

Publicato il 24/09/2018

N. 09544/2018 REG.PROV.COLL.

N. 09110/2015 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

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 9110 del 2015, proposto da -OMISSIS-, rappresentati e difesi dagli avvocati Marco Angelini e Maria Teresa Vita, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Francesco Cappellini in Roma, via Salaria, 320;

contro

- Presidenza della Repubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Prefettura Ufficio Territoriale del Governo di Reggio Calabria, in persona dei legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui domiciliavano "ex lege" in Roma, via dei Portoghesi, 12;

- Comune di -OMISSIS-, in persona della Commissione Straordinaria p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Giuliana Ferraro, con domicilio presso la Segreteria del Tar Lazio in Roma, via Flaminia, 189;

per l'annullamento, previa sospensiva,

- del decreto del Presidente della Repubblica del 2 aprile 2015, pubblicato sulla G.U. n. 96 del 27 aprile 2015, con il quale è stato disposto lo scioglimento del

Consiglio Comunale di -OMISSIS- per 18 mesi ed è stata contestualmente nominata la Commissione Straordinaria per la gestione dell'Ente;

nonché avverso

- la relazione a firma del Ministro dell'Interno del 27 marzo 2015 allegata al summenzionato decreto presidenziale;

- la deliberazione del Consiglio dei Ministri all'uopo adottata nella riunione del 02 aprile 2015;

- la nota prot. n. 58/2015/Segr.Sic., datata 9 gennaio 2015, della Prefettura di Reggio Calabria - Organo Esecutivo di Sicurezza, con la quale veniva proposta l'applicazione dell'art. 143 del d.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267;

- la relazione - non pubblicata né conosciuta - rassegnata dalla Commissione d'indagine nominata con d.p. n. 1471/2014/Segr.Sic del 24/06/2014, prorogata con d.p. n. 2627/2014/Segr.sic del 23/09/2014, per l'accesso al Comune di -OMISSIS-;

- il decreto prot. n. 1150/2015/Segr.Sic emesso dal prefetto di Reggio Calabria, con cui veniva decretata la sospensione degli Organi del Comune di -OMISSIS-; di ogni altro atto in essi richiamato ovvero ad essi preordinato, connesso presupposto e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza della Repubblica, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno e dell'Ufficio Territoriale del Governo Prefettura di Reggio Calabria nonché del Comune di -OMISSIS-, con la relativa documentazione;

Viste le ordinanze collegiali di questa Sezione n. 3145/2017 del 6.3.2017 e n. 12298/2017 del 13.12.2017;

Viste le memorie difensive e l'ulteriore documentazione acquisita nel corso del giudizio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 18 luglio 2018 il dott. Ivo Correale e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con rituale ricorso a questo Tribunale, i signori in epigrafe, rispettivamente quali ex sindaco ed ex Presidente del Consiglio Comunale del Comune di -OMISSIS-(RC), eletti in seguito alla tornata elettorale del 28-29 marzo 2010, chiedevano l'annullamento, previa sospensione, dei provvedimenti, pure in epigrafe indicati, concernenti il disposto scioglimento del consiglio comunale ai sensi dell'art. 143 d.lgs. n. 267/2000 (TUEL).

I ricorrenti, premettendo che alla data di emissione del decreto di scioglimento (2.4.2015) il mandato elettorale era scaduto e facendo riferimento alle relazioni ministeriale e prefettizia (quest'ultima sugli esiti di quella della Commissione d'accesso) – pur non conosciute in forma integrale – fornivano preliminarmente la propria ricostruzione del quadro normativo e della conseguente interpretazione giurisprudenziale dell'art. 143 TUEL e lamentavano, con un primo, articolato, motivo, la sussistenza di varie forme di illegittimità ed eccesso di potere in relazione ai profili principali esaminati in detti atti e che erano stati posti alla base della decisione assunta, riguardanti: a) il contesto territoriale ambientale; b) il (presunto) sostegno elettorale e il circuito “relazionale” controindicato; c) la condotta amministrativa riguardante perizie di variante e proroghe dei servizi di raccolta, trasporto e smaltimento rifiuti, gli acquisti di carburante, la manutenzione di automezzi e gli affidamenti in economia, la mensa scolastica, l'elenco di

professionisti e fornitori; d) la conduzione economico-finanziaria dell'ente; e) la gestione dei beni confiscati.

I ricorrenti rilevavano quindi l'insussistenza degli elementi necessari, da valutare in una successione di stretta consequenzialità, per procedere allo scioglimento e per evidenziare una compromissione della libera determinazione degli organi elettivi ed amministrativi ai fini del regolare andamento dei servizi.

Con un secondo motivo erano poi lamentate la violazione del principio di proporzionalità e adeguatezza (ex. Art. II-107, comma 2, della Costituzione Europea e dell'art. 1, comma 1, l. n. 241/90) e varie forme di eccesso di potere, in quanto l'azione amministrativa protesa allo scioglimento in questione non era stata conforme ai suddetti principi di matrice europea e non aveva tenuto conto dell'intervenuta scadenza del mandato elettorale.

Con un terzo motivo, infine, i ricorrenti lamentavano varie forme di eccesso di potere sotto diversi profili, in relazione a difetto di istruttoria e contraddittorietà dell'attività di indagine posta in essere dalla Commissione d'accesso e alla carenza di motivazione idonea a ricostruire l'"iter" che aveva portato a concludere nei sensi di cui all'art. 143 cit.

Si costituivano in giudizio le amministrazioni in epigrafe, chiedendo la reiezione del ricorso e così faceva anche il Comune di -OMISSIS- con "controricorso".

La domanda cautelare era poi rimessa alla trattazione del merito su istanza di parte. Successivamente, con la prima ordinanza in epigrafe, era intimato all'Amministrazione il deposito della documentazione ivi indicata, in forma integrale e senza "omissis", ed era fissata nuova udienza di trattazione.

In assenza di riscontro della relativa ottemperanza, all'esito della nuova udienza pubblica questa Sezione reiterava l'ordinanza istruttoria.

Ottemperata tale ordinanza e in prossimità dell'ulteriore udienza pubblica, le parti costituite depositavano memorie e documentazione a sostegno delle proprie tesi

difensive (il Comune di -OMISSIS- procedendo anche alla nomina di nuovo difensore in sostituzione dell'originario).

In particolare, i ricorrenti lamentavano che i documenti depositati in seguito all'istruttoria erano privi di allegati e la difesa erariale eccepiva anche l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse, perché, alla data del 2.4.2015 in cui fu assunto il decreto di scioglimento, il mandato elettorale di coloro che facevano parte (e degli altri Organi politici) dell'Ente era già venuto a scadere ed erano già stati convocati i Comizi elettorali per il loro rinnovo, con la conseguenza per cui gli odierni ricorrenti non avrebbero potuto ricavare alcuna reale utilità dall'eventuale annullamento della misura dissolutoria contestata in questa sede, secondo recenti arresti giurisprudenziali di questa Sezione.

Alla pubblica udienza del 18 luglio 2018 la causa era trattenuta in decisione.

DIRITTO

Prima di esaminare il contenuto del ricorso e i suoi presupposti legittimanti, come contestati dalla difesa erariale, il Collegio ritiene opportuno, per un miglior inquadramento della fattispecie in relazione alle singole doglianze proposte, precisare, "in limine", lo stato della giurisprudenza in ordine ai presupposti per l'adozione di un provvedimento di scioglimento ex art. 143 TUEL.

Può a tale proposito farsi riferimento, tra le più recenti, alla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, 10.1.2018 n. 96 (ma anche: Sez. III, 2.10.2017 n. 4578; 25.1.2016 n. 256; 26.9.2014 n. 4845; 28.5.2013, n. 2895), che ha ribadito, in sintesi, i seguenti profili:

a) lo scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazioni mafiose non ha natura di provvedimento di tipo "sanzionatorio" ma preventivo, per la cui legittimazione è sufficiente la presenza di elementi "indizianti", che consentano d'individuare la sussistenza di un rapporto inquinante tra l'organizzazione mafiosa e gli amministratori dell'ente considerato "infiltrato";

b) esso è uno strumento di tutela della collettività, in particolari situazioni ambientali, nei confronti dell'ingerenza delle organizzazioni criminali sull'azione amministrativa degli enti locali, quale "misura di carattere straordinario" per fronteggiare, a sua volta, "una emergenza straordinaria" (già Corte Cost. 19.3.93 n. 103, sul previgente art. 15-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55);

c) il quadro fattuale posto a sostegno del provvedimento di scioglimento ex art. 143 cit. deve essere valutato non atomisticamente ma nella sua complessiva valenza dimostrativa, dovendosi tradurre in un prudente apprezzamento in grado di lumeggiare, con adeguato grado di certezza, le situazioni di condizionamento e di ingerenza nella gestione dell'ente che la norma intende prevenire;

d) stante l'ampia sfera di discrezionalità di cui l'Amministrazione dispone in sede di valutazione dei fenomeni connessi all'ordine pubblico, ed in particolare alla minaccia rappresentata dal radicamento sul territorio delle organizzazioni "mafiose", il controllo sulla legittimità dei provvedimenti adottati si caratterizza come "estrinseco", nei limiti del vizio di eccesso di potere quanto all'adeguatezza dell'istruttoria, alla ragionevolezza del momento valutativo, nonché alla congruità e proporzionalità rispetto al fine perseguito.

Tali principi, d'altronde, sono stati sviluppati anche da questa Sezione in più di una occasione (tra le ultime: TAR Lazio, Sez. I, 3.4.18, n. 3675 e 22.1.18, n. 816), ove è stato precisato, al riguardo, come l'art. 143 del d.lgs. n. 267/2000, al comma 1 (nel testo novellato dall'art. 2, comma 30, della legge 94/2009), richieda che la situazione di condizionamento dell'ente locale da parte della criminalità sia resa evidente da elementi "concreti, univoci e rilevanti", che assumano valenza tale da determinare "un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali". Gli elementi sintomatici del condizionamento criminale devono, quindi, caratterizzarsi per

“concretezza”, in quanto 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 (v. anche: Cons. Stato, Sez. III, 15.3.16, n. 1038).

E' per questo, quindi, che il provvedimento di scioglimento ex art. 143 cit., in tal senso, non ha natura sanzionatoria, ma preventiva, perché posto a tutela della collettività e non avverso i singoli amministratori dell'ente “disciolto”, per i quali le ulteriori conseguenze (incandidabilità) sono valutate in distinto e autonomo procedimento i cui esiti sono impugnabili avanti ad altra autorità giudiziaria.

Per tale ragione le vicende che costituiscono il presupposto del provvedimento di scioglimento di un consiglio comunale ex art. 143 cit. devono essere considerate nel loro insieme, e non atomisticamente, e risultare idonee a delineare, con una ragionevole ricostruzione, il quadro complessivo del condizionamento mafioso, per cui ben possono assumere rilievo situazioni non traducibili in episodici addebiti personali dei singoli amministratori ma tali da rendere, nel loro insieme, plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una soggezione dell'amministrazione locale in quanto tale alla criminalità organizzata (non solo per vincoli di parentela o affinità, rapporti di amicizia o di affari, frequentazioni), e ciò anche quando il valore indiziario degli elementi raccolti non è sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione nei confronti di singoli amministratori di cui al codice penale stesso (Cons. Stato, Sez. III, n. 4529/2015, n. 3340/2015 e n. 2054/2015).

La norma dell'art. 143 cit., infatti, 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, ma sulla scorta di circostanze che presentino un grado di

significatività e di concludenza serio, anche se - come detto - di livello “inferiore” e “diverso” rispetto a quello che legittima lo svolgimento dell’azione penale o l’adozione di misure di sicurezza (Cons. Stato, Sez. III, 6.3.12, n. 1266).

E tale valutazione non atomistica, globale e “indiziaria”, nel senso sopra precisato, deve, sì, essere propria del controllo “postumo” in sede giurisdizionale ma lo deve essere anche al momento in cui sono adottati tutti i provvedimenti che dispongono lo scioglimento, a partire dalla relazione della Commissione d’indagine, fino a quella prefettizia e alla proposta del Ministero dell’Interno, recepita dal d.p.r. finale che lo pronuncia.

Fatta questa necessaria premessa, il Collegio anticipa che, facendo applicazione di tali principi, il ricorso proposto si palesa infondato, sulla base delle seguenti osservazioni, che non possono non prendere come base di riferimento, per quanto detto, i provvedimenti impugnati e il loro contenuto integrale, fermo restando che ciò consente di prescindere dalla ricordata eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse concreto, come sollevata nell’ultima memoria dalla difesa erariale, comunque fondata su recente giurisprudenza di questa Sezione non esattamente in termini con l’odierna fattispecie, trattandosi in quel caso di una situazione di fatto in cui era stato disposto scioglimento degli organi comunali prima della scadenza del mandato elettorale e per ragione ulteriore e diversa da quella ex art. 143 poi pure adottata.

Passando, quindi, all’esame del ricorso e secondo la sua impostazione, il Collegio osserva in primo luogo, in riferimento alle doglianze dei ricorrenti di cui alla loro ultima memoria, che non appare rilevante la circostanza per la quale la documentazione depositata dall’Amministrazione fosse priva di allegati. Ciò perché la ricostruzione della valutazione degli organi preposti si rileva a sufficienza dalla lettura delle relative relazioni e i ricorrenti stessi non hanno fornito elementi oggettivi idonei a indicare quali specifici allegati sarebbe stato necessario esaminare

a questo scopo, tenuto conto che molti risultano essere provvedimenti adottati dallo stesso Comune.

Chiarito quanto finora evidenziato e prendendo a riferimento le tesi di cui al primo motivo di ricorso, per quanto riguarda la descrizione del contesto territoriale, per la quale i ricorrenti si dolgono del quadro che ne viene descritto, il Collegio richiama quanto sopra, nel senso che il provvedimento ex art. 143 cit. non è in alcun modo un provvedimento “punitivo” o “vessatorio” nei confronti degli amministratori o della popolazione ma solo un rimedio di ordine preventivo a tutela proprio dell’interesse pubblico – degli stessi amministratori e cittadini, quindi – a evitare radicamenti della malavita diffusa nel contesto territoriale che, giocoforza, non può essere limitato ai confini amministrativi e territoriali del Comune di riferimento.

E’ opportuno rilevare, infatti, che, sebbene sia corretto ritenere che la collocazione di un Comune in contesto territoriale infestato dalla malavita non costituisca di per sé prova della collusione dei suoi amministratori con la malavita stessa, essendo necessari gli altri elementi concreti univoci e rilevanti su collegamenti diretti o indiretti con essa, o su forme di condizionamento degli stessi tale da incidere sulla gestione dell’ente, nondimeno tale elemento fattuale può assumere rilievo se accompagnato da una serie di circostanze di fatto indicative della permeabilità dell’apparato politico-amministrativo, come nel caso di specie, non necessariamente conseguente a atteggiamento di natura “dolosa” da parte degli amministratori interessati (Cons. Stato, Sez. III, 2.10.17, n. 4578).

Il richiamo a specifici eventi, di grave natura penale, che hanno caratterizzato gli anni a ridosso del periodo considerato nonché di quelli precedenti, riguardanti il contesto territoriale della locride e non solo il Comune di -OMISSIS-, quindi, deve essere interpretato come contesto generale in cui riscontrare la potenzialità deleteria dell’organizzazione criminale detta “ndrangheta” anche laddove tende a

infiltrarsi negli apparati di governo del territorio su cui è presente e tale potenzialità è stata richiamata a sufficienza anche per -OMISSIS-.

Per quanto riguarda il sostegno elettorale alla lista civica risultata vincitrice e che ha espresso l'ex sindaco in questa sede ricorrente, nella relativa censura è lamentato che le relazioni suddette hanno applicato un ragionamento “induttivo” e non “deduttivo”, perché basato su premesse non certe che non garantivano l'esposta conclusione.

In particolare è sostenuto che non vi sarebbero evidenze attestanti contatti tra esponenti della “ndrangheta” e il futuro sindaco nel periodo immediatamente precedente la consultazione elettorale del 2010, dato che risultano accertate solo telefonate di congratulazioni successive all'esito elettorale da parte di soggetti “collusi” che però non avevano diritto di elettorato attivo nel Comune di -OMISSIS-.

In realtà, nella relazione della Commissione d'accesso si fa esplicito riferimento a telefonate tra il 9 e il 12 marzo 2010 – prima quindi dei giorni delle operazioni elettorali del 28 e 29 marzo – in cui si erano stabiliti incontri tra il futuro sindaco ed esponenti della “famiglia -OMISSIS-”, che aveva interessi nell'effettuazione di lavori edili e stradali. La telefonata di “congratulazioni” del 30 marzo, pertanto, non è l'unico elemento che depone nel senso suddetto ma, anzi, conferma indirettamente l'interesse di tale “famiglia” all'elezione del sindaco, anche perché non si comprenderebbe la ragione di tale soddisfazione, soprattutto se, come espongono i ricorrenti, i soggetti “congratulanti” non avevano votato a -OMISSIS-.

Tale quadro di “contatto” è pure confermato dalla presenza di tale sindaco al matrimonio del gennaio 2010 di un esponente di tale “famiglia”, di per sé certamente non decisiva, dato che in piccoli centri non è infrequente che il candidato sindaco partecipi come ospite a matrimoni nella comunità locale, ma da

interpretare nell'ambito "di insieme" sopra richiamato al fine di considerare la potenzialità di infiltrazione della malavita locale, certamente "agevolata" da contatti diretti con esponenti della maggioranza eletta, tra cui lo stesso futuro sindaco.

Che non risultino in concreto lavori edili affidati ai "-OMISSIS-", come sostenuto, dai ricorrenti non è parimenti un elemento discriminante, nel quadro preventivo e teso anche solo a evitare potenziali infiltrazioni che ben può sorreggere il provvedimento ex art. 143 cit.

La mancata allegazione del testo di tutte tali intercettazioni, poi, non appare rilevante nella presente sede, sia perché i ricorrenti stessi si soffermano su quello della telefonata tra un esponente della lista vincitrice e uno della suddetta "famiglia", dimostrando quindi di conoscerlo, sia perché la commissione d'accesso ha posto in evidenza che l'elemento considerato riguardava la fissazione di "incontri" con il futuro sindaco e non quanto in tali telefonate detto.

I ricorrenti, poi, nella loro memoria evidenziano che in detta relazione era richiamata la circostanza per la quale la stessa "famiglia" avrebbe sostenuto anche altra lista elettorale contrapposta, con evidente contraddittorietà di comportamento, ma ciò pure al Collegio non appare decisivo, ben potendo tale iniziativa essere orientata a "coprire" qualunque esito elettorale – a testimonianza della pericolosità della potenzialità di infiltrazione sussistente sul territorio – e non smentendo comunque l'interesse all'elezione della lista del (futuro) sindaco, fermo restando che sono dettagliatamente descritte le relazioni con personaggi "collusi" dell'esponente dell'altra lista che, pur di minoranza, si era spesso interessato di vicende pratiche riguardanti l'amministrazione e al fine di favorire imprese riconducibili alla criminalità organizzata.

Come detto – si ribadisce – lo scioglimento ex art. 143 cit. non è provvedimento avverso specifici esponenti politici ma consegue a un'iniziativa volta a prevenire infiltrazioni sotto qualunque profilo, a beneficio stesso dei cittadini.

Infine, sempre in questo “quadro d’insieme”, valga il richiamo a quanto descritto nella relazione in questione, in cui si evidenzia una telefonata di “congratulazioni” di un esponente della suddetta “famiglia” all’altro odierno ricorrente, futuro Presidente del Consiglio Comunale, che prometteva benefici futuri per la “famiglia” in questione derivanti dall’esito delle elezioni.

Per quanto riguarda più propriamente la situazione della gestione comunale, nella relazione si fa cenno alla precarietà che contraddistingueva lo smaltimento dei liquami fognari e il servizio di raccolta dei rifiuti solidi urbani (r.s.u.), precarietà mai affrontata con immediati interventi strutturali e che ben costituiva “terreno fertile” per interventi estemporanei e di urgenza a beneficio di imprese colluse.

Si rammenta che la giurisprudenza ha precisato che, nella gestione dell’attività comunale, una notevole disorganizzazione foriera di disordine amministrativo ha effetti sullo svolgimento dell’attività istituzionale dell’Ente nel quadro di cui all’art. 143 cit., tenuto conto che – notoriamente – la criminalità organizzata si approfitta di tale situazione (Cons. Stato, Sez. III, n. 4578/17 cit.).

Continuando nell’esame dell’esposizione delle censure dei ricorrenti, il Collegio rileva che costoro affermano che solo in tre occasioni si era ricorso a perizie di variante, nel periodo 2012-14, e che per due progetti ciò era conforme all’art. 132 d.lgs. n. 163/06 ma, dalla lettura della relazione della Commissione di accesso, si evince che già nell’aprile 2010 e nel 2011 vi erano stati appalti con perizia di variante e che, tra il 2012 e il 2014, ben sette erano state tali perizie, tutte a beneficio delle stesse ditte riconducibili alla malavita organizzata, secondo la dettagliata ricostruzione di cui alla relazione della Commissione di accesso a cui si rimanda.

Sintomatico, nella relazione in questione, è poi il richiamo alla vicenda dei lavori di consolidamento del castello di -OMISSIS- Superiore, che comunque non risultava mai acquistato al demanio o al patrimonio comunale o sottoposto alla verifica ex

art. 13 d.lgs. n.42/2004, affidati, sia pure con procedura di gara, a ditta di cui non si era controllato con diligenza il certificato del casellario dell'amministratore unico e legale rappresentante, con numerosi precedenti, perché invece acquisito quello di un omonimo, socio al 50% dell'impresa. Inoltre tale ditta risultava oggetto di interdittiva antimafia, secondo una minuziosa ricostruzione dei collegamenti con esponenti malavitosi riportata nella relazione della Commissione d'accesso. Il Collegio, in proposito, osserva che se pure tale interdittiva – e altra successiva – risultano annullate o sospese nel 2014 dal Consiglio di Stato, all'epoca dell'affidamento esse erano efficaci.

Che in altre occasioni il Comune abbia provveduto a sospendere o revocare affidamenti di lavori o a rescindere contratti a discapito di ditte successivamente interdette, non esclude quanto prima riportato di cui aveva beneficiato l'altra ditta collusa.

Occorre considerare, infatti, che compito dell'organo ispettivo era quello di delineare i fatti ritenuti rilevanti per la dimostrazione del rischio di condizionamento da parte della criminalità organizzata dell'amministrazione dell'ente e del suo apparato burocratico, sicché una volta acquisiti gli elementi fattuali necessari per sostenere la richiesta di scioglimento, correttamente nella relazione non si è fatto cenno agli elementi contrari (quali ad esempio gli atti amministrativi regolari, le delibere conformi a legge, e quindi anche le iniziative richiamate dai ricorrenti), in quanto ritenuti insufficienti – in comparazione con la complessità degli elementi negativi emersi in sede istruttoria - a far cadere l'impianto "accusatorio" (Cons. Stato n. 2895/2013).

Del resto – se bastasse qualche operazione "di facciata" per lenire il rischio di dissoluzione – sarebbe ben agevole farvi ricorso, eludendo in questo semplice modo la finalità perseguita della norma di cui all'art. 143 cit. (Cons. Stato, Sez. III, n. 4578/17 cit.).

Per quanto riguarda l'affidamento dei lavori in economia, i ricorrenti affermano che si trattava di piccoli importi per cui non era prevista gara pubblica ma, sul punto, il Collegio osserva che ciò non appare rilevante.

Nella relazione si riporta il vasto elenco specifico degli affidamenti diretti, ritenuti espressione di un “modus operandi” consolidato all'interno dell'Ente, del quale erano beneficiarie le ditte riconducibili ai medesimi soggetti legati alla criminalità organizzata.

Il fare leva sul valore economico dei singoli affidamenti diretti, come operato dai ricorrenti, poi, non tiene conto che il basso importo di tali affidamenti non assume rilievo, trattandosi di una modalità tipica utilizzata in questi casi per favorire determinate imprese (Cons. Stato, Sez. III, n. 4578/17 cit.), spesso colluse.

Particolarmente significativa, sotto tale profilo, anche la vicenda relativa al servizio di raccolta dei r.s.u., mai affidato con procedura aperta per l'intera durata nella parte in “esternalizzazione” ma affidato in economia a ditta il cui rappresentante legale era riconducibile a “famiglia” malavitosa, come da ordinanza del giudice penale riportata.

Tali affidamenti, comunque, riguardavano anche altre imprese per altri servizi o forniture, ugualmente riconducibili a soggetti collusi, come indicato nella relazione a cui si rimanda per sinteticità della presente esposizione.

Già tali osservazioni consentono di verificare l'assenza di illogicità o travisamento da parte dell'Amministrazione, senza che si debba necessariamente approfondire altri singoli episodi -affrontati “atomisticamente” e non nel necessario “quadro di insieme” dai ricorrenti – quali la vicenda dell'acquisto dell'autocompattatore dei rifiuti, di carburante e della manutenzione automezzi, di cui pure nella relazione sono evidenziate le incongruenze amministrative, anche in sede di controllo, e il “favor” verso sempre le stesse ditte.

Per quanto riguarda il richiamo operato dai ricorrenti agli affidamenti in gara a ditte con certificazione antimafia, il Collegio concorda con quanto ritenuto dalla richiamata giurisprudenza (Cons. Stato, n. 4578/17 cit.) e diretto a sostenere che la criminalità organizzata si nasconde dietro società titolari di certificazioni antimafia (non a caso l'ordinamento conosce la ben più incisiva misura dell'interdittiva antimafia per evitare il contatto con imprese rischio di permeabilità da parte della criminalità organizzata), così che l'acquisizione di tale certificazione (sempre che vi sia stata in tutti i casi) non esclude radicalmente il rischio di contatti con soggetti controindicati, desumibile nel quadro generale su richiamato.

Passando all'esame delle censure sul servizio di refezione scolastica, si rileva che il relativo affidamento era effettuato nei confronti di ditte riconducibili alla malavita, secondo i collegamenti indicati nella relazione, non bastando evidentemente la "dichiarazione di responsabilità" con cui la ditta dichiarava di essere immune da pregiudizi impeditivi. Il fatto che altra Commissione straordinaria nominata in seguito a scioglimento ex art. 143 cit. di altro Comune abbia affidato il servizio nel 2014 per quel Comune a medesima ditta affidataria del servizio anche a -OMISSIS- non può rilevare, non conoscendo i presupposti sui quali quella Commissione ha agito.

Per quanto riguarda l'affidamento a professionisti e fornitori, se pure risulta l'approvazione di un elenco di professionisti di fiducia e di un elenco di operatori economici come dedotto dai ricorrenti, si rileva che tale contestazione non è "centrale" nella relazione della Commissione di accesso come recepita dal Prefetto, nel quadro di insieme a cui contribuiscono gli ulteriori elementi rilevati.

In particolare, ben altro spessore in tal senso assumono i rilievi della Commissione in materia di abusivismo edilizio, gestione del demanio, utilizzo dei beni confiscati e degli immobili in generale, situazione contabile e gestione dei tributi.

Per l'abusivismo edilizio, risultavano emesse solo sei ordinanze di demolizione nel quinquennio, pur in presenza di diffusione evidente dello stesso, con solo tre interventi dei vigili urbani. La situazione di carenza di controlli e di diffusa illegalità aveva reso vantaggio anche a soggetti legati alle cosche dominati della zona. In particolare, nel quartiere -OMISSIS- risultavano civili abitazioni in zona D1 (Insediamenti Produttivi) con una lottizzazione abusiva "materiale" non suscettibile di condono edilizio, con la realizzazione di civili abitazioni in zona non adeguatamente urbanizzata e senza adozione di variante allo strumento urbanistico generale. Risultava che nel suddetto quartiere le finanze comunali si erano accollate la gestione di aree private in pubblico transito e avevano provveduto alla manutenzione di fognature su tratti assolutamente abusivi e ciò a beneficio di esponenti delle cosche o di soggetti ad essi collegati, come elencati a pag. 247 e ss. della relazione della Commissione.

Risultavano, poi, concessioni demaniali non per finalità turistico-ricreative rinnovate sulla base della normativa per il rinnovo per dette finalità, riscontrandosi anche allacci abusivi per l'acqua corrente.

Nella relazione erano anche elencati i soggetti che avevano ricevuto concessioni in regime di disordine amministrativo e che erano legati ad ambienti controindicati.

Così pure, la relazione in dettaglio indica che, a seguito di verbali di consegna al Comune di -OMISSIS- di immobili sequestrati, non seguiva alcuna attività di trascrizione e voltura e che sul mancato relativo utilizzo dei beni immobili a nulla valevano solleciti in tal senso dell'Agenzia Nazionale, peraltro in assenza di pubblicazione del relativo elenco sul sito internet del Comune.

Risultava, poi, una locazione passiva di immobile senza alcuna formalizzazione contrattuale a favore di soggetto tratto anche in arresto per associazione a delinquere.

Totale assenza di controlli era riscontrata anche in materia di commercio, con ingenti situazioni debitorie a carico di titolari di ditta riconducibile a soggetto legato alla criminalità organizzata.

La situazione economica del Comune, inoltre, vedeva un'esposizione debitoria ed evidenti lacune nella riscossione di tributi di vario tipo, anche per approvvigionamento illecito di acqua, soprattutto in Contrada -OMISSIS-.

In sostanza, la relazione in questione evidenziava che le irregolarità e le varie forme di deviazione riscontrate in sede di accesso riguardavano proprio settori imprenditoriali su cui si appuntavano i sostanziali interessi della malavita locale e che, in merito, non vi era stato un esercizio di efficace vigilanza e controllo da parte del vertice politico amministrativo sull'apparato burocratico. Era abbondantemente illustrato, quindi, che era stato preso in considerazione un quadro indiziario generale idoneo a configurare i presupposti per lo scioglimento del consiglio comunale, senza necessità di immediati e definitivi riscontri in sede penale per quel che riguardava specifici comportamenti, fermo restando che il su richiamato sfondo aveva evidenziato il mantenimento di interessi e assetti preesistenti e funzionali ad un vantaggioso "status quo" per la malavita organizzata locale, dovuto alla generale connivenza da parte dell'amministrazione pubblica che, invece, si sarebbe dovuta subito e costantemente attivare per rimuovere le deviazioni evidenti riscontrate nel corso dell'accesso.

Ad essere stata correttamente stigmatizzata, quindi, era la tendenza dell'attività degli organi politici a non porre in essere ciò che era loro compito nel dare luogo ad un'opera di vigilanza e controllo dell'apparato burocratico, al fine di evitare ingerenze da parte della criminalità organizzata, i cui esponenti "di spicco" comunque avevano (anche solo autonomamente) ritenuto comunque di trarre vantaggi dall'elezione del sindaco, come acclarato dalle telefonate di soddisfazione dopo la sua elezione nel 2010.

Proprio la mancanza di un efficace controllo o vigilanza costituisce un elemento di forte rilevanza al fine di individuare una riconducibilità all'organo politico dei vantaggi acquisiti a causa di tali omissioni da parte di soggetti "vicini" o direttamente appartenenti alla malavita organizzata, dato che - come detto - la funzione dei provvedimenti impugnati non è "sanzionatoria" verso i singoli ma rivolta ad evitare il perdurare dell'infiltrazione "mafiosa", oggettivamente considerata.

Si rammenta che è conclusione giurisprudenziale diffusa - a tale proposito - quella per la quale lo scioglimento ex art. 143 cit., in virtù della natura "non sanzionatoria" che lo contraddistingue, è legittimo sia qualora sia riscontrato il coinvolgimento diretto degli organi di vertice politico-amministrativo sia anche, più semplicemente, per l'inadeguatezza dello stesso vertice politico-amministrativo a svolgere i propri compiti di vigilanza e di verifica nei confronti della burocrazia e dei gestori di pubblici servizi del Comune, che impongono l'esigenza di intervenire ed apprestare tutte le misure e le risorse necessarie per una effettiva e sostanziale cura e difesa dell'interesse pubblico dalla compromissione derivante da ingerenze estranee riconducibili all'influenza ed all'ascendente esercitati da gruppi di criminalità organizzata (in tal senso: TAR Lazio, Sez. I, 3.4.18, n. 3675 e 28.8.15, n. 10899; Cons. Stato, Sez. III, 6.3.12, n. 1266).

Il quadro indiziario complessivamente emerso dagli accertamenti istruttori, e valutato come significativo di una gestione amministrativa poco lineare, rende quindi ragionevolmente plausibile la conclusione per la quale l'attività dell'ente era, sia concretamente che potenzialmente anche per il futuro, permeata e permeabile a possibili ingerenze e pressioni da parte della criminalità organizzata specificamente individuata.

Tutti questi elementi, perciò, considerati nel loro insieme e inseriti nello sfondo di riferimento possono essere ritenuti idonei a configurare i presupposti di

concretezza, univocità e rilevanza richiesti dall'art. 143 TUEL ai fini dello scioglimento del Consiglio comunale, con il fine di prevenzione teso ad evitare anche solo il rischio di infiltrazione da parte della malavita organizzata già presente sul territorio.

Tenuto conto dei principi giurisprudenziali espressi in precedenza e della ricostruzione dei fatti di cui alle relazioni richiamate, quindi, per il particolare tipo di sindacato di legittimità "estrinseco" di cui dispone il giudice amministrativo nella materia in questione, il provvedimento dissolutivo impugnato risulta immune dai vizi dedotti nel primo motivo di ricorso.

Passando all'esame del secondo motivo, il Collegio – sulla base dei su ricordati presupposti – non riscontra alcuna violazione del principio di proporzionalità e adeguatezza, dato che il disposto scioglimento risulta congruo e proporzionale in quell'ottica di prevenzione che è stata evidenziata, in presenza dei presupposti che lo stesso testo legislativo richiama.

Per quanto riguarda la doglianza per la quale il mandato elettorale del 2010 si era esaurito alla data del decreto di scioglimento, il Collegio concorda con la difesa erariale laddove questa evidenzia che comunque vigeva la "prorogatio" degli organi ai sensi dell'art. 38, comma 5, TUEL, per cui l'iniziativa dell'Amministrazione ben poteva essere avviata e portata a termine.

Infondato è anche il terzo motivo di ricorso, in quanto emerge in tutti i provvedimenti impugnati, anche sotto il profilo del richiamo "per relationem" alla relazione della Commissione di accesso, un'ampia motivazione sul riscontro degli elementi univoci, concreti e rilevanti richiesti ai sensi dell'art. 143 cit., come sopra evidenziati nel ricordato quadro di insieme e non considerati atomisticamente, dato che è la semplice presenza di elementi su "collegamenti" o "forme di condizionamento" che consente di individuare la sussistenza di un rapporto fra amministratori comunali e criminalità organizzata, anche laddove non vi sia una

puntuale dimostrazione della volontà degli amministratori stessi di assecondare gli interessi della criminalità organizzata, o non sussistano ipotesi di responsabilità personali, anche penali, di costoro o dei funzionari dell'apparato amministrativo (Cons. Stato, Sez. III, 11.9.17, n. 4285).

Alla luce di quanto dedotto, pertanto, il ricorso non può trovare accoglimento.

Sussistono eccezionali ragioni per compensare le spese di lite, dato che il testo integrale della relazione della Commissione di accesso non era disponibile per i ricorrenti prima del presente contenzioso.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1 D. Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, a tutela dei diritti o della dignità delle parti interessate, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare i ricorrenti, il Comune costituito e gli altri elementi idonei a riconoscere le parti stesse e i luoghi del contendere.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 18 luglio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Ivo Correale, Presidente FF, Estensore

Roberta Cicchese, Consigliere

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario

IL PRESIDENTE, ESTENSORE

Ivo Correale

IL SEGRETARIO