

Publicato il 07/06/2017

**N. 06680/2017 REG.PROV.COLL.
N. 10433/2016 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 10433 del 2016, proposto da:

-OMISSIS-, rappresentati e difesi dagli avvocati Alfredo Gualtieri e Demetrio Verbaro, elettivamente domiciliati in Roma, viale Mazzini, 88, presso lo studio dell'avv. Giuseppe Labate Cosco;

contro

La Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno, U.T.G. - Prefettura di -OMISSIS-, in persona dei rispettivi legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la quale domiciliano in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento

previa sospensione dell'esecuzione,

del decreto del Presidente della Repubblica del 12 agosto 2016 di scioglimento del Consiglio comunale di -OMISSIS-;

della relazione di accompagnamento del Ministero dell'Interno;

della relazione del Prefetto di -OMISSIS- del 30 maggio 2016;
del precedente decreto di sospensione del Prefetto di -OMISSIS- del 12 agosto 2016.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'interno;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 maggio 2017 la dott.ssa Roberta Cicchese e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con l'odierno gravame, nelle qualità precedentemente rivestite di sindaco e di assessori della Giunta comunale del Comune di -OMISSIS-, hanno impugnato i ricorrenti il decreto del Presidente della Repubblica del 12 agosto 2016 e gli atti connessi indicati in epigrafe, con i quali gli organi del predetto Comune sono stati disciolti ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Queste le censure articolate a sostegno del gravame:

I) Violazione dell'art. 143 del d.lgs. 267/2000. Eccesso di potere per carenza dei presupposti, travisamento dei fatti, illogicità manifesta, carenza di istruttoria, sviamento di potere.

I ricorrenti rappresentano l'insussistenza dei presupposti ai quali l'art. 143 del d.lgs. 167/2000 subordina l'emanazione del gravato provvedimento dissolutorio, attesa l'assenza, nel caso di specie, di *“concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata”*.

La dedotta inidoneità probatoria ricorrerebbe con riferimento a tutte le singole vicende ed argomentazioni poste dall'amministrazione alla base del provvedimento impugnato, che vengono, pertanto, analiticamente contestate dai ricorrenti, i quali ne rappresentano, di volta in volta, l'insussistenza in fatto o la riconducibilità ad ordinarie forme di malfunzionamento, riferibili ad attività di gestione e non a scelte degli organi elettivi.

Il provvedimento, infine, oltre a non indicare in maniera puntuale condizionamenti e collusioni determinanti l'alterazione del procedimento di formazione della volontà dell'ente, degli organi elettivi ed il pregiudizio alla sicurezza pubblica, non terrebbe in alcun conto l'intensa attività della giunta per contrastare il fenomeno mafioso.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri e il Ministero dell'Interno, costituiti in giudizio, hanno chiesto il rigetto del ricorso, siccome infondato; in via pregiudiziale, hanno eccepito l'inammissibilità del gravame per mancata impugnativa della delibera del Consiglio dei Ministri del 10 agosto 2016.

A seguito di ordinanza collegiale è stata acquisita copia degli atti istruttori in versione integrale.

Il ricorso è stato trattenuto in decisione alla pubblica udienza del 24 maggio 2017.

DIRITTO

1. Si controverte in ordine alla legittimità del decreto del Presidente della Repubblica del 12 agosto 2016, che ha disposto, ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), lo scioglimento del Consiglio comunale di -OMISSIS-, con affidamento della gestione dell'ente a una commissione straordinaria, e degli atti connessi meglio indicati in epigrafe.

La questione è proposta dai ricorrenti, che rivestivano precedentemente le funzioni di sindaco e di componenti della Giunta del predetto comune a

seguito di consultazioni amministrative del 25 maggio 2014, i quali, mediante le dedotte doglianze, assumono l'insussistenza dell'evidenza dei gravi elementi cui l'art. 143 TUEL subordina l'esercizio della potestà eccezionale di scioglimento dell'organo elettivo comunale.

L'atto impugnato e i provvedimenti istruttori sulla cui base esso è stato adottato avrebbero, secondo i ricorrenti, enfatizzato singole vicende in sé prive di specifica concretezza e univocità probatoria in ordine alla sussistenza di un concreto condizionamento degli organi elettivi dell'ente locale o perché del tutto insussistenti o perché riconducibili a mero malfunzionamento amministrativo.

Resistono a tale prospettazione la Presidenza del Consiglio dei ministri e il Ministero dell'Interno, i quali sostengono l'inammissibilità e l'infondatezza nel merito del gravame.

2. In via preliminare deve essere esaminata l'eccezione in rito sollevata dalla difesa erariale in ordine all'inammissibilità del ricorso per mancata impugnativa della delibera del Consiglio dei Ministri del 10 agosto 2016, il cui contenuto è stato trasfuso del d.P.R. di scioglimento.

A giudizio della difesa erariale sarebbe proprio la delibera del Consiglio dei Ministri il provvedimento con il quale è stato deciso lo scioglimento del consiglio comunale di -OMISSIS- e quindi il vero atto lesivo della serie procedimentale, così che la sua mancata espressa impugnativa determinerebbe l'inammissibilità dell'intero gravame.

Il decreto presidenziale, infatti, non sarebbe stato assunto nell'esercizio di poteri amministrativi, ma nell'esercizio di un potere neutrale di garanzia e controllo di rilievo costituzionale.

La prospettazione non può essere condivisa.

Dalla lettura del comma 4 dell'art. 143 del TUEL, secondo il quale *“lo scioglimento di cui al comma 1 è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su*

proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri entro tre mesi dalla trasmissione della relazione di cui al comma 3, ed è immediatamente trasmesso alle Camere” emerge, in maniera inequivoca, come l’unico atto avente valenza esterna del complesso procedimento di scioglimento del Consiglio comunale è il decreto del Presidente della Repubblica, che i ricorrenti hanno correttamente impugnato.

La circostanza poi che le censure articolate investano, oltre che la statuizione finale, anche le carenze istruttorie, a giudizio dei ricorrenti occorse nella fase endoprocedimentale (in particolare, quelle contenute nella proposta del Ministero dell’interno, approvata dal Consiglio dei Ministri), fa sì che tutti gli atti che hanno concorso a determinare il contestato esito dissolutorio, debbano intendersi, da un punto di vista sostanziale, oggetto del ricorso.

Come infatti osservato da perspicua giurisprudenza, *“ai sensi dell’art. 40 c.p.a., nel processo amministrativo l’individuazione degli atti impugnati deve essere operata non con riferimento alla sola epigrafe, bensì in relazione all’effettiva volontà del ricorrente, quale è desumibile dal tenore complessivo del gravame e dal contenuto delle censure dedotte sicché è possibile ritenere che sono oggetto di impugnativa tutti gli atti che, seppure non espressamente indicati tra quelli impugnati ed indipendentemente dalla loro menzione in epigrafe, costituiscono senz’altro oggetto delle doglianze di parte ricorrente in base ai contenuti dell’atto di ricorso”* (cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, sez. V, 25/03/2016, n. 1242)

La delibera del Consiglio di ministri, al pari della proposta del Ministro dell’interno, che pure contribuiscono a determinare il contenuto della statuizione finale, non hanno, dunque, rilevanza esterna e sono prive di un’autonoma efficacia lesiva, così che non vi è la necessità di un’apposita ed espressa impugnativa (sull’inammissibilità dei ricorsi rivolti avverso atti endoprocedimentali, cfr., *ex multis*, Consiglio di Stato, sez. VI, 28 giugno

2016, n. 2862; non conferenti, nel caso all'odierno esame, si appalesano, invece, i due precedenti invocati dalla difesa erariale, in quanto si riferiscono, uno, alla fattispecie, radicalmente diversa, dell'impugnativa del d.P.R. di fissazione della data per lo svolgimento del referendum costituzionale, l'altro ad una argomentazione utilizzata al fine di determinare l'estromissione della Presidenza della Repubblica, laddove la decisione non ha affatto affermato l'inammissibilità del ricorso avverso il decreto di scioglimento per il caso di mancata impugnativa dell'atto consiliare presupposto).

Concorde giurisprudenza, in ogni caso, ha affermato la natura di alta amministrazione del d.P.R. di scioglimento (*ex multis*, Consiglio di Stato, sez. III, 24 febbraio 2016, n. 748, 26 settembre 2014, n. 4845 e 28 maggio 2013, n. 2895, che rilevano pure la particolare rilevanza, tra gli atti istruttori, della proposta ministeriale, qui espressamente gravata), restando così esclusa la sua asserita natura di atto meramente ricognitivo in funzione di garanzia e controllo, posto dalla difesa erariale a base della sua eccezione processuale.

3. Prima di passare all'esame delle singole questioni poste dal gravame, ritiene il Collegio necessario premettere una sintetica ricognizione del quadro normativo applicabile alla fattispecie.

In tale ambito, si osserva che, ai sensi del citato art. 143 TUEL, comma 1, *"...i consigli comunali e provinciali sono sciolti quando, anche a seguito di accertamenti effettuati a norma dell'articolo 59, comma 7, emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile degli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali 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, nonché il*

regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica”.

Il comma 2 della stessa norma dispone che, al fine di verificare la sussistenza degli elementi di cui al comma 1, anche con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti ed ai dipendenti dell'ente locale, il prefetto competente per territorio dispone ogni opportuno accertamento, di norma promuovendo l'accesso presso l'ente interessato. In particolare, il prefetto può nominare una commissione d'indagine, composta da tre funzionari della pubblica amministrazione, attraverso la quale esercita i poteri di accesso e di accertamento di cui è titolare per delega del Ministro dell'interno ai sensi dell'articolo 2, comma 2-quater, del decreto-legge 29 ottobre 1991, n. 345, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 1991, n. 410. Entro tre mesi dalla data di accesso, rinnovabili una volta per un ulteriore periodo massimo di tre mesi, la commissione termina gli accertamenti e rassegna al prefetto le proprie conclusioni.

Il comma 3 prevede che, entro il termine di quarantacinque giorni dal deposito delle conclusioni della commissione d'indagine, ovvero quando abbia comunque diversamente acquisito gli elementi di cui al comma 1, ovvero in ordine alla sussistenza di forme di condizionamento degli organi amministrativi ed elettivi, il prefetto, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica integrato con la partecipazione del procuratore della Repubblica competente per territorio, invia al Ministro dell'interno una relazione nella quale si dà conto della eventuale sussistenza degli elementi di cui al comma 1 anche con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti e ai dipendenti dell'ente locale. Nella relazione sono, altresì, indicati gli appalti, i contratti e i servizi interessati dai fenomeni di compromissione o interferenza con la

criminalità organizzata o comunque connotati da condizionamenti o da una condotta antiggiuridica. Nei casi in cui per i fatti oggetto degli accertamenti o per eventi connessi sia pendente procedimento penale, il prefetto può richiedere preventivamente informazioni al procuratore della Repubblica competente, il quale, in deroga all'articolo 329 c.p.c., comunica tutte le informazioni che non ritiene debbano rimanere segrete per le esigenze del procedimento.

Infine, come sopra già ricordato, secondo il comma 4 dell'art. 143 TUEL, lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri entro tre mesi dalla trasmissione della relazione di cui al comma 3, ed è immediatamente trasmesso alle Camere. Nella proposta di scioglimento sono indicati in modo analitico le anomalie riscontrate ed i provvedimenti necessari per rimuovere tempestivamente gli effetti più gravi e pregiudizievoli per l'interesse pubblico; la proposta indica, altresì, gli amministratori ritenuti responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento. Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della provincia, di componente delle rispettive giunte e di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte, anche se diversamente disposto dalle leggi vigenti in materia di ordinamento e funzionamento degli organi predetti.

4. Sempre in via preliminare, non sembra superfluo richiamare, in linea generale, gli indirizzi di interpretazione e applicazione della normativa in materia, come definiti dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa (Corte Costituzionale, sentenza 19 marzo 1993, n. 103; C. Stato, IV 21 maggio 2007, n. 2583; 24 aprile 2009, n. 2615; VI, 15 marzo 2010, n. 1490; 17 gennaio 2011, n. 227; 10 marzo 2011, n. 1547; Tar Lazio, Roma, I, 1°

luglio 2013, n. 6492; 21 novembre 2013, n. 9941; 20 marzo 2014, n. 3081).

A tale riguardo, si rammenta che lo scioglimento dell'organo elettivo si connota quale misura di carattere straordinario per fronteggiare un'emergenza straordinaria.

Nel relativo procedimento sono giustificati ampi margini nella potestà di apprezzamento dell'amministrazione nel valutare gli elementi su collegamenti diretti o indiretti, non traducibili in singoli addebiti personali, ma tali da rendere plausibile il condizionamento degli amministratori, pur quando il valore indiziario dei dati non sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale, essendo asse portante della valutazione di scioglimento, da un lato, la accertata o notoria diffusione sul territorio della criminalità organizzata e, dall'altro, le precarie condizioni di funzionalità dell'ente in conseguenza del condizionamento criminale.

Pertanto, in tale ambito di apprezzamento, rispetto alla pur riscontrata commissione di atti illegittimi da parte dell'amministrazione, è necessario un *quid pluris*, consistente in una condotta, attiva od omissiva, condizionata dalla criminalità anche in quanto subita, riscontrata dall'amministrazione competente con discrezionalità ampia, ma non disancorata da situazioni di fatto suffragate da obbiettive risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusione, così da rendere pregiudizievole per i legittimi interessi della comunità locale il permanere alla sua guida degli organi elettivi.

Ciò in quanto l'art. 143 TUEL precisa le caratteristiche di obiettività delle risultanze da identificare, richiedendo che esse siano concrete, e perciò fattuali, univoche, ovvero non di ambivalente interpretazione, rilevanti, in quanto significative di forme di condizionamento.

5. Qualche cenno va ancora riservato alla tipologia dello scrutinio di legittimità rimesso alla presente sede, che, come da costante giurisprudenza, in conseguenza dei profili interpretativi sopra accennati, è esercitabile nei

limiti della presenza di elementi che denotino, con sufficiente concludenza, la eventuale deviazione del procedimento dal suo fine di legge.

Con l'avvertenza che l'operazione in cui consiste l'apprezzamento giudiziale delle acquisizioni in ordine a collusioni e condizionamenti non può però essere effettuata mediante l'estrapolazione di singoli fatti ed episodi, al fine di contestare l'esistenza di taluni di essi ovvero di sminuire il rilievo di altri in sede di verifica del giudizio conclusivo sull'operato consiliare.

Ciò, in quanto, in presenza di un fenomeno di criminalità organizzata diffuso nel territorio interessato dalla misura di cui si discute, gli elementi posti a conferma di collusioni, collegamenti e condizionamenti vanno considerati nel loro insieme, poiché solo dal loro esame complessivo può ricavarsi la ragionevolezza della ricostruzione di una situazione identificabile come presupposto per l'adozione della misura stessa (C. Stato, IV, 6 aprile 2005, n. 1573; 4 febbraio 2003, n. 562; V, 22 marzo 1998, n. 319; 3 febbraio 2000, n. 585).

6. Sulla scorta di tutte le coordinate normative, interpretative e giurisprudenziali di cui è stata fatta sin qui sintetica ricognizione può passarsi alla disamina del ricorso in esame.

Le questioni sostanziali prospettate dai ricorrenti attengono all'asserita inesistenza, nella fattispecie, degli elementi componenti il grave quadro che legittima il ricorso alla misura straordinaria di cui si discute.

Per effettuare tale disamina, va rammentato quanto già sopra visto, in uno alla citata giurisprudenza, ovvero come la ragionevolezza o meno della ricostruzione di una situazione identificabile come presupposto per l'adozione del rimedio previsto dalla disposizione non possa che derivare dalla considerazione unitaria ovvero dall'esame complessivo degli elementi presi in considerazione nel procedimento.

7. Detti elementi possono essere compiutamente desunti dalla proposta di scioglimento del Ministro dell'Interno.

7.1 Infatti, come rilevato dalla Sezione in analoghi contenziosi (*ex multis*, Tar Lazio, Roma, I, 27 ottobre 2016, n. 10557, 10 luglio 2015, n. 9685, 21 novembre 2013, n. 9941), nell'ambito della complessità dell'iter, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, che caratterizza l'andamento del procedimento ex art. 143 del d.lgs. 267/2000, la relazione ministeriale va identificata come il momento centrale di rappresentazione analitica delle anomalie riscontrate nelle fasi antecedenti alla sua adozione, e, indi, quale vero nucleo espressivo della determinazione tecnica sottostante allo scioglimento.

7.2 Nella fattispecie, la proposta di scioglimento formulata dal Ministero dell'Interno riferisce che gli elementi che hanno causato la nomina della Commissione di accesso, alle cui conclusioni la relazione ministeriale in più punti si richiama, sono costituiti da un recente atto intimidatorio dalle modalità tipicamente mafiose, perpetrato la notte tra il 18 e il 19 gennaio 2015 ai danni dell'autovettura del sindaco.

Dall'attività istruttoria compiuta dall'insediata Commissione sarebbe emersa, in una realtà territoriale caratterizzata dalla radicata e pervasiva presenza di locali organizzazioni criminali (il clan -OMISSIS-e il clan -OMISSIS-di -OMISSIS-), l'esistenza di forti legami a diverso titolo intercorrenti tra alcuni amministratori e dipendenti dell'amministrazione comunale ed esponenti della criminalità organizzata, tali da determinare uno sviamento dell'operato dell'ente dalle sue finalità istituzionali e la sottomissione dello stesso agli interessi e alle logiche illecite.

7.3 In particolare, sarebbero state raccolte prove dell'esistenza, nel corso della campagna che ha preceduto l'elezione della giunta -OMISSIS-, di accordi preelettorali maturati alla presenza di soggetti riconducibili alla

locale criminalità organizzata.

Significativa rilevanza avrebbe poi la vicenda del “*bagno nelle acque - OMISSIS-ne*” del Capodanno 2015, promossa dagli amministratori locali con la collaborazione, tra gli altri, di un noto pregiudicato con precedenti per reati associativi e svoltasi alla presenza di rappresentanti della giunta, un componente della quale aveva provveduto a convocare una troupe RAI.

Solo a seguito delle indagini disposte dai locali Carabinieri, il sindaco avrebbe poi ritirato la delega all’assessore al turismo, fatto a cui sarebbe seguito il menzionato attentato.

7.4 La proposta prosegue poi illustrando gli elementi emersi al termine delle indagini effettuate, ritenute rilevanti quali presupposti per l'applicazione della misura di rigore di cui all'articolo 143 del d.lgs. 267/2000 in quanto sintomatiche di indebita ingerenza degli organi politici sull’operato degli organi amministrativi.

Numerose illegittimità sarebbero state poste in essere a mezzo del ricorso alla procedura della “*somma urgenza*”, nell’affidamento dei lavori per la realizzazione di uno spazio verde antistante un edificio di culto e nella procedura seguita per l’affidamento del servizio di depurazione.

Ulteriori irregolarità, attestanti lo sviamento dell’attività amministrativa in favore di ambienti controindicati, sarebbero emersi dall’esame delle attività svolte all’interno del porto turistico di -OMISSIS- e di quelle di rilascio delle concessioni per i lidi balneari.

Di particolare rilievo, poi, sarebbero 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, nonché 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.

Da ultimo, il provvedimento evidenzia l'avvenuta 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.

8. L'esame del quadro delineato nella proposta in esame, analizzato alla luce delle emergenze processuali, fa emergere la fondatezza della censura ricorsuale inerente la carenza nella fattispecie dei presupposti per lo scioglimento degli organi elettivi locali.

Per arrivare a tale conclusione, va rammentato che, alla stregua delle ridette coordinate ermeneutiche, se è vero che gli elementi concreti, univoci e rilevanti che legittimano il ricorso al rimedio non devono necessariamente ridondare in attività di rilievo penale, è pur vero che essi non possono non dimostrare quella consistenza e unidirezionalità necessaria a permettere una fondata percezione della loro forte e decisa valenza rivelatrice dei collegamenti esistenti tra gli amministratori locali e la criminalità organizzata e dei conseguenti condizionamenti sull'attività amministrativa.

8.1 E tutto ciò nella fattispecie non è dato osservare, a partire dalla riferita esistenza di accordi preelettorali maturati alla presenza di soggetti riconducibili alla locale criminalità organizzata.

Ed invero la vicenda, già genericamente descritta nella proposta – non essendosi evidenziato il nesso tra la ritenuta “*presenza*” all'incontro di soggetti riconducibili ad ambienti mafiosi e gli effetti che tale circostanza avrebbe esercitato sul contenuto dell'accordo o sull'agire della futura giunta - appare, alla luce delle puntualizzazioni di parte, priva del preteso rilievo probatorio (sulla genericità dell'addebito, cfr. pure verbale della Commissione d'accesso, che nel descrivere la vicenda, a pag. 97, conclude nel senso che l'accordo che ha portato alla vittoria della lista -OMISSIS- sarebbe maturato alla presenza di soggetti “*presumibilmente*” vicini alle

cosche -OMISSIS-e -OMISSIS-di -OMISSIS-).

Alla evocata riunione erano infatti presenti, secondo quanto risulta dal verbale della Commissione di accesso, il candidato sindaco -OMISSIS-, l'avv. -OMISSIS-, cugino del primo, il dottor -OMISSIS-(nominato vicesindaco dopo la vittoria elettorale), il dottor -OMISSIS-(in seguito divenuto assessore al turismo) e il signor -OMISSIS- proprietario dell'Hotel Santa Lucia, presso il quale si è svolto l'incontro.

Dal medesimo verbale emerge come l'oggetto dell'incontro fosse la confluenza in un'unica lista di due autonome formazioni, oggetto in sé lecito e in concreto non segreto, mentre dalla produzione di parte ricorrente emerge come i partecipanti fossero soggetti non gravati da precedenti o procedimenti penali per fatti di criminalità organizzata e comunque non riconducibili all'area di influenza della stessa.

Sono state infatti depositate in atti, tra le altre, copie dei certificati del casellario giudiziario e dei carichi pendenti del sindaco -OMISSIS- e del cugino di questi, -OMISSIS-- che la commissione riferisce essere indagato nell'abito di un procedimento per corruzione in atti giudiziari e falsità ideologica commessa con modalità mafiose - la parentela e la frequentazione con il quale erano state ritenute sintomatiche della prossimità del sindaco ad ambienti della criminalità organizzata.

Dai detti certificati emerge l'assenza sia di condanne che di procedimenti pendenti in capo a tutti i detti soggetti, ciò che dequota automaticamente tutte le indicazioni tratte da denunce o indagini, estremamente risalenti e non tradotte in accertamento giudiziario (emblematico è l'argomento utilizzato a pag. 96 del verbale della Commissione di accesso, laddove, per individuare un collegamento dell'attuale giunta con gli ambienti della criminalità organizzata, viene indicata una telefonata tra soggetti estranei alla consiliatura disciolta, acquisita agli atti di un procedimento del 2007,

dalla quale dovrebbe “desumersi” un contatto tra il sindaco -OMISSIS- e il -OMISSIS-).

Con particolare riferimento alla posizione dell’-OMISSIS-, va poi considerato che i ricorrenti hanno rappresentato, con affermazione rimasta incontestata, l’avvenuta assoluzione di questi dai reati menzionati nella proposta di scioglimento e nel verbale della Commissione d’accesso, rappresentando altresì come l’attività professionale di avvocato penalista svolta dal cugino del sindaco escluda che gli incontri di questi con soggetti pregiudicati possa essere legittimamente qualificata in termini di “*frequentazione*”, rilevante ai fini che occupano (sulle caratteristiche del concetto di frequentazione e sulla necessità, al fine di ravvisarne la ricorrenza, che i “*contatti*” tra i soggetti avvengano in un contesto che, anche sul piano indiziario, li distingua dalla mera conseguenza di un rapporto di conoscenza, cfr., Consiglio di Stato, sez. III, 3 marzo 2016, n. 876).

Ne discende, in mancanza di prospettazione di ulteriori e puntuali elementi, l’insussistenza, a carico dello sindaco e del cugino, di elementi dotati di concreta e univoca valenza probatoria.

Quanto poi al vicesindaco -OMISSIS-, la Commissione d’accesso, dopo aver richiamato tre meri deferimenti estremamente risalenti (l’ultimo risale al 1998), rileva come lo stesso sia fratello di -OMISSIS-- “*contiguo al -OMISSIS-*”, egemone sul territorio -OMISSIS-, ed intestatario fittizio di beni del clan di -OMISSIS-, anche essi, come pure le rispettive mogli, collegati al clan -OMISSIS-- e zio acquisito di -OMISSIS-, cognata di un pluripregiudicato affiliato alla costa -OMISSIS-.

Espressione della vicinanza personale del -OMISSIS- al clan -OMISSIS- sarebbe infine una vicenda, avvenuta nel 2009, quando nel corso di un diverbio tra il vicesindaco, medico radiologo presso l’Ospedale cittadino, ed

un infermiere, a difesa del primo intervenivano il fratello -OMISSIS-, dell'omonimo clan.

Osserva, in primo luogo il Collegio, come i ricorrenti hanno depositato in atti copia della sentenza di assoluzione di -OMISSIS- per i fatti dipendenti dalla riferita intestazione fittizia di beni della famiglia-OMISSIS-

Più in generale, va poi condivisa l'argomentazione articolata dai ricorrenti secondo cui il mero richiamo ai rapporti parentali con soggetti pregiudicati non è sufficiente a provare l'esistenza di collegamenti di un amministratore locale con la criminalità organizzata.

In proposito la giurisprudenza ha recentemente ribadito come *“i rapporti di parentela tra amministratori ed esponenti della criminalità non possono costituire ex se elemento indicativo di un collegamento, rilevante ai sensi dell'art. 143, dovendo invece gli stessi essere rafforzati, onde pervenire ad un dato significativo e rispettoso del criterio di concretezza, con la riscontrata sussistenza di convivenza o di assidua frequentazione, e ciò ancor di più laddove non sia il parente stesso esponente della criminalità, bensì un suo congiunto o ulteriore parente da questi acquisito, in tal modo allentandosi, anche sul piano del rapporto di parentela, la rilevanza dell'elemento indicatore del collegamento con l'amministratore* (così Consiglio di Stato, sez. III, 3 marzo 2016, n. 876).

Ne deriva, anche in questo caso, un quadro indiziario insufficiente a considerare il vicesindaco prossimo ad ambienti di criminalità mafiosa.

Con riferimento all'assessore-OMISSIS- la Commissione d'accesso, oltre a menzionare un verosimile fidanzamento della sorella dello stesso con un soggetto gravitante nell'area del -OMISSIS-, circostanza sulla quale si richiama quanto sopra osservato in relazione all'irrilevanza del mero rapporto parentale, individua, quale elemento sintomatico della prossimità ad ambienti malavitosi, la vicenda del bagno di Capodanno, sulla quale si tornerà tra poco, senza che vengano menzionati a suo carico pregiudizi penali o di polizia ovvero frequentazioni qualificate, a lui direttamente

riferite, con appartenenti della criminalità organizzata.

In relazione al proprietario dell'Hotel, infine, è rimasto incontestato quanto affermato dai ricorrenti in ordine al fatto che lo stesso è immune da pregiudizi penali.

In ordine alla evidenziata parentela di quest'ultimo con un soggetto appartenente alla criminalità organizzata, ritiene poi il Collegio che debba essere condivisa la prospettazione dei ricorrenti secondo i quali il dato menzionato sarebbe irrilevante, sia alla luce del fatto che all'astratta sussistenza del vincolo di affinità non sono affiancati ulteriori elementi corroboranti, direttamente riferibili al soggetto, sia in considerazione della circostanza che il congiunto (in realtà ex cognato del -OMISSIS- atteso che questi si è separato dalla sorella del pregiudicato) è collaboratore di giustizia ammesso ad un programma di protezione, ammissione che, come noto, presuppone un penetrante accertamento da parte del giudice penale circa l'avvenuta recisione dei legami con la criminalità organizzata.

Conclusivamente sul punto, ritiene dunque il Collegio, che l'assunto contenuto nella proposta non risulti correttamente correlato a premesse dotata di consistenza e univocità.

8.2 Nessuna particolare efficacia probatoria della sussistenza di legami tra la giunta -OMISSIS- e la criminalità organizzata può trarsi poi dalla vicenda del bagno di Capodanno.

Secondo la relazione ministeriale, dagli accertamenti istruttori acquisiti emergerebbe come uno dei principali promotori dell'evento, pregiudicato vicino alla locale cosca, avrebbe avuto contatti talmente consolidati con la giunta disciolta da aver ottenuto la pronta attivazione dell'allora assessore al turismo (Bretti), con il benestare del sindaco, per la convocazione di una troupe RAI, che ha poi intervistato proprio il noto pregiudicato.

La giunta, in sostanza, avrebbe scientemente promosso la manifestazione

consapevole del fatto che tra gli organizzatori vi era un soggetto collegato alla criminalità organizzata, la cui intervista avrebbe testimoniato la forza del radicamento criminale nel comune.

Osserva, per contro, il Collegio come, dalla stessa proposta e dagli atti istruttori da questa richiamati, emerge come la manifestazione, “*che si svolge ogni anno*”, appare riconducibile ad una sorta di tradizione popolare, la reiterazione della quale è priva di una struttura organizzativa in senso tecnico, nonché di un vero e proprio soggetto promotore e di una procedura controllabile di iscrizione dei partecipanti.

A tale manifestazione cittadina l'assessore al turismo ha voluto dare rilievo presso la stampa regionale, segnalando la manifestazione alla locale RAI 3, senza che da tale dato possa cogliersi la conoscenza da parte di questi dell'identità dei partecipanti e/o degli intervistati.

Ne discende che la sostanziale irrilevanza della vicenda al fine della prova della sussistenza del collegamento della giunta con la criminalità locale.

Ai fatti, peraltro, il sindaco ha attribuito una rilevantissima valenza politica, tanto da averne fatto discendere la revoca dell'assessore al turismo.

8.3 Medesima inconsistenza probatoria, essendo la conclusione basata su una mera ipotesi, va poi attribuita alla ricostruzione secondo cui l'attentato all'auto del sindaco sarebbe espressione di una vendetta maturata in ambiente mafioso, al quale il sindaco sarebbe organico, determinata dalla sopra menzionata revoca della delega all'assessore al turismo e della sostituzione di una ditta (-OMISSIS-riconducibile al pregiudicato -OMISSIS-) con altra ditta (-OMISSIS-, di titolarità di un cognato di un elemento di spicco del -OMISSIS-) nello svolgimento di un appalto.

In proposito, oltre a quanto già rilevato in ordine alla mancata prova dell'appartenenza o prossimità dei componenti della giunta e del sindaco all'ambiente della criminalità organizzata, che di tale ricostruzione

dovrebbe costituire la necessaria premessa logica, va pure considerato che i ricorrenti hanno rappresentato, corroborando la tesi con produzione documentale, che la sostituzione tra le due ditte, peraltro a seguito di rinuncia della prima, è avvenuta circa un mese dopo l'attentato e che entrambe le ditte sono risultate affidatarie di lavori a seguito di produzione dei necessari certificati antimafia (cfr. allegati al ricorso introduttivo).

9. Quanto al resto, si osserva che tutti gli altri elementi presi in considerazione nella proposta, che richiama, come parte integrante, la relazione del Prefetto di -OMISSIS-, attengono sostanzialmente: a) al contesto territoriale in cui si colloca il Comune; b) alla sussistenza di irregolarità amministrative in vari campi dell'attività comunale.

9.1 Il contesto territoriale, tuttavia, nulla dice *ex se* in ordine all'eventuale collegamento esistente tra gli amministratori di un determinato comune e la criminalità organizzata.

Come già rilevato dalla Sezione in analoghi contenziosi (tra cui Tar Lazio, I, 4 luglio 2013, n. 6609), la natura dello scioglimento quale rimedio di *extrema ratio* volto a salvaguardare beni primari dell'intera collettività nazionale, messi in pericolo o compromessi dalla collusione tra amministratori locali e criminalità organizzata o dal condizionamento comunque subito dai primi, non fronteggiabile con altri apparati preventivi o sanzionatori dell'ordinamento, ovvero, in altre parole, lo stesso obiettivo di ripristino delle condizioni di legalità che il legislatore assegna alla misura in presenza delle condizioni eccezionali tratteggiate dall'art. 143 TUEL, richiede che l'intervento sia posto in essere solo laddove l'influenza della criminalità organizzata sugli organi elettivi dell'amministrazione locale sia fondatamente e univocamente percepibile, risolvendosi altrimenti l'applicazione della norma in un'inammissibile ingerenza dello Stato nei governi locali.

Ne consegue imprescindibilmente che, nell'apprezzamento della eventuale sussistenza delle ridette condizioni eccezionali, nessuna realtà locale (quale specificamente quella di -OMISSIS-, sita in provincia di -OMISSIS-) debba scontare in linea di principio ovvero pregiudizialmente la mera appartenenza a un più vasto territorio, ritenuto, sotto il profilo giuridico, ma anche sotto quello storico, pervasivamente interessato dalla presenza di fenomeni criminali radicati e organizzati nel territorio.

Diversamente opinandosi, un ordinamento democratico e pluralistico, quale quello vigente, non potrebbe tollerare la stessa esistenza del considerato potere di intervento centrale, autoritativo e *ab externo*, sugli organi locali.

Può aggiungersi, del resto, che per le stesse ragioni, ancorché antitetivamente, altre realtà locali, sia pur ritenute, sempre storicamente, lontane dagli stessi fenomeni per ragioni geografiche, non possono, per ciò solo, e soprattutto nell'attuale nuova conformazione delle strutture criminali, implementatasi in conformità allo sviluppo delle forme di comunicazione e al più elevato grado di complessità delle sottostanti organizzazioni, essere ritenute indenni dalla possibilità di un loro radicamento.

Si deve in sostanza concludere graniticamente che, in base alle specifiche caratteristiche di ciascuna parte del territorio nazionale, l'accertamento da compiersi ex art. 143 del d.lgs. 267/2000, ai fini del suo positivo riscontro di legittimità in via giudiziale, deve necessariamente far trasparire l'esistenza di un modello di collegamento diretto o indiretto tra amministratori e criminalità organizzata di tipo mafioso o simile ovvero di forme di condizionamento dei primi, che possono anche riflettersi, caso per caso, in una diversa conformazione degli elementi che denotano la presenza delle condizioni patologiche che determinano i gravi effetti negativi nella

gestione della cosa pubblica richiamati dalla disposizione, ma che non può che essere identico nell'apprezzamento della consistenza degli elementi stessi, che, laddove conduca allo scioglimento dell'organo elettivo locale, deve dar conto in ogni caso della loro concretezza, univocità e rilevanza.

9.2. Del pari non significative di condizionamento e contiguità con ambienti malavitosi appaiono le vicende relative alle rilevate irregolarità gestionali, spesso peraltro desunte dalle dichiarazioni del responsabile dell'area urbanistica e tecnica, persona in qualche modo non serena nelle sue affermazioni, trattandosi, come emerge dallo stesso verbale della Commissione di accesso, di soggetto gravato da precedenti e procedimenti in corso (cfr. verbale della Commissione, pagg. 53 ss), e che i ricorrenti rappresentano essere stato sanzionato disciplinarmente, oltre che assoggettato ad una riduzione di indennità per mancato raggiungimento degli obiettivi.

Ciò premesso, e con riferimento alla vicenda delle somme urgenze, si osserva che:

dalla produzione documentale versata in atti da parte ricorrente emerge come gli atti amministrativi che hanno disposto in materia risultano sottoscritti dall'architetto-OMISSIS-cfr. relazione di servizio verbale di somma urgenza a seguito di precipitazioni atmosferiche del 19-20 giugno prot. generale n. 7012 del 20 giugno 2016, allegata sub 8 al ricorso), così che la versione da questi fornita alla Commissione di accesso, e secondo cui egli si sarebbe limitato a ratificare l'operato altrui, non appare suffragata da riscontri;

la ditta -OMISSIS-, asseritamente chiamata dal sindaco in via preventiva per un affidamento diretto dei lavori, era stata chiamata dal responsabile dell'area tecnica;

le ditte incaricate dei lavori sono state individuate a seguito di gara e

nessuna di esse, al momento del conferimento dell'incarico, risultava gravata da interdittive antimafia (cfr. produzione di parte e anche verbale della commissione);

il tetto di € 40.000,00 di spesa è stato rispettato, atteso che l'importo complessivo di € 48.000,00 si riferisce a due eventi calamitosi diversi ancorché verificatisi nel medesimo sito.

Va poi analizzata la vicenda relativa alla realizzazione di un'aiuola dinanzi a -OMISSIS-, che la proposta ministeriale riferisce essere stata aggiudicata a seguito di una gara non regolare a ditta individuata tramite l'ingerenza del vicesindaco e di un consigliere comunale con la collaborazione del responsabile dell'area tecnica. La vicenda sarebbe di particolare rilevanza in considerazione del fatto che l'importo dei lavori (pari a poco più di € 8.000,00) avrebbe potuto essere risparmiato perché c'erano degli sponsor privati disposti ad eseguire gratuitamente l'opera.

Anche in tal caso il corredo probatorio appare non adeguato a fornire prova di un collegamento o condizionamento della criminalità organizzata.

Nella vicenda neppure pare ricorrere la mera irregolarità amministrativa, atteso che, come evidenziato dai ricorrenti, agli atti della commissione di accesso non sono menzionati documenti che provino l'esistenza di privati che si sarebbero offerti come sponsor o la ritenuta fittizietà o irregolarità della gara, risultando emessi dalla giunta, sul punto, solo atti di indirizzo.

Va pure condiviso quanto rappresentato dai ricorrenti in ordine al preteso ritardo nella trasmissione degli atti per l'indizione di una nuova gara per il servizio di depurazione, che dalla stessa ricostruzione contenuta nel verbale della commissione di accesso appare riconducibile ad un'ipotesi di disservizio e malfunzionamento amministrativo, piuttosto che ad una specifica influenza poste in essere dalla criminalità organizzata o a specifici vantaggi da questa conseguiti, tanto più che la ditta affidataria è rimasta la

medesima anche durante l'insediamento della Commissione.

Medesima riconducibilità ad irregolarità amministrative va poi ravvisata, alla stregua degli stessi atti istruttori utilizzati dalla proposta ministeriale, nella rappresentata "*pessima gestione*" del-OMISSIS-, istituzionalmente rimessa ad un responsabile amministrativo, mentre, con riferimento alla vicenda dello -OMISSIS-, la cui irregolarità edilizia si assume essere stata collusivamente tollerata dagli amministratori, occorre rilevare come i ricorrenti hanno depositato in atti prova del fatto che la giunta -OMISSIS- aveva respinto l'ipotesi transattiva (cfr. allegato 13 al ricorso) e ordinato la demolizione del fabbricato e la chiusura dell'esercizio.

Una collusione o una responsabilità politica della giunta non paiono neppure ravvisabili in ordine alla riferita tardiva comunicazione all'Ufficio esecuzione penale di -OMISSIS- dell'assenza di una struttura operativa per la sorveglianza di un soggetto condannato a pena detentiva, peraltro per reato comune, ed ammesso a scontare una misura alternativa presso il Comune di -OMISSIS-.

Ed infatti, oltre al fatto che l'affidamento in prova del condannato aveva avuto luogo sulla base di una disponibilità lavorativa offerta dalla precedente amministrazione, per la riconducibilità della vicenda ad un piano squisitamente amministrativo depone la circostanza, emergente dagli stessi atti istruttori utilizzati per la formulazione della proposta, per cui vi erano responsabili amministrativi che avrebbero dovuto sovrintendere al corretto svolgimento della misura, così che il sindaco non aveva istituzionale e diretta conoscenza delle assenze dal lavoro dell'affidato o di altri profili pratici connessi allo svolgimento della misura.

Da ultimo, e con riferimento alla riferita partecipazione del medesimo soggetto ai festeggiamenti per la vittoria elettorale del 2010, oltre alla risalenza della vicenda, peraltro antecedente pure rispetto alla concessione

della misura alternativa, la quale oltretutto appare giuridicamente incompatibile con l'ipotesi di un perdurante collegamento del pregiudicato con ambienti criminali, va pure rilevata l'assenza di particolare significatività dell'evento, atteso che, benché lo stesso fosse presente sul palco in prossimità dell'allora neoeletto sindaco -OMISSIS- non sono stati posti in rilievo la necessità di particolari modalità di accesso alla manifestazione, aperta al pubblico, o un ruolo attivo svolto dal soggetto nel corso della manifestazione (sul punto, cfr., da ultimo, Consiglio di Stato, sez. IV, 3 marzo 2016).

Del pari ascrivibili ad attività (o a omesse attività) amministrative appaiono le contestazioni secondo cui il Comune avrebbe consentito l'occupazione ad uso commerciale di spazi siti all'interno del Porto di -OMISSIS-, senza previo pagamento del canone di occupazione del suolo pubblico, senza il preventivo rilascio del titolo autorizzativo e senza acquisire i certificati antimafia degli occupanti, molti dei quali riconducibili alla criminalità organizzata.

Si tratta infatti di attività che competono al personale amministrativo, rispetto alle quali neppure è indicato in cosa sarebbe consistita l'eventuale l'ingerenza politica, risultando, per contro, in atti la mera sottoscrizione, da parte del Sindaco, di atti di programmazione

Medesima assenza di indizi o argomentazioni dettagliate in ordine a specifiche ingerenze della giunta o di suoi componenti deve poi ravvisarsi in ordine alle pretese irregolarità nel rilascio delle concessioni demaniali.

La già constatata assenza di univocità e rilevanza degli indizi ai fini della prova di un condizionamento criminale dell'operato della giunta ricorre pure con riferimento ai finanziamenti concessi per la realizzazione di un torneo di calcio, elargiti, secondo la prospettazione delle resistenti amministrazioni, sulla base di domande delle quali non era leggibile la

sottoscrizione e comunque facenti capo al comitato organizzativo nel cui ambito gravitavano “*elementi vicini e/o parenti diretti di esponenti delle locali ‘ndrine’*”.

E, infatti, attesa l'estrema genericità di tale ultimo addebito, unico sintomatico del preteso condizionamento, la vicenda, ove non si aderisca alla prospettazione di parte secondo cui il comitato richiedente farebbe capo all'associazione-OMISSIS-, organizzatrice di molteplici manifestazioni cittadine, può essere ascritta alle irregolarità amministrative.

Tutti gli elementi indicati, in conclusione, appaiono privi di specifica concludenza in ordine alla sussistenza di un condizionamento criminale di tipo mafioso.

In ordine al corretto apprezzamento dei dati di fatto deve, peraltro, convenirsi con la prospettazione di parte ricorrente che ha lamentato la circostanza che, nella valutazione complessiva delle risultanze istruttorie, non sia stato attribuito alcun rilievo alla produzione di parte attinente alle numerose iniziative volte a promuovere una cultura della legalità, l'irrilevanza delle quali avrebbe dovuto essere, ancorché sinteticamente, motivata dall'amministrazione procedente nel testo del provvedimento.

10. 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.

11. Per tutto quanto precede, il ricorso, assorbita ogni altra censura, deve essere accolto, disponendosi, per l'effetto, l'annullamento del gravato provvedimento di scioglimento.

13. Le spese di lite possono essere compensate in considerazione della complessità della vicenda, ciò che esonera il Collegio dalla decisione in ordine alla domandata estromissione della Presidenza della Repubblica, l'effetto della quale refluirebbe, sostanzialmente, solo in materia di regolazione delle stesse.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla il provvedimento impugnato.

Compensa tra le parti le spese di lite.

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 della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare i ricorrenti, i luoghi e le altre persone menzionate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 maggio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Rosa Perna, Presidente FF

Roberta Cicchese, Consigliere, Estensore

Lucia Maria Brancatelli, Referendario

IL SEGRETARIO

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