

Publicato il 29/11/2021

N. 12285/2021 REG.PROV.COLL.
N. 04594/2021 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4594 del 2021, proposto da

-OMISSIS-, rappresentati e difesi dagli avvocati Giuseppe Pitaro, Gaetano Liperoti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Presidenza del **Consiglio** dei Ministri, Ministero dell'Interno, Ufficio Territoriale del Governo Catanzaro, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Commissione Straordinaria per la Gestione del Comune di -OMISSIS-, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

del Decreto del Presidente della Repubblica 23 febbraio 2021 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 66 del 17.03.2021, avente ad oggetto «**Scioglimento del Consiglio comunale** di -OMISSIS- e nomina della commissione straordinaria».

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del **Consiglio** dei Ministri, del Ministero dell'Interno e dell'Ufficio Territoriale del Governo Catanzaro;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 novembre 2021 la dott.ssa Lucia Maria Brancatelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. I ricorrenti hanno chiesto l'annullamento del D.P.R. 23 febbraio 2021 con il quale era stato disposto, ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. n. 267/2000 e sulla base della proposta del Ministro dell'interno e della relativa relazione prefettizia, il commissariamento del Comune di -OMISSIS-, nonché la nomina della commissione straordinaria con le attribuzioni spettanti al **consiglio comunale**, alla giunta ed al sindaco.

2. Fanno preliminarmente presente di essere legittimati all'azione nella qualità di sindaco e consiglieri comunali del Comune, all'esito delle consultazioni amministrative del 10 giugno 2018, e che il D.P.R. impugnato è stato adottato su proposta del Ministro dell'Interno, a sua volta assunta sulla scorta della relazione redatta dal Prefetto di Catanzaro sulla base di apposita relazione della Commissione di indagine nominata con provvedimento prefettizio.

3. Con un unico motivo di impugnazione, lamentano il travisamento dei fatti che hanno condotto all'adozione del decreto impugnato, ripercorrendo, schematicamente, i sei argomenti (rubricati "statua del Santo patrono", "appalti", "boschi", "concessioni demaniali", "tributi" e "abusivismo edilizio") su cui il provvedimento insiste al fine di giustificare l'adozione della misura dissolutiva. Soffermandosi puntualmente su ciascun argomento, i ricorrenti sostengono che i fatti rappresentati dall'amministrazione sarebbero inesistenti, ovvero riportati in maniera distorta, parziale e privati del loro reale significato.

Concludono che il quadro indiziario descritto dall'amministrazione, essendo affetto da carenza di approfondimento istruttorio e da travisamento, non consentirebbe di individuare quegli elementi, concreti, rilevanti e univoci, ritenuti sintomatici del condizionamento criminale e costantemente richiesti dalla giurisprudenza per giustificare l'adozione della misura dello **scioglimento del consiglio comunale** per infiltrazione mafiosa.

4. Le Amministrazioni resistenti si sono costituite in giudizio, chiedendo la reiezione del ricorso siccome infondato.

5. Con l'ordinanza n. -OMISSIS-, la domanda cautelare presentata insieme al ricorso è stata respinta. Sono stati, altresì, disposti incumbenti istruttori per l'acquisizione dei provvedimenti

impugnati e degli atti allegati in forma integrale.

6. All'udienza pubblica del 17 novembre 2021 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Prima di affrontare in dettaglio la fattispecie oggetto dell'odierna controversia, è opportuno sintetizzare i principi generali applicabili in materia, come desumibili dalla giurisprudenza.

Valga per tutti quanto precisato dal **Consiglio** di Stato (Sez. III, 24 aprile 2015, n. 2054), secondo cui lo **scioglimento** del **Consiglio comunale** per infiltrazioni mafiose costituisce una misura straordinaria di prevenzione (Corte Cost. n. 103/1993), che l'ordinamento ha apprestato per rimediare a situazioni patologiche di compromissione del naturale funzionamento dell'autogoverno locale (Cons. Stato, Sezione III, 28.5.13, n. 2895); il D.P.R. con il quale è disposto lo **scioglimento** e la relazione ministeriale di accompagnamento costituiscono, quindi, atti di "alta amministrazione", perché orientati a determinare ugualmente la tutela di un interesse pubblico, legato alla prevalenza delle azioni di contrasto alle c.d. "mafie" rispetto alla conservazione degli esiti delle consultazioni elettorali (Cons. Stato, Sez. III, n. 2895/2013 cit.).

In relazione agli elementi sulla base dei quali può essere disposto il provvedimento di **scioglimento** ex art. 143 TUEL, le vicende che ne costituiscono il presupposto devono essere considerate "nel loro insieme", non atomisticamente, e devono risultare idonee a delineare, con una ragionevole ricostruzione, il quadro complessivo del condizionamento "mafioso" (in termini: Cons. Stato, Sez. VI, 10 marzo 2011, n. 1547).

Ne consegue che assumono rilievo situazioni non traducibili in episodici addebiti personali ma tali da rendere - nel loro insieme - plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata (tra cui, in misura non esaustiva: vincoli di parentela o affinità, rapporti di amicizia o di affari, frequentazioni) e ciò pur quando il valore indiziario degli elementi raccolti non sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione (Cons. di Stato, Sez. III, 2 luglio 2014, n. 3340).

La norma di cui all'art. 143 cit., quindi, consente l'adozione del provvedimento di **scioglimento** sulla scorta di indagini ad ampio raggio sulla sussistenza di rapporti tra gli amministratori e la criminalità organizzata, non limitate alle sole evenienze di carattere penale, e perciò sulla scorta di circostanze che presentino un grado di significatività e di concluzionalità

serio, anche se – come detto - di livello inferiore rispetto a quello che legittima l'azione penale o l'adozione di misure di sicurezza (Cons. Stato, Sez. III, 6 marzo 2012, n. 1266).

Nell'esercizio del potere di **scioglimento** del **consiglio comunale** per infiltrazioni mafiose, trovano perciò giustificazione i margini, particolarmente estesi, della potestà di apprezzamento di cui fruisce l'Amministrazione statale nel valutare gli elementi su collegamenti, diretti o indiretti, o su forme di condizionamento da parte della criminalità di “stampo mafioso” (Cons. Stato, Sez. III, n. 3340/2014 cit.).

A ciò deve aggiungersi che, se è vero che gli elementi raccolti devono essere “concreti, univoci e rilevanti”, come è richiesto dalla “nuova formulazione” dell'art. 143, comma 1, Tuel, è tuttavia solo dall'esame complessivo di tali elementi che si può ricavare, da un lato, il quadro e il grado del condizionamento mafioso e, dall'altro, la ragionevolezza della ricostruzione operata quale presupposto per la misura dello **scioglimento** degli organi dell'ente, potendo essere sufficiente allo scopo anche soltanto un atteggiamento di debolezza, omissione di vigilanza e controllo, incapacità di gestione della “macchina” amministrativa da parte degli organi politici che sia stato idoneo a beneficiare soggetti riconducibili ad ambienti “controindicati” (Cons. Stato, Sez. III, 28 maggio 2013, n. 2895).

Gli elementi sintomatici del condizionamento criminale devono caratterizzarsi per “concretezza” ed essere, anzitutto, assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica; per “univocità”, intesa quale loro chiara direzione agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire; per “rilevanza”, che si caratterizza per l'idoneità all'effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'ente locale. La definizione di questi precisi parametri costituisce un vincolo con il quale il legislatore della l. 94/2009 non ha voluto elidere quella discrezionalità, ma controbilanciarla, ancorandola a fatti concreti e univoci, in funzione della necessità di commisurare l'intervento più penetrante dello Stato a contrasto del fenomeno mafioso con i più alti valori costituzionali alla base del nostro ordinamento, quali il rispetto della volontà popolare espressa con il voto e l'autonomia dei diversi livelli di governo garantita dalla Costituzione (Cons. Stato, Sez. III, 20 gennaio 2016, n. 197 e 19 ottobre 2015, n. 4792).

Proprio in ragione della straordinarietà dell'indicata misura e della sua fondamentale funzione di contrasto alla capillare diffusione, tramite connivenza con le amministrazioni locali, della criminalità organizzata sull'intero territorio nazionale, deve ritenersi che la suindicata modifica dell'art. 143 cit. non implica una regressione della “ratio” sottesa alla disposizione, poiché “la

finalità perseguita dal legislatore è rimasta quella di offrire uno strumento di tutela avanzata, in particolari situazioni ambientali, nei confronti del controllo e dell'ingerenza delle organizzazioni criminali sull'azione amministrativa degli enti locali, in presenza anche di situazioni estranee all'area propria dell'intervento penalistico o preventivo" (Cons. Stato, Sez. III, 23 marzo 2014, n. 2038), nell'evidente necessità di evitare, con immediatezza, che l'amministrazione locale rimanga permeabile all'influenza della criminalità organizzata per l'intera durata del suo mandato elettorale (Cons. Stato, Sez. III, n. 3340/2014 cit.).

Sulla base di tali presupposti, quindi, e in riferimento al grado di ampiezza dei poteri di cui dispone il giudice amministrativo nell'esame delle impugnazioni di tali provvedimenti di **scioglimento**, considerata la suddetta natura del procedimento dissolutorio, può essere esercitato solo un sindacato di legittimità di tipo "estrinseco", senza possibilità di valutazioni che, al di fuori dell'espressione dell'ipotesi di travisamento dei fatti o manifesta illogicità, si muovano sul piano del "merito" amministrativo (Cons. Stato, Sez. III n. 1266/2012, cit.).

2. Il Collegio rileva che i fatti posti a fondamento dello **scioglimento** del **Consiglio comunale** di -OMISSIS- sono stati correttamente riportati nella documentazione allegata al decreto impugnato e non si riscontra un travisamento della significatività e rilevanza degli elementi indiziari raccolti.

3. In primo luogo, la vicenda relativa alla Statua votiva "San Agazio" antistante il Municipio, donata da una locale cosca mafiosa, viene dettagliatamente ricostruita negli atti allegati al decreto di **scioglimento**, ove viene anche riportato un "fuori onda" in cui il Sindaco, nonostante nel corso di una intervista avesse appena dichiarato la sua disponibilità a rimuoverla in caso di richiesta dei cittadini, manifestava timori per la sua incolumità personale per giustificare la difficoltà a porre rimedio alla situazione. L'episodio è certamente significativo della particolare capacità delle locali cosche di condizionare la vita sociale e politica dell'ente **comunale**.

4. Gli atti del Prefetto si concentrano, poi, sulle vicende relative alla gestione degli appalti, e sulla figura di un operatore economico, indiziato di contiguità con ambienti mafiosi, che si è ripetutamente adoperato per conservare, tramite società a lui riconducibili, una posizione di privilegio nei rapporti economici con l'ente.

In tale contesto, risulta particolarmente significativa la circostanza che l'elenco delle imprese fiduciarie per l'affidamento di lavori inferiori a 40 mila euro fosse costituita da soggetti societari tra di loro sovrapponibili, quanto ad oggetto sociale e titolarità sostanziale, e tutti

riferibili al predetto operatore economico. Nonostante la facilità di verificare una simile, anomala, circostanza l'amministrazione **comunale** non ha provveduto ad attivare alcun controllo.

La relazione prefettizia definisce, in proposito, "sbalorditiva" l'azione amministrativa nelle fasi di selezione del contraente per l'affidamento dei lavori di rifacimento del manto stradale, puntualmente descritta alle pagine 16 e seguenti della relazione della Commissione di indagine. In sostanza, è emerso che una serie di attività di intervento, ravvicinate nel tempo, sulla viabilità e sulle infrastrutture erano state presumibilmente oggetto di frazionamento artificioso e assegnate alle ditte inserite nell'elenco fiduciario, con l'intento di avvantaggiare le imprese ivi collocate che, come detto, erano tutte in realtà riferibili al medesimo imprenditore.

Le ulteriori circostanze riportate nei documenti prefettizi (vale a dire: la solerzia con cui la giunta **comunale** aveva approvato lo schema di un contratto di transazione per porre fine a una annosa controversia tra l'ente e la famiglia del suddetto imprenditore; la dichiarazione resa dal responsabile dell'ufficio tecnico circa l'assenza di ragioni ostative, sotto il profilo della regolarità fiscale, ad affidare commesse pubbliche a tale soggetto, nonostante egli risultasse esposto a una consistente evasione) tratteggiano un quadro indiziario significativo della volontà dell'amministrazione **comunale** di "compiacere" tale operatore economico.

5. Emblematica è anche la vicenda relativa all' "affare boschivo", ove le irregolarità emerse riguardavano l'affidamento di un servizio di potatura in assenza della verifica dei requisiti antimafia sulla ditta contraente e assegnandole condizioni particolarmente vantaggiose, in ragione del riconoscimento di un indeterminato quantitativo di legname di risulta e della possibilità di intervenire su una superficie molto ampia, non limitata al contesto urbano.

6. Anche le ulteriori anomalie emerse in relazione alla gestione dei tributi – ove i dati raccolti dalla Commissione di indagine confermano una gestione inefficace dell'imposizione tributaria – e al fenomeno dell'abusivismo edilizio, avuto particolare riguardo alla presenza di accertamenti in conformità effettuati allo scopo di accondiscendere a pretese di soggetti legati a consorterie criminali, denotano un generale clima di inerzia dell'amministrazione **comunale** a fronte del condizionamento perpetrato dalla criminalità organizzata.

7. Di fronte ai numerosi elementi indiziari raccolti, la circostanza, certamente apprezzabile, che il Sindaco si sia reso protagonista di episodi di denuncia ai Carabinieri di taluni episodi di possibile condizionamento dell'attività dell'ente **comunale**, non è in grado di sminuire la significatività del quadro complessivo fornito dalla Prefettura, da cui emerge una scarsa

capacità dell'apparato politico e gestionale dell'ente locale di reagire ai condizionamenti della criminalità organizzata.

8. In conclusione, diversamente da quanto prospettato da parte ricorrente, il provvedimento gravato ha correttamente individuato la sussistenza dei presupposti di fatto che legittimano l'adozione del provvedimento di cui all'art. 143, d.lgs. 267/2000, evidenziando, con argomentazione logica e congruente, la sussistenza di numerose circostanze fattuali che, analizzate nel loro insieme, producono un quadro indiziario sufficientemente significativo ai fini della applicazione della misura dissolutoria.

9. Alla luce di quanto dedotto, quindi, il gravame non può trovare accoglimento.

10. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono poste in favore delle amministrazioni resistenti nella misura quantificata in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte ricorrente al pagamento delle spese di lite in favore delle amministrazioni resistenti, in misura pari a € 2.500,00, oltre oneri accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Vista la richiesta dell'interessato e ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare i ricorrenti.

Così deciso in Roma nella camera di **consiglio** del giorno 17 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Francesca Petrucciani, Consigliere

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Lucia Maria Brancatelli

IL PRESIDENTE
Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.