



**avviso
pubblico**

*Enti locali e Regioni
contro mafie e corruzione*

AMMINI STRATORI SOTTO TIRO

**avviso
pubblico**

**avviso
pubblico**

VGUG

**avviso
pubblico**

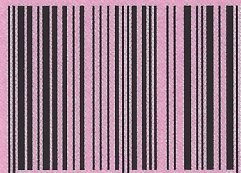
Enti locali e Regioni
contro mafie e corruzione



SE
Scintille
editore

€10,00

ISBN 979-128216804-5



9 791282 168045

WWW.AVVISOPUBBLICO.IT

    [avvisopubblico](https://www.avvisopubblico.it)

**AMMINI
STRATORI
SOTTO
TIRO**

2024



“Le funzioni degli amministratori locali sono spesso ostacolate dalla complessità. Sono sfidate anche dalla criminalità. Penso alle intimidazioni e alle minacce che gravano talvolta sul loro compito. A loro tocca essere il presidio di legalità più prossimo ai cittadini. Dalla loro personale integrità passa tanta parte della credibilità delle istituzioni”

SERGIO MATTARELLA

INDICE

INTRODUZIONE E COMMENTI

Con disciplina e onore 7

Roberto Montà

Presidente di Avviso Pubblico

Una risposta collettiva 9

di Matteo Piantadosi

Ministro dell'Interno

L'ombra inquietante 15 sull'agire amministrativo

Gaetano Manfredi

Presidente Associazione Nazionale

Comuni Italiani (ANCI)

La necessità di azioni 17 coordinate

Unione Province d'Italia (UPI)

In prima linea per il bene 20 comune

Pietro Grasso

Presidente Scintille di futuro ETS

Una Commissione 23 parlamentare sul fenomeno

Doris Lo Moro

Presidente della Commissione

parlamentare d'inchiesta sul fenomeno

delle intimidazioni nei confronti degli

amministratori locali nella XVII legislatura

Lista degli amministratori 30 locali assassinati

ANALISI E APPROFONDIMENTI

Una storia che ci appartiene 41

Claudio Forleo

Osservatorio Parlamentare

di Avviso Pubblico

Regioni e Province: 49 i casi censiti dal 2010 al 2024

Tutti i Comuni colpiti 51 dal 2010 al 2024

Difendere la democrazia, 55 a partire dal territorio

Fabio Bordignon

Università Urbino

Luigino Ceccarini

Università di Urbino

Vittorio Mete

Università di Firenze

Le violenze contro 63 gli amministratori locali in Europa

Giulia Bernardi,

Andrea Carboni

e Nicola Manfredi Audibert

Analisti di ACLED (Armed Conflict

Location and Event Data)



**AMMINISTRATORI SOTTO TIRO
DI OGGI E DI IERI**

Interviste a

Alessandro Cammarata **74**
Vicesindaco di Carmagnola

Carolina Girasole **82**
già Sindaca di Isola Capo Rizzuto

Renato Natale **92**
già Sindaco di Casal di Principe

Gianluca Vurchio **100**
Sindaco di Cellamare

Lina Giannino **108**
già Consigliera comunale di Anzio

Gianmaria Boscaro **114**
Sindaco di Vigonza

Rino Pruiti **120**
Sindaco di Buccinasco

Elena Carraro **128**
Sindaca di Lonate Pozzolo

Giuseppe Siviglia **134**
Sindaco di San Giuseppe Jato

Riccardo Travaglini **144**
Sindaco di Castelnuovo di Porto

I DATI DEL 2024

Tornano a crescere le intimidazioni **156**

I casi simbolo del 2024 **163**

Avviso Pubblico **169**
La rete nazionale degli enti locali antimafia e anticorruzione

Gli autori **175**

Nota per i Lettori **176**

DIFENDERE LA DEMOCRAZIA, A PARTIRE DAL TERRITORIO

INTRODUZIONE

La democrazia è sotto stress, e non da oggi. Ne abbiamo ogni giorno conferma, sul piano nazionale e globale. Le crisi multiple che, negli ultimi anni, hanno attraversato lo scenario internazionale hanno messo ulteriormente in tensione le democrazie liberali. Sfide dall'esterno e dall'interno: dall'offensiva di regimi alternativi, e dalle spinte illiberali che caratterizzano l'opinione pubblica e il progetto di forze politiche emergenti. Ma i segnali che si manifestano a livello "macro" non devono farci perdere di vista le spie che si accendono anche a livello "micro", nelle regioni e nei comuni. È un fronte delicato, cruciale, quello del territorio e della politica locale. Proprio perché riguarda il contesto di vita delle persone, le istituzioni più vicine ai cittadini, ma a loro volta investite dal virus della sfiducia. Con figure che rappresentano lo Stato democratico che diventano oggetto di continui attacchi.

I casi di intimidazione, aggressione, violenza nei confronti di sindaci e amministratori locali punteggiano le cronache dal territorio. Il rapporto di Avviso Pubblico censisce e analizza il fenomeno delle amministrazioni sotto tiro. Con l'obiettivo di contrastarlo. Anche grazie a tale iniziativa di monitoraggio e advocacy, l'ultima Legge di bilancio ha confermato il fondo (di 6

FABIO BORDIGNON

Università di Urbino

Carlo Bo

LUIGI CECCARINI

Università di Urbino

Carlo Bo

VITTORIO METE

Università di Firenze

milioni di euro) destinato agli Enti locali per le iniziative a favore della promozione della legalità e degli amministratori che hanno subito minacce.

Per certi versi, e in certe regioni, si tratta di fenomeni di lunga data, radicati nel territorio e nella cultura. Ancora oggi riflettono la forza di poteri “altri” rispetto a quelli dello Stato: l’influenza e la pervasività delle mafie e della criminalità organizzata. Oggi, però, tendono a sconfinare. Intaccano aree del paese che, fino a poco tempo fa, si pensavano immuni. Ma, sul piano “locale”, la sfida alla democrazia si manifesta anche attraverso le azioni di singoli cittadini, mossi da sentimenti di frustrazione, esasperazione, rabbia.

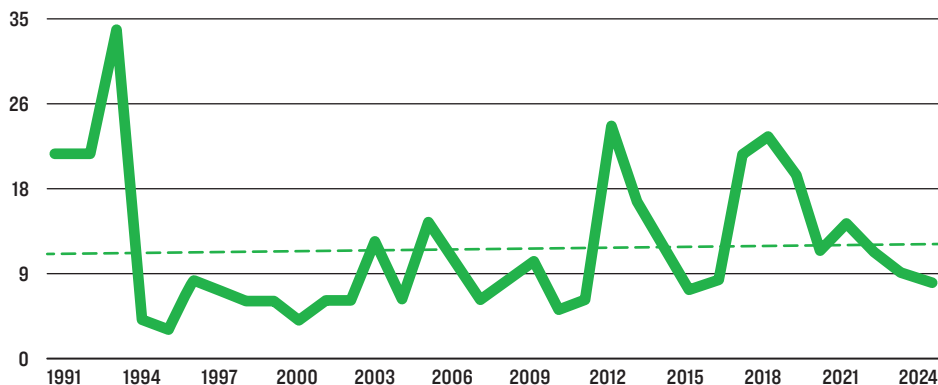
Diverse misure di un clima sociale grigio e incattivito sono offerte dal XXVII rapporto su Gli italiani e lo Stato, curato dal LaPolis dell’Università di Urbino Carlo Bo con Demos e Avviso Pubblico. Sfiducia verso le istituzioni e insoddisfazione per il funzionamento dei servizi pubblici sono sentimenti diffusi: ampiamente maggioritari nell’opinione pubblica. Non risparmiano gli enti locali e i servizi essenziali nella cui erogazione le istituzioni periferiche

sono direttamente coinvolte, a partire dalla sanità. Questo capitolo propone una mappatura di tali sfide, concentrandosi prima sulle ripercussioni, politiche e sociali, degli scioglimenti per mafia nei comuni, quindi allargando lo sguardo alla fiducia dei cittadini nelle amministrazioni locali, nel quadro del perdurante deficit di fiducia che caratterizza le relazioni tra cittadini e istituzioni in Italia.

SCIOGLIMENTI PER MAFIA E FIDUCIA NELLE ISTITUZIONI

Lo scioglimento delle amministrazioni locali per (presunte) infiltrazioni mafiose è uno strumento di politica antimafia introdotto nel 1991, a seguito della cruenta faida di Taurianova del maggio dello stesso anno. Una delle persone uccise nello scontro tra le ’ndrine era infatti allo stesso tempo capo mafia e consigliere comunale. Da allora, come mostra la Fig. 1, sebbene tra alti e bassi, gli scioglimenti dei consigli comunali si sono susseguiti senza tregua. Dal maggio 1991, quando fu varato il relativo Decreto Legge, fino al marzo 2025, se ne contano ben 388.

FIG. 1 NUMERO DI DECRETI DI SCIOGLIMENTO (1991-2024)



Lo scioglimento intende tagliare il rapporto tra politici locali e mafiosi. Facendo ciò, recide però di netto anche il legame tra cittadini/elettori e governo locale. A torto o a ragione, gli elettori e il personale politico sul territorio vedono allora vanificati gli sforzi e l’impegno che, in maniera e per finalità diverse, avevano profuso prima, durante e dopo l’atto del voto. Va da sé che i mafiosi e i loro amici non la prendano bene. Ma come reagiscono tutti gli altri, cioè gli elettori, la società civile organizzata e i politici locali? Molto spesso male.

È raro, infatti, che uno scioglimento sia accettato di buon grado. Al di là delle intenzioni del Legislatore e di quelle dei tecnici e dei politici che, di fatto, decidono sullo scioglimento, l’azzeramento per mafia dell’amministrazione comunale è spesso vissuta come un’onta per l’intera comunità. Che, quando e come può, resiste e si ribella.

Una forma di resistenza è guardare con sospetto e diffidenza, quando non con aperta ostilità, all’operato della commissione straordinaria chiamata a sostituire gli organi di governo democraticamente eletti. Una forma di ribellione è invece votare nuovamente, quando la terna commissariale a un certo punto leva le tende, per lo stesso gruppo politico o, addirittura, per le stesse persone che furono ritenute responsabili dello scioglimento.

Una fotografia accurata di questo fenomeno, cioè di quanti e quali persone tornano in sella dopo uno scioglimento, è difficile da ricavare. E anche se la si ricavasse, non sarebbe semplice da interpretare, viste le specificità locali in cui si sviluppano questi eventi. Tuttavia, un aspetto piuttosto significativo che è più semplice presentare e discutere riguarda la sorte politica dei sindaci «mandati a casa» da un atto di scioglimento.

Controllando cosa succede alle elezioni successive al termine del commissariamento si scopre che, su 328 casi, in 26 gli elet-

tori reinsediano alla stessa carica il sindaco dell’amministrazione poco prima disciolta. In altrettanti casi i sindaci sono stati eletti come consiglieri (quindi candidati alla carica di consigliere o candidati non eletti alla carica di sindaco). In aggiunta, quattro di loro si sono ricandidati senza essere eletti e uno è stato nominato assessore (Tab. 1).

Anche per far fronte a questo non del tutto trascurabile fenomeno dei sindaci rieletti, che mette in evidenza tutte le difficoltà e i limiti dello strumento dello scioglimento come politica pubblica antimafia e fa risaltare la tensione democratica che questo intervento genera nella comunità locale, nel 2009 il Legislatore ha apportato modifiche significative alla norma.

TAB. 1 **ESITO ELETTORALE AL TURNO ELETTORALE SUCCESSIVO AL COMMISSARIAMENTO DEI SINDACI DELLE AMMINISTRAZIONI SCIOLTE**

	FREQUENZA	PERCENTUALE
RIELETTO	26	7,9%
CONSIGLIERE	26	7,9%
ASSESSORE	1	0,3%
NON RIELETTO	4	1,2%
NON CANDIDATO	271	82,7%
TOTALE	328	100%

Con questa riforma, tra le altre cose, è stata introdotta la possibilità di dichiarare incandidabili, per un certo periodo di tempo, alcuni amministratori locali ritenuti responsabili dello scioglimento. Al di là delle buone intenzioni dei parlamentari che hanno partorito la riforma, bisogna ammettere che anche questo rimedio non funziona del tutto ed è anzi fonte di una serie di problemi non secondari.

Tralasciando le considerazioni che si potrebbero fare in punta di diritto¹, e limitandoci agli aspetti applicativi della norma, si può notare che dopo il 2009 il numero di sindaci rieletti non è, come invece ci saremmo aspettati, diminuito. Dei 26 sindaci rieletti, 12 lo sono stati nel periodo che va tra il 1991 e il 2009, con una media annuale pari a 1,3. Nel periodo che va dal 2010 al 2021 (i comuni sciolti dopo questa data non sono ancora andati alle elezioni) i sindaci rieletti sono stati i restanti 14, con una media annua di 1,8.

Insomma, le reazioni dei cittadini che vivono nei territori in cui le amministrazioni sono sciolte (spesso più di una volta) per mafia non fanno trasparire un buon rapporto con le istituzioni. È probabile che tali provvedimenti vengano percepiti come ingerenze del *centro* nella dimensione *locale*. Solo in alcuni casi, le gestioni commissariali attenuano un po' questo senso di sfiducia e di ostilità nei confronti dello Stato e delle sue articolazioni e rappresentanti. In altri, invece, purtroppo, lo acuiscono.

LA (S)FIDUCIA

NELLE ISTITUZIONI LOCALI

Le tensioni che investono la democrazia sul territorio sono rintracciabili anche quando si prendono in esame gli orientamenti e i comportamenti degli italiani. Al punto che le stesse azioni dei singoli, mossi da condizioni di disagio che si traducono in risentimento, finiscono per delineare un quadro nel quale le istituzioni periferiche risultano “sotto attacco”. Non metaforicamente e da parte degli stessi cittadini.

Come ci si potrebbe attendere, nel confronto con le istituzioni “centrali”, le articolazioni periferiche dello Stato sono percepite come “più vicine”. Ma non sono risparmiate dal clima di sfiducia diffuso. Tutt'altro. Alla fine del 2024, poco più di un terzo degli italiani, intervistati nell'ambito dell'indagine condotta dal LaPolis – Università di Urbino Carlo Bo, esprimeva fiducia nei confronti del Comune (37%). Una logica legata alla prossimità con il contesto di vita e l'erogazione dei servizi si ripropone anche se si considera la relazione con la dimensione urbana, visto che la fiducia aumenta nei comuni più piccoli, raggiungendo il 47% nei municipi al di sotto dei 15mila abitanti.

Già più lontane appaiono le istituzioni regionali, che scontano probabilmente, come si vedrà in seguito, le cattive performance (percepita) nella gestione di servizi cruciali, come la sanità. La componente che esprime fiducia nei confronti della Regione si ferma al 29%: un dato appena superiore a quello fatto registrare dal riferimento generale dello Stato (28%), e persino inferiore a quello osservato verso l'Unione europea (32%).

In una graduatoria nella quale – e non da oggi – solo il Presidente della Repubblica (61%) e le Forze dell'Ordine (65%) godono della fiducia di più della maggioranza assoluta dei rispondenti, i dati più drammatici sono quelli che riguardano

¹ Per una puntuale analisi della disciplina dell'incandidabilità si rinvia al contributo di Marco Magri, Osservazioni critiche sulla incandidabilità degli amministratori locali a seguito di scioglimento del consiglio per infiltrazioni mafiose, in: *Federalismi.it*, 10/2021, pp.162–81.

le “infrastrutture” e le istituzioni cardine della rappresentanza democratica. Meno di una persona su cinque, in particolare, si fida del Parlamento (19%). Meno di una su dieci dei partiti (9%). Ma non va meglio neppure se si considerano gli attori collettivi che svolgono funzioni di rappresentanza del mondo economico: sindacati (25%) e associazioni del mondo datoriale (27%) sono guardati con fiducia da poco più di una persona su quattro.

In questo quadro segnato dalla sfiducia, le istituzioni locali si collocano in posizione intermedia, ma lontane dalla soglia del 50%. E seguono, nelle dinamiche degli ultimi anni, la stessa traiettoria disegnata dalle altre istituzioni. Le curve riportate nella Fig. 2 delineano un trend riconoscibile, chiaramente influenzato dagli eventi che hanno scosso la società. La fase pandemica ha determinato infatti un evidente, per quanto temporaneo, innalzamento dei livelli di fiducia. Si tratta dell'effetto che viene indicato con l'espressione *rally 'round the flag* dagli studiosi di scienze politiche e sociali. Nelle fasi emergenziali, in altre parole, i cittadini tendono a raccogliersi attorno alle istituzioni, alla ricerca di rassicurazione e protezione. Rafforzano i legami di comunità anche attraverso la loro valorizzazione. Tale meccanismo è riscontrabile anche per le istituzioni locali, primo presidio dello Stato e primo riferimento per i cittadini. La fiducia nel comune, tra il 2020 e il 2022, sale fino al 48%. Quella nella regione si porta al 42%.

Si tratta, però, di un fenomeno di breve periodo. Nonostante la portata della crisi sanitaria e il profondo impatto sulla società (e sulla politica), il graduale ritorno alla normalità ha determinato un rapido riallineamento al quadro precedente anche sotto il profilo delle relazioni tra i cittadini e le istituzioni. La possibile “riscoperta” dello Stato, che in alcune fasi della pandemia è sembrato proporsi come protagonista

La possibile “riscoperta” dello Stato, che in alcune fasi della pandemia è sembrato proporsi come protagonista ritrovato e inatteso della scena sociale, si è rivelata solo un effetto ottico

ritrovato e inatteso della scena sociale, si è rivelata solo un effetto ottico. Se lo Stato ha dovuto inevitabilmente “spendere”, per fronteggiare la crisi sanitaria, si è dimostrata largamente illusoria l'idea che la fase post-pandemia potesse far ripartire i processi di rilancio del *welfare state*.

Si pensi al ruolo del “pubblico”, nell'erogazione di servizi; che in più casi passa proprio attraverso le funzioni attribuite alle istituzioni locali. Si pensi, in maniera ancora più specifica, al ruolo centrale assunto dalle regioni nel settore dei servizi socio-sanitari. Si è trattato, per evidenti ragioni, dell'ambito maggiormente sollecitato dalla crisi pandemica, configurando peraltro, in diverse fasi, molteplici conflitti tra il governo centrale e quello locale. Si tratta, allo stesso tempo, di un terreno chiave, delicatissimo: perché tocca direttamente la “pelle” delle persone, il quotidiano delle famiglie, la domanda di aiuto in condizioni di difficoltà. Ma anche l'esperienza che i cittadini hanno delle istituzioni. Anche in questo caso, il mantra del “nulla sarà più come prima” è stato rapidamente dimenticato e le buone intenzioni altrettanto prontamente archiviate.

Sentimenti che finiscono per avere come primo ambito di manifestazione proprio i presidi della democrazia più vicini alle persone; lo Stato nel territorio. Regioni e comuni diventano, così, un punto di osservazione privilegiato della crisi che attraversa la democrazia

Proprio in riferimento ai servizio socio-sanitari pubblici sono emersi, nella fase più recente, i sentimenti di maggiore insoddisfazione tra i cittadini.

Salita fino al valore record del 48% nel 2021, la soddisfazione nell'assistenza sanitaria pubblica è crollata. È scesa al 44% nel 2022, per poi precipitare al 29% e, quindi, al 24% nei due anni successivi. Va segnalato come un trend analogo, seppur meno dirompente, abbia riguardato anche altri servizi erogati dallo Stato, come il trasporto pubblico e la scuola.

Stato della sanità e salute della democrazia sono dunque dimensioni che, nella loro evoluzione recente, sembrano rispecchiarsi l'una nell'altra, in Italia. Non è un caso che proprio in ambito sanitario sembrino spesso scaricarsi le tensioni che caratterizzano il rapporto dei cittadini con lo Stato. Alcune regioni, in particolare quelle del Mezzogiorno, condividono i tassi più bassi di fiducia nelle istituzioni locali e, probabilmente non a torto, di soddisfazione circa la qualità dei servizi.

Non è altresì un caso che le cronache degli ultimi anni abbiano visto ospedali e pronto soccorso diventare, spesso, teatro di aggressioni ai danni di operatori sanitari. Medici e infermieri vivono, a loro volta,

un malessere diffuso, tradottosi in eventi di protesta degli operatori del settore sui temi delle assunzioni, degli stipendi, dei pensionamenti. La cronaca racconta poi di medici e infermieri che lasciano il pubblico per strutture private, anche all'estero.

Il dibattito sull'organizzazione del sistema sanitario, e delle risorse ad esso dedicate, ha inevitabilmente incrociato quello sulla riforma dell'autonomia, trattandosi della materia che ha visto le prerogative delle regioni estendersi prima e in modo più incisivo.

Casi di violenza, minacce, intimidazione investono però anche altri uffici pubblici, come quelli comunali, mettendo nel mirino dipendenti pubblici e amministratori. Quelli censiti da Avviso Pubblico, e riportati in queste pagine, sono stati 328 nel 2024, in leggera crescita rispetto all'anno precedente (315).

I risultati dell'indagine demoscopica condotta dal LaPolis ci dicono che tali eventi sono spesso guardati con indulgenza, o addirittura esplicitamente "giustificati", dai cittadini. Il 27% degli intervistati ritiene "sbagliate ma comprensibili" le aggressioni contro amministratori e dipendenti della PA, "quando le istituzioni non funzionano". Un altro 14% ritiene che, di fronte a situazioni di insoddisfazione per le performance delle istituzioni, sia "giusto che i cittadini si ribellino".

Si tratta di risultati che riflettono un clima di sfiducia che si trasforma in rabbia. Sentimenti che finiscono per avere come primo ambito di manifestazione proprio i presidi della democrazia più vicini alle persone; lo Stato nel territorio. Regioni e comuni diventano, così, un punto di osservazione privilegiato della crisi che attraversa la democrazia. Perché rappresentano il volto dello Stato più "prossimo" ai cittadini, ma inevitabilmente anche quello più esposto alle turbolenze che si agitano all'interno dei sistemi democratici.

CONCLUSIONI

Le democrazie, come è stato scritto, *must deliver*. Devono garantire risultati, benessere diffuso, se non addirittura la “felicità”. Ma la difficoltà da parte dei regimi democratici, nell’assumere responsabilità e rispondere a una domanda di servizi e protezione sociale, finisce per alimentare prospettive segnate dal disincanto. Con la crisi di *responsiveness*, anche la deferenza verso le istituzioni si è progressivamente indebolita.

Alla base di tali processi vi è un cambiamento nella prospettiva dei cittadini, che guardano al gap di aspettative che si è venuto a formare anche nell’ambito del welfare, oltre che nella qualità della politica e dei politici, quindi delle istituzioni della democrazia liberale e rappresentativa.

Le minacce alla democrazia, allora, non derivano esclusivamente dai regimi illiberali, che la sfidano dall’esterno, e dalla crescita delle forze populiste e anti-sistema che fanno leva sul ri-sentimento diffuso nella società. Capovolgendo la prospettiva, è evidente come la democrazia necessiti sempre più di essere sostenuta e difesa dal basso: a partire dal territorio, dal contesto di vita dei cittadini. Proprio in periferia, i tassi di astensione hanno superato i livelli di guardia e, molto spesso, la politica fatica a trovare persone disposte a impegnarsi. Quei presidi di democrazia che sono le istituzioni locali, allora, diventano il primo bersaglio del malessere sociale.

Un discorso a parte, ma strettamente connesso alla fiducia nella democrazia e nelle sue istituzioni, riguarda specificamente il fronte dell’antimafia. Il capitale di credibilità che lo Stato ha accumulato dopo la stagione delle bombe mafiose dei primi anni ’90 non dura per sempre. La manutenzione di cui necessita è continua. Senza cedimenti, ma anche senza ipocrisia, bisogna allora porsi il problema della credibilità e della popolarità della lotta alle mafie oggi.

Guardare “dal basso” le sfide che la democrazia si trova di fronte significa anche scoprire cosa può essere fatto concretamente per invertire tali tendenze. Cosa ciascun cittadino può fare, concretamente, a partire dal contesto dove si trova a vivere

Bisogna tener conto che le mafie sono profondamente cambiate e che, al contrario, le politiche antimafia soffrono, per molti motivi, di una certa inerzia. Anche questo scarto costituisce una potenziale minaccia al buon rapporto tra cittadini e istituzioni politiche nei loro diversi livelli di governo.

Guardare “dal basso” le sfide che la democrazia si trova di fronte significa anche scoprire cosa può essere fatto concretamente per invertire tali tendenze. Cosa ciascun cittadino può fare, concretamente, a partire dal contesto dove si trova a vivere. L’importanza della partecipazione, dell’impegno individuale e collettivo, attraverso nuovi gruppi e associazioni già attive sul territorio. Significa (ri)scoprire l’importanza, e la forza, della politica.



Amministratori sotto tiro
è un rapporto redatto da
Avviso Pubblico
Enti locali e regioni
contro mafie e corruzione

Sede legale

Via Giovanni Giolitti 341
00185 Roma

www.avvisopubblico.it

**Progetto grafico
e impaginazione**

Andrea Venanzi

Editore

SE Scintille
editore

via Calabria 7
00187 Roma
C.F. 96554810588
P.Iva 17426411009
editore@scintilledifuturo.it

Stampa

Contro stampa srl
Acquapendente (VT)

Stampato a giugno 2025

Nota per i lettori

Le notizie riportate nella cronologia del Rapporto sono state ricavate consultando quotidiani, agenzie di stampa, siti web nazionali e locali e raccogliendo le segnalazioni dei coordinatori territoriali di Avviso Pubblico nonché le notizie emerse dalla lettura di interpellanze e interrogazioni parlamentari. Internet, in generale, è stato utilizzato per raccogliere informazioni più approfondite su specifici casi.

Tutti i contributi riportati nel Rapporto sono espressione esclusiva del pensiero degli autori, così come i contenuti delle fonti giornalistiche citate.

La cronologia completa del Rapporto 2024 è disponibile sul sito di Avviso Pubblico, all'interno della sezione "Amministratori sotto tiro".