D.N.A. "Relazione annuale sulle attività svolte dal Procuratore nazionale e dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo nonché sulle dinamiche e strategie della criminalità organizzata di tipo mafioso", Roma, Direzione Nazionale Antimafia, 2019.

DPR 27 marzo. "Decreto del Presidente della Repubblica. Nomina della commissione straordinaria per la provvisoria gestione del Comune di Lavagna", marzo 2017.

Gambetta Diego, *Why Is Italy Disproportionally Corrupt?: A Conjecture*, in *Institutions, Governance and the Control of Corruption*, Basu Kaushik, Cordella Tito (a cura di), International Economic Association Series, Springer International Publishing, Cham, 2018.

La Spina Antonio, *Il mondo di mezzo: mafie e antimafie*, Il Mulino, Bologna, 2016.

La Spina Antonio, *Il voto di scambio politico-mafioso tra mutamenti fattuali e modifiche normative*, in "Rivista di Studi Politici 28", n. 3, 2016.

Legione Carabinieri Liguria, "Relazione: Accesso presso Amministrazione comunale Bordighera, prot. n. 296/11", novembre 2010.

Mete Vittorio, *Fuori dal comune: lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Bonanno, Acireale, 2009.

Mete Vittorio, *Italy: Politics, Local Government and Mafias*, in Handbook of Organised Crime and Politics, Allum Felia, Gilmour Stan (a cura di), Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2019.

Mete Vittorio, *La costruzione istituzionale delle politiche antimafia. Il caso dello scioglimento dei consigli comunali*, in "Stato e mercato", 2016.

Mete Vittorio, *Lo scioglimento dei Comuni come politica pubblica. Un'analisi empirica. In Lo scioglimento dei comuni per mafia. Analisi e proposte*, Avviso Pubblico (a cura di), Altreconomia, Milano, 2019.

Ministero dell'Interno, "Relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso - Anni 2010-2014", 2016, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/relazione_alfano_online.pdf

Ministero dell'Interno, "Relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso - Anno 2017", 2018, https://www.interno.gov.it/sites/default/files/attivita_commissioni_gestione_straordinaria_-_relazione_del_ministro_anno_2017.pdf

Ministero dell'Interno, "Relazione del Ministro dell'Interno sull'attività delle Commissioni per la gestione straordinaria degli enti sciolti per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso - Anno 2018", 2019. https://www.interno.gov.it/sites/default/files/relazione_al_parlamento_2018.pdf

Padovano Stefano, *La criminalità organizzata in Liguria*, in *Atlante delle mafie*, Vol. 1., Ciconte Enzo, Forgione Francesco, Sales Isaia (a cura di), Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012.

Padovano Stefano, *Mezzo secolo di ritardi: saggi sul crimine organizzato in Liguria*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2016.

Pignatone Giuseppe, Prestipino Michele, *Modelli criminali: mafie di ieri e di oggi*, Laterza, Bari-Roma, 2019

Pizzorno Alessandro, *La corruzione nel sistema politico*, in *Lo scambio occulto: casi di corruzione politica in Italia*, Della Porta Donatella (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1992.

Procura della Repubblica di Genova - DDA. Richiesta di misura cautelare - inchiesta "Maglio 3", No. procedimento nr. 2268/10/21 (2011).

Rispoli Francesca (a cura di), *Rapporto Liberaidee. La ricerca sulla percezione e la presenza di mafie e corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2018.

Scaglione Attilio, Sciarrone Rocco, *Il radicamento in una zona di confine. Gruppi mafiosi nel Ponente ligure*, in *Mafie del Nord: strategie criminali e contesti locali*, Sciarrone Rocco (a cura di), Donzelli, Roma, 2014.

Scaglione Attilio, Sciarrone Rocco, *Il radicamento in una zona di confine. Gruppi mafiosi nel Ponente ligure*, in *Mafie del Nord: strategie criminali e contesti locali*, Sciarrone Rocco (a cura di), nuova edizione, Donzelli, Roma, 2019.

Sciarrone Rocco (a cura di), *Alleanze nell'ombra: mafie ed economie locali in Sicilia e nel Mezzogiorno*, Donzelli, Roma, 2011.

Sciarrone Rocco (a cura di), *Mafie del Nord: strategie criminali e contesti locali*, nuova ed. accresciuta e aggiornata, Donzelli, Roma, 2019.

Sciarrone Rocco, *Mafie vecchie, mafie nuove radicamento ed espansione*, Donzelli, Roma, 2009.

Sciarrone Rocco (a cura di), *Politica e corruzione: partiti e reti di affari da Tangentopoli a oggi*, Donzelli, Roma, 2017.

Sergi Anna, Lavoragna Anita, *'Ndrangheta: The Glocal Dimensions of the Most Powerful Italian Mafia*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2016.

Tribunale di Savona. Sentenza I grado - processo "Teardo", No. N. 145 Reg. Sent, N. 460/84 R.G. TRIB, N.1019/81 R.G. P.M., N. 141/81 R.G. G.I. (8 agosto 1985).

Vannucci Alberto, *Atlante della corruzione*, Edizioni Gruppo Abele, Torino, 2012.

Vannucci Alberto, *Mafie, corruzione, clientelismo: un'analisi degli scioglimenti degli enti per infiltrazione mafiosa*, in *Lo scioglimento dei comuni per mafia. Analisi e proposte*, Avviso Pubblico (a cura di), Altreconomia, Milano, 2019.

Vannucci Alberto, *Systemic corruption and disorganized anticorruption in Italy: governance, politicization, and electoral accountability*, in "CIVITAS 202", n. 3, 2020.

Vannucci Alberto, *The extra-legal governance of corruption. Actors, resources, interactions*, in "Quaderni di scienza politica", n. 2-3, 2020.

Varese Federico, *Mafie in movimento: come il crimine organizzato conquista nuovi territori*, Einaudi, Torino, 2011.