

Publicato il 10/01/2018

N. 00096/2018REG.PROV.COLL.  
N. 05248/2017 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 Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5248 del 2017, proposto da:  
Ministero dell'Interno, Ufficio Territoriale del Governo Vibo Valentia,  
Presidenza del Consiglio dei Ministri, Presidente della Repubblica, in  
persona del legale rappresentante p.t., rappresentati e difesi per legge  
dall'Avvocatura Gen.le Dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi,  
12;

***contro***

-OMISSIS-, rappresentati e difesi dagli avvocati Alfredo Gualtieri e  
Demetrio Verbaro, con domicilio eletto presso lo studio Giuseppe Cosco  
in Roma, via Lima n. 28;

***per la riforma***

della sentenza del T.A.R. Lazio, sede di Roma, sezione I, n. -OMISSIS-,  
resa tra le parti, concernente lo scioglimento del Consiglio Comunale di -  
OMISSIS-per infiltrazione mafiosa;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di -OMISSIS-;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 dicembre 2017 il Cons. Luigi Birritteri e uditi per le parti gli avvocati Demetrio Verbaro e l'Avvocato dello Stato Tito Varrone;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO

Con ricorso proposto dinanzi il TAR per il Lazio -OMISSIS-- il primo già sindaco del Comune di -OMISSIS-e le altre titolari di deleghe assessoriali - hanno impugnato il decreto del Presidente della Repubblica del -OMISSIS- di scioglimento del Consiglio Comunale del suddetto Comune, ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nonché gli atti preordinati e connessi.

Con sentenza n. -OMISSIS-l'adito Tar ha accolto il ricorso annullando il provvedimento impugnato.

Il primo giudice - dopo aver ricostruito la normativa vigente e gli indirizzi giurisprudenziali maturati nella specifica materia – ha sinteticamente richiamato gli elementi fattuali sui quali si fonda il provvedimento impugnato facendo riferimento: 1) all'atto intimidatorio perpetrato ai danni dell'autovettura del Sindaco; 2) alla pervasiva presenza sul territorio di organizzazioni criminali e, segnatamente, dei clan -OMISSIS-; 3) all'esistenza di legami tra alcuni amministratori e dipendenti dell'amministrazione comunale ed esponenti della criminalità organizzata; 4) all'esistenza di accordi pre-elettorali con soggetti aventi legami con la locale criminalità organizzata; 5) all'illegittimità di alcune procedure di affidamento in “somma urgenza” e di altre irregolarità inerenti le attività

svolte all'interno del porto turistico di -OMISSIS-e in materia di rilascio delle concessioni per i lidi balneari.

Ha, inoltre, sottolineato la significativa rilevanza attribuita dall'amministrazione alla *“vicenda del bagno nelle acque -OMISSIS-del Capodanno 2015, promossa dagli amministratori locali con la collaborazione di un noto pregiudicato con precedenti per reati associativi”*, in esito alla quale il Sindaco ha ritirato la delega all'assessore al turismo, atto cui sarebbe seguito il menzionato attentato intimidatorio.

Infine ha richiamato *“il comportamento accondiscendente tenuto dalla giunta in relazione alla rilevata esistenza di una struttura abusiva all'interno di un parco comunale, gestita da un noto pregiudicato; la mancata vigilanza del Sindaco sul corretto svolgimento di una misura alternativa alla detenzione da parte di un pregiudicato al quale era stato prescritto di svolgere lavori di pubblica utilità presso il comune; l'illegittima elargizione di un contributo economico a favore di un torneo calcistico, tra gli organizzatori del quale vi erano soggetti con precedenti penali, anche per reati associativi”*.

Tanto premesso il giudice di prime cure ha sminuito la valenza probatoria di ciascuno degli elementi sopra esposti, affermandone la genericità e, comunque, la carenza di efficacia dimostrativa sia della sussistenza di legami tra la giunta -OMISSIS-e la criminalità organizzata, sia del condizionamento subito dall'amministrazione comunale, concludendo che *“ tutti gli elementi indicati ... appaiono privi di specifica concludenza in ordine alla sussistenza di un condizionamento criminale di tipo mafioso. ... La tesi della sussistenza di elementi probanti di condizionamento e collegamento, in conclusione, è rimasta indimostrata, perché non emergono concrete azioni di interferenza amministrativa poste in essere da appartenenti a cosche operanti nel territorio, risultando, di contro, affidata al solo rilievo delle irregolarità elencate, le quali, sia per la loro consistenza che specificità, rivelano disfunzionalità non dissimili da quelle che interessano*

*molte amministrazioni locali; laddove le irregolarità amministrative rilevanti, ai fini dell'art. 143 TUEL, non possono consistere in meri giudizi negativi sull'attività degli amministratori locali, ovvero in elementi che non rappresentino un serio indice della presunta esistenza di fenomeni di infiltrazione e condizionamento mafioso”.*

Avverso tale decisione hanno proposto appello, con unico atto, il Presidente della Repubblica, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'Interno e la Prefettura Ufficio Territoriale del Governo di -OMISSIS-lamentando, in rito, l'erroneità della decisione impugnata per omessa pronuncia sul difetto di legittimazione passiva della Presidenza della Repubblica e la conseguente mancata declaratoria di inammissibilità del ricorso di primo grado per mancata impugnazione della delibera del Consiglio dei Ministri con la quale, secondo quanto previsto dall'art. 143, comma 4, del D.Lgs. vo 267/2000 è stato proposto lo scioglimento del Consiglio Comunale di -OMISSIS-.

Nel merito, con un terzo motivo, parte appellante censura la decisione impugnata per aver proceduto ad una valutazione atomistica, frammentaria e riduttiva del complesso degli elementi fattuali esposti nel provvedimento impugnato, senza tener conto del loro complessivo valore, anche alla luce della specificità del contesto territoriale di riferimento nel quale si registra la presenza di sodalizi criminali di stampo mafioso impegnati nella penetrazione capillare del tessuto economico-sociale.

Con tempestiva memoria si sono costituiti in giudizio -OMISSIS-, invocando il rigetto dell'appello.

Con ordinanza del -OMISSIS-la sezione, in accoglimento dell'istanza cautelare, ha disposto la sospensione dell'esecutività della sentenza appellata.

All'udienza del 12 dicembre 2017, sentite le parti, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

Va premesso che devono ritenersi infondati i primi due motivi d'appello formulati in rito, dovendosi ritenere corretta la decisione del primo giudice che considera quale atto di rilevanza esterna conclusivo del procedimento amministrativo il decreto di scioglimento emesso dalla Presidenza della Repubblica, con conseguente infondatezza dell'eccepita mancata declaratoria di inammissibilità del ricorso di primo grado per mancata impugnazione della precedente delibera del Consiglio dei Ministri adottata ai sensi dell'art. 143, comma 4, T.U.E.L.

Nel merito la sezione intende sinteticamente ribadire il consolidato orientamento interpretativo dell'art. 143 T.U.E.L, secondo cui lo scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazioni mafiose non ha natura di provvedimento di tipo sanzionatorio, ma preventivo, con la conseguenza che, per l'emanazione del relativo provvedimento, è sufficiente la presenza di elementi indiziari, che consentano d'individuare la sussistenza di un rapporto inquinante tra l'organizzazione mafiosa e gli amministratori dell'ente considerato infiltrato (cfr., tra le tante, C.d.S., III Sez., 28.5.2013, n. 2895; C.d.S. sez. III, 26.9.2014 n. 4845; C.d.S. sez. III 25.1.2016 n. 256; C.d.s. sez. III, 2.10.2017 n. 4578).

Si tratta, infatti, di uno strumento di tutela, in particolari situazioni ambientali, nei confronti dell'ingerenza delle organizzazioni criminali sull'azione amministrativa degli enti locali, quale «*misura di carattere straordinario*» per fronteggiare «*una emergenza straordinaria*» (cfr, Corte costituzionale n. 103 del 19 marzo 1993, nell'escludere profili di incostituzionalità del previgente art. 15-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55).

Nel presente giudizio è, poi, di particolare utilità ribadire che il quadro fattuale posto dall'amministrazione a sostegno del provvedimento di

scioglimento va 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.

Deve, infine, aggiungersi che – 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 prevenzione – 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.

Facendo corretta applicazione di tali principi l'appello proposto risulta fondato e deve, pertanto, essere accolto.

Invero, come già anticipato nell'adottato provvedimento cautelare (il cui contenuto va in questa sede integralmente richiamato), la decisione impugnata merita censura sia perché non ha adeguatamente valorizzato la significativa valenza dei principali elementi fattuali posti a fondamento del provvedimento impugnato, sia perché non ne ha colto la complessiva forza dimostrativa.

Sotto il primo aspetto vanno svolte alcune essenziali considerazioni riguardo agli episodi di maggiore significato indiziario individuati dall'amministrazione a sostegno del provvedimento impugnato.

Sulla riunione preelettorale che si è tenuta il -OMISSIS-, oltre a doversi ribadire quanto osservato in sede cautelare, va rilevato che la vicinanza di alcuni partecipanti al sodalizio criminale dei “-OMISSIS-” è legittimamente desunta dall'amministrazione da concreti elementi fattuali che qui si seguito

si richiamano.

In particolare, quanto al proprietario dell'albergo, -OMISSIS-, si segnala il rapporto di parentela con il collaboratore di giustizia -OMISSIS-, affiliato alla cosca mafiosa dei "-OMISSIS-", secondo cui proprio la suddetta struttura alberghiera risulta messa a disposizione per un *summit* cui avevano preso parte elementi di indubbio spessore criminale, come emerso nell'ambito dell'operazione “-OMISSIS-” condotta dalla DDA di Catanzaro.

Quanto all'avvocato -OMISSIS-l'amministrazione evidenzia il suo coinvolgimento in indagini penali per reati aggravati dalle modalità mafiose, mentre per -OMISSIS-rileva il fatto che il fratello, -OMISSIS-, è terzo interessato nella procedura di confisca di un bene ritenuto di proprietà di -OMISSIS--OMISSIS-.

Infine, con riferimento allo stesso Sindaco -OMISSIS-, l'amministrazione segnala gli esiti delle intercettazioni effettuate nell'ambito dell'operazione “-OMISSIS-”, della DDA di Catanzaro, ove costui viene indicato come persona “*gradita*” alla cosca egemone nel territorio di -OMISSIS-in un contesto nel quale, significativamente, si discuteva dell'assegnazione di appalti pubblici.

Nel ricordare che l'esito delle indagini penali e dei procedimenti di prevenzione è dato neutro rispetto alla valutazione che, sugli stessi fatti storici (non smentiti) compete all'amministrazione, non può condividersi il giudizio di irrilevanza espresso sul punto dal primo giudice.

Parimenti insoddisfacente risulta la valutazione operata dal Tar con riferimento alle vicende connesse alla manifestazione “-OMISSIS-” che, invece, sembra offrire conferma dell'esistenza di rapporti ben poco tranquillizzanti tra la locale consorteria criminale dei “-OMISSIS-” e l'amministrazione allora in carica, atteso il ruolo di organizzatore

nell'occasione svolto dal pregiudicato -OMISSIS-(sorvegliato speciale con obbligo di soggiorno nel Comune di residenza e sottoposto ad indagini penali per associazione a delinquere di tipo mafioso usura ed estorsione aggravate dalle modalità mafiose, nonché genero di -OMISSIS--OMISSIS-, ritenuto capo della locale cosca), che ha persino rilasciato, nell'occasione, un'intervista televisiva.

E' poi ragionevole il giudizio dell'amministrazione secondo cui proprio il clamore mediatico suscitato dal ruolo svolto nell'occasione dallo -OMISSIS-e dalla sua pubblica vicinanza all'amministrazione comunale in una piccola realtà quale è quella di -OMISSIS-, nonché le conseguenti indagini avviate dai locali carabinieri, hanno indotto il Sindaco -OMISSIS-a revocare la delega assessoriale conferita ad -OMISSIS--OMISSIS-, all'evidente fine di contenere il danno (anche d'immagine) e non certo per iniziativa spontanea dello stesso primo cittadino.

Così come è ragionevole la deduzione operata dall'amministrazione sul possibile collegamento, di tipo ritorsivo, tra la decisione di revocare la delega assessoriale ad -OMISSIS--OMISSIS-- partecipe della riunione pre-elettorale sopra ricordata - e l'attentato intimidatorio subito dal Sindaco (cui è stata incendiata l'auto), quale possibile conseguenza della rottura dei patti a suo tempo stipulati, considerato che tale revoca è precedente e non successiva alla sostituzione in un appalto dell'impresa -OMISSIS-, ritenuta vicina alle cosche.

In questo contesto, contrariamente all'assunto del primo giudice, assume rilevante valenza indiziaria anche l'impiego, per eseguire lavori di "somma urgenza" nel giugno 2014, di imprese, a chiamata diretta, gravate da interdittive antimafia e comunque caratterizzate da legami con esponenti delle cosche egemoni nella zona.

Dagli atti istruttori emerge, in particolare, che l'impresa "-OMISSIS-(il cui



titolare è ritenuto prestanome della cosca mafiosa "-OMISSIS-"), è gravata da informazione interdittiva confermata con sentenza del C.d.S. n. -OMISSIS-; l'impresa "-OMISSIS-" (la cui titolare è nipote di -OMISSIS-, capo della '-OMISSIS-', mentre uno dei soci è il coniuge di costei, -OMISSIS-, sottoposto ad indagini per associazione a delinquere di tipo mafioso nell'operazione "-OMISSIS-" della DDA di Milano) è anch'essa gravata da informativa antimafia; infine, l'impresa "-OMISSIS-", come già detto, risulta collegata con esponenti della cosca "-OMISSIS-".

Inoltre, contrariamente all'assunto degli appellati, nella fattispecie il ruolo attivo del Sindaco -OMISSIS-nell'individuazione di tali imprese è legittimamente desunto dall'amministrazione non soltanto sulla base delle dichiarazioni rese -OMISSIS-(ritenuto dagli stessi appellati inattendibile, trattandosi di soggetto gravato anch'esso da procedimenti penali in corso e sanzionato per le vie disciplinari), ma anche in forza delle convergenti dichiarazioni rese da -OMISSIS-e -OMISSIS-, rispettivamente vice-sindaco e consigliere di maggioranza, di certo non sospettabili di ostilità preconcepita verso il Sindaco e la sua amministrazione.

Analogamente sottovalutati dal primo giudice (per come già evidenziato nel provvedimento cautelare) risultano:

gli elementi fattuali connessi alla vicenda della gestione del bar all'interno del parco comunale da parte di -OMISSIS-, pregiudicato, sorvegliato speciale con obbligo di soggiorno, indagato per associazione a delinquere di tipo mafioso, nonché sottoposto a misura custodiale detentiva nell'ambito della citata operazione "-OMISSIS-", per l'impiego di denaro beni o utilità di provenienza illecita con l'aggravante mafiosa per aver agevolato le famiglie mafiose dei -OMISSIS- di -OMISSIS-e dei -OMISSIS-;

la carenza di controlli e di vigilanza – di cui il sindaco era a conoscenza –

nella gestione del detenuto -OMISSIS-, affidato in prova al Comune di -OMISSIS-, con conseguente revoca della misura da parte della competente Autorità Giudiziaria, fondata proprio sull'omessa vigilanza del rispetto del programma di rieducazione cui lo stesso era sottoposto (si tratta, peraltro, della stessa persona che il video acquisito dalla Commissione Prefettizia mostrava esultante sul palco accanto al neo-eletto sindaco -OMISSIS-, durante il primo saluto pubblico alla popolazione);

la situazione di illegalità e disordine amministrativo relativa alla gestione delle attività del porto di -OMISSIS-, settore vitale per una città turistica, per come correttamente segnalato dall'amministrazione precedente.

Tanto evidenziato, anche la vicenda del contributo erogato per lo svolgimento del “-OMISSIS-”, seppure di minor rilievo, letta nel generale contesto sopra descritto, non può essere ridimensionata come mera irregolarità amministrativa vista la presenza alla manifestazione di elementi di spicco della cosca “-OMISSIS-” e di altri pregiudicati.

Appare, pertanto, conclusivamente evidente che la parcellizzazione dei singoli episodi sopra richiamati, unita alla loro sottovalutazione, ha impedito al primo giudice di cogliere la valenza sinergica, sul piano probatorio, di un complesso di elementi fattuali pianamente idoneo a legittimare – in termini di plausibilità e ragionevolezza - il giudizio dell'amministrazione in ordine all'effettiva esistenza di un pericolo concreto e attuale di un condizionamento mafioso subito dall'amministrazione comunale di -OMISSIS-.

Da ciò consegue la piena legittimità del provvedimento di scioglimento impugnato e, per l'effetto, in accoglimento dell'appello proposto, il rigetto del ricorso proposto in primo grado.

La peculiarità delle questioni trattate rende equo compensare interamente tra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, respinge il ricorso.

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 12 dicembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Umberto Realfonzo, Consigliere

Giulio Veltri, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Luigi Birritteri, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Luigi Birritteri**

**IL PRESIDENTE**

**Franco Frattini**

**IL SEGRETARIO**