

Allegato A

Nota metodologica

Contributo per l'adozione di iniziative per la promozione della legalità e per misure di ristoro, di cui all'articolo 1, comma 589, della legge n. 234 del 30 dicembre 2021 - Criteri e modalità di riparto del fondo per il triennio 2025-2027

Premessa

L'articolo 1, comma 589, della legge n. 234 del 2021 stabilisce che, al fine di consentire agli enti locali l'adozione di iniziative per la promozione della legalità, nonché di misure di ristoro del patrimonio dell'ente o in favore degli amministratori locali che hanno subito episodi di intimidazione connessi all'esercizio delle funzioni istituzionali esercitate, è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, un fondo con una dotazione finanziaria pari a 5 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2024. La dotazione finanziaria del fondo è stata incrementata di un milione di euro annui a decorrere dall'anno 2023 dall'articolo 1, comma 820, della legge 29 dicembre 2022, n. 197. Successivamente l'articolo 1, comma 772, della legge n. 30 dicembre 2024, n. 207, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027", al fine di consentire agli enti locali di incrementare l'adozione di iniziative per la promozione della legalità nei propri territori, nonché di rinforzare le misure di ristoro del patrimonio dell'ente o in favore degli amministratori locali che hanno subito episodi di intimidazione connessi all'esercizio delle funzioni istituzionali esercitate, ha disposto l'incremento del fondo di cui all'articolo 1, comma 589, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2025 e 2026. Pertanto, sulla scorta della sopra richiamata normativa, con riferimento a ciascuno degli anni 2025 e 2026, la dotazione finanziaria del fondo in argomento ammonta a sei milioni di euro.

Con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'istruzione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, del 7 luglio 2022 sono stati stabiliti i criteri e le modalità di riparto del precitato fondo per il triennio 2022 - 2024.

Di conseguenza, in attuazione della disposizione di cui all'articolo 1, comma 589, della menzionata legge n. 234 del 2021, e per l'effetto dell'incremento disposto dall'articolo 1, comma 772 della legge 30 dicembre 2024, n. 207, è necessario adottare i criteri di riparto del fondo per la legalità e per la tutela degli amministratori locali vittime di atti intimidatori per il triennio 2025-2027, avendo il citato decreto interministeriale del 7 luglio 2022 esaurito la sua efficacia nel triennio 2022-2024.

Criteri e modalità di riparto del fondo per il triennio 2025-2027

Acquisizione ed elaborazione dei dati sugli episodi di intimidazione

Il fondo ha l'esplicita finalità di consentire agli enti locali l'adozione di iniziative per la promozione della legalità e di misure di ristoro del patrimonio dell'ente o in favore degli amministratori locali che hanno subito episodi di intimidazione connessi all'esercizio delle funzioni istituzionali esercitate. È quindi evidente che destinatari del fondo sono soltanto gli enti locali:

- i cui amministratori hanno subito atti intimidatori, direttamente alla propria persona o a familiari, ovvero mediante danneggiamento di beni di loro proprietà;
- il cui patrimonio è stato oggetto di episodi di danneggiamento .

Pertanto, oltre gli episodi di intimidazione in senso stretto, rilevano ai fini dell'attribuzione del fondo, anche gli episodi di danneggiamento posti in essere verso beni di proprietà degli amministratori o degli stessi enti locali, considerati a tutti gli effetti atti intimidatori.

Si premette che presso il Ministero dell'interno è operante l'Osservatorio sul fenomeno degli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali, istituito con decreto n. 11001/119/9 del 2 luglio 2015. L'articolo 6 della legge 3 luglio 2017, n. 105, attribuisce all'Osservatorio, tra gli altri, il compito di effettuare il monitoraggio del fenomeno intimidatorio nei confronti degli amministratori locali anche mediante utilizzo di apposita banca dati, demandando ad uno specifico decreto del Ministero dell'interno la definizione della composizione e delle modalità di funzionamento di tale Organo.

Il decreto del Ministro dell'interno del 17 gennaio 2018, attuativo delle disposizioni di cui al precedente periodo, all'articolo 3 istituisce presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza – Direzione centrale della Polizia Criminale, quale articolazione dell'Osservatorio, un Organismo tecnico di supporto incaricato, tra l'altro, di effettuare il costante monitoraggio del fenomeno degli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali, anche mediante l'analisi dei dati forniti dagli Osservatori regionali e loro sezioni provinciali, e di valutare la pubblicazione, in un'apposita sezione del sito istituzionale del Ministero dell'interno, dei relativi dati in forma aggregata ed anonima.

Pertanto, al fine di raccogliere i dati da porre a base del riparto del fondo, si è ritenuto di poter utilizzare i risultati della menzionata attività di monitoraggio degli atti intimidatori nei confronti degli amministratori locali.

Tale attività di monitoraggio viene svolta con cadenza trimestrale, per cui già nei primi mesi dell'anno è possibile disporre di un report degli episodi riferiti all'anno precedente, che la citata Direzione centrale della Polizia Criminale rende disponibili a tale fine in uno specifico report disaggregato fino al livello comunale.

Pertanto, il riparto relativo a ciascun anno del triennio 2025-2027 viene parametrato al numero di atti intimidatori rilevati nel report contenente i dati dell'anno precedente, così come trasmessi dalla Direzione centrale della Polizia Criminale con nota n. 0014942 del 12 maggio 2025, in base ai seguenti criteri:

- ai fini della qualificazione dell'atto intimidatorio quale fatto costitutivo della ripartizione delle misure economiche, sono presi in considerazione esclusivamente gli atti che si appalesino come connessi alla funzione di amministratore locale espletata dalla persona offesa. Sono quindi esclusi dal conteggio gli atti intimidatori subiti da presidenti e consiglieri regionali, amministratori di aziende sanitarie, magistrati e operatori delle forze di polizia, salvo che questi ultimi non rivestano in atto le funzioni di amministratore locale;
- sono considerati fatti costitutivi del diritto al contributo gli atti intimidatori subiti da presidenti e componenti dei consigli circoscrizionali nell'esercizio delle funzioni loro demandate, con l'attribuzione dell'episodio al comune di riferimento;
- in relazione agli atti intimidatori compiuti ai danni degli amministratori di unioni o consorzi di comuni, qualora non sia specificata nel report l'esatta denominazione dell'unione o del consorzio, l'atto viene attribuito al comune indicato nel report (presumibilmente il comune capofila o di maggiore rilievo); nel caso di amministratori di enti o società comunali l'atto è attribuito al comune;
- per quanto riguarda gli atti intimidatori posti in essere nei confronti degli amministratori di comunità montana, laddove la stessa fosse in liquidazione, si attribuisce l'atto al comune capoluogo di provincia, laddove non lo fosse, l'atto viene attribuito al comune indicato nel report (presumibilmente quello di maggior rilievo);
- qualora le condotte siano state compiute con atti reiterati in un breve lasso temporale, e con medesimo disegno criminoso, ovvero ai danni della medesima persona offesa, sono considerate quale medesima azione, con la conseguente attribuzione di un unico episodio;
- gli episodi di danneggiamento di edifici scolastici di ogni ordine e grado sono attribuiti al comune sul cui territorio è ubicato l'edificio scolastico, non essendo possibile risalire alla tipologia di istituto;

- gli atti intimidatori compiuti nei confronti dei sindaci metropolitani vengono attribuiti al comune capoluogo di città metropolitana;
- non sono stati qualificati come atti intimidatori e quindi vengono esclusi, quelle condotte per le quali, in corrispondenza a quanto dichiarato dall'amministratore in sede di denuncia - querela, ovvero in accordo alle indagini espletate dagli organi di polizia, possa essere esclusa la riconducibilità della condotta alla funzione pubblicistica esercitata dall'amministratore, potendosi, invece, affermare che la stessa sia stata occasionata da un movente concernente la sfera privata.
- sono invece considerati gli atti intimidatori posti in essere da amministratori locali nei confronti di altri amministratori locali, nonché quelli compiuti tramite social media, ovvero altri mezzi di pubblicità, in accordo alle disposizioni codistiche in materia che equiparano, ai fini della qualificazione normativa, tali fatti a quelli compiuti in presenza;
- sono qualificate come attributive del diritto al contributo gli atti di danneggiamento realizzati su beni delle società partecipate dai comuni, le quali vengono considerate, pertanto, proiezioni operative della attività amministrative ad essi demandata. In tal caso si procede ad attribuire l'episodio al comune titolare delle partecipazioni all'interno delle predette società;
- data la molteplicità degli episodi intimidatori riscontrati, non si è ritenuto di poter attribuire a ciascuna categoria un diverso peso, per l'elevato grado di soggettività che la misura avrebbe comportato.

I parametri del riparto

Oltre al numero degli atti intimidatori e degli episodi di danneggiamento censiti nell'anno precedente, il riparto del fondo viene ancorato anche al dato della popolazione residente, in quanto una delle due attività da attivare con il contributo, ovvero le iniziative per la promozione della legalità (essendo la seconda l'adozione di misure di rifusione) sono tanto più onerose quanto più vasta è la platea di cittadini da coinvolgere.

Il riparto del fondo tra gli enti locali per i quali sono stati censiti atti intimidatori viene quindi effettuato nella misura del 60 % in relazione al numero degli episodi intimidatori e del 40% in relazione alla popolazione ivi residente. Il peso più elevato attribuito al parametro degli episodi di intimidazione rispetto a quello della popolazione è giustificato dalle dupliche misure risarcitorie (a favore sia del patrimonio che degli amministratori) previste dalla norma.

Fermo restando che il fondo istituito dall'articolo 1, comma 589, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 è ripartito tra gli enti locali che abbiano subito nell'anno precedente a quello di riferimento episodi di intimidazione nei confronti dei propri amministratori, connessi all'esercizio delle funzioni istituzionali esercitate, o episodi di danneggiamento del proprio patrimonio, nel caso di episodi intimidatori subiti dai sindaci metropolitani si è ritenuto di attribuire l'atto al comune capoluogo di città metropolitana (a causa dell'impossibilità di risalire a quale delle due funzioni espletate dal sindaco metropolitano possa essere imputato l'atto intimidatorio stesso). Tale criterio costituisce applicazione dell'articolo 1, comma 19, della legge 7 aprile 2014, n. 56, il quale stabilisce che il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo.

Ai fini dell'attribuzione del contributo de quo ad una provincia a seguito di episodi di intimidazione nei confronti dei propri amministratori è stata utilizzata per il riparto la popolazione del comune capoluogo di provincia. In relazione alle città metropolitane, il contributo è stato parametrato alla popolazione residente nel comune capoluogo di città metropolitana.

La popolazione, ai sensi dell'art. 156, comma 2, del TUEL è quella residente calcolata dall'ISTAT alla fine del penultimo anno precedente quello del contributo.

I pesi attribuiti ai due parametri non vincolano l'ente locale beneficiario del contributo nell'utilizzo dello stesso, che viene impiegato per l'adozione delle misure previste dal comma 589 (adozione di iniziative per la promozione della legalità, misure di ristoro del patrimonio dell'ente o in favore degli amministratori locali che hanno subito episodi di intimidazione nello svolgimento delle funzioni istituzionali esercitate) secondo le proprie autonome scelte ed in relazione alla specificità degli episodi occorsi.

Informativa alla Regione Friuli-Venezia Giulia e alle Province autonome di Trento e Bolzano

I contributi sono assegnati direttamente ai comuni della Regione Friuli-Venezia Giulia e ai comuni delle Province autonome di Trento e Bolzano, in quanto l'assegnazione è compatibile con i rispettivi Statuti speciali e le relative norme di attuazione statutaria in materia di ordinamento degli enti locali, recate dal decreto legislativo n. 9 del 1997 per la Regione FVG e dal decreto legislativo n. 266 del 1992. Inoltre, tali contributi sono oggetto di informativa alla Regione e alle Province autonome nel rispetto del principio di leale collaborazione, e, per la Regione Friuli-Venezia Giulia, anche ai sensi di quanto previsto dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 9 del 1997, che prevede "Lo Stato e la Regione si informano reciprocamente nell'esercizio delle funzioni relative agli enti locali."