

Infiltrazioni mafiose e scioglimento del Consiglio Comunale e provinciale

Autore: Redazione

In: Diritto amministrativo

N. 01490/2010 REG.DEC.

N. 06184/2009 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 gennaio 2010 il Cons. ***** e uditi per le parti gli avvocati ***** per delega di ***** e *****;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Previa delega ministeriale n. 17102/128/51 del 13 luglio 2006, il Prefetto di Napoli, con decreto n. 1730/AREA II/EE.LL. del 25 luglio 2006, sul presupposto di notizie ed esposti riguardanti la vita amministrativa del Comune di Arzano, ravvisava la necessità di svolgere ogni opportuna indagine al fine di verificare la possibile sussistenza di influenze e condizionamenti da parte della criminalità organizzata, in tal senso disponendo l'accesso presso l'ente da parte di una commissione di verifica.

La commissione redigeva una prima relazione in data 15 dicembre 2006, in cui venivano evidenziati specifici elementi d'interesse rimessi alla valutazione delle autorità competenti.

Gli accertamenti riguardavano settori di attività comunemente ritenuti sensibili per gli interessi delle consorterie criminali, quali l'urbanistica ed i rapporti contrattuali; oggetto di esame erano anche vicende relative ad enti ed organismi strettamente collegati al Comune, in particolare il Consorzio cimiteriale, nonché la Arzano Multiservizi s.p.a. società a capitale maggioritario comunale, sulla quale la verifica aveva riguardato in un primo momento le vicende inerenti la gara per la scelta del socio privato di minoranza.

La commissione approfondiva ulteriori specifici aspetti della vita amministrativa del Comune, quali l'intervento di realizzazione del nuovo cimitero mediante procedura di finanza di progetto, i rimborsi per le spese legali, l'assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, l'affidamento del servizio di tesoreria e la gestione del centro polivalente per anziani.

Nella seduta del 21 dicembre 2006 il Comitato per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica ravvisava l'opportunità di procedere ad ulteriori attività istruttorie relativamente alla Arzano Multiservizi s.p.a. ed all'urbanistica, di tanto incaricando la commissione, che redigeva una seconda relazione in data 23 marzo 2007, nella quale riteneva sussistenti elementi di pericolo di permeabilità del Comune alle logiche ed agli obiettivi della criminalità organizzata.

Nella seduta del 19 luglio 2007 il Comitato per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica riteneva di disporre ancora accertamenti, sul presupposto che alcuni elementi di valutazione, sebbene significativi, risalivano ad alcuni anni addietro per cui avrebbero potuto costituire oggetto di facili attacchi in sede giudiziale. In quell'occasione il Comandante provinciale dei Carabinieri di Napoli rilevava l'esistenza di una relazione rimessa alla Commissione parlamentare antimafia contenente indicazioni esaustive sul supposto condizionamento mafioso nel Comune di Arzano.

La commissione veniva quindi investita del compito di svolgere altri accertamenti che confluivano così in una terza relazione datata 21 dicembre 2007; costituiva oggetto di particolare approfondimento ancora una volta la situazione della Arzano Multiservizi s.p.a., nel frattempo colpita da informativa interdittiva antimafia - provvedimento ritenuto legittimo in sede di giudizio cautelare, sia di primo grado che d'appello - e posta in liquidazione con provvedimenti assunti dall'Amministrazione comunale e giudicati dall'organo ispettivo sintomatici di un possibile condizionamento mafioso; significativa rilevanza aveva inoltre la presenza nella società di un direttore tecnico sottoposto a procedimento penale per associazione a delinquere di stampo mafioso. Oggetto d'interesse era anche la figura del direttore del Consorzio Cimiteriale, già presidente dello stesso, ritenuto vicino a personaggi appartenenti alla malavita locale e dotato di un forte ascendente sulla persona del Sindaco.

Di conseguenza, il Prefetto di Napoli, sulla scorta degli elementi acquisiti, con nota n. 786/08/R/ AREA II/ EE.LL. del 15 febbraio 2008, chiedeva al Ministro dell'Interno lo scioglimento del Consiglio Comunale di Arzano ai sensi dell'art. 143 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

Successivamente, su proposta del Ministro dell'Interno del 26 febbraio 2008, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 2008, con D.P.R. del 5 marzo 2008, il Consiglio Comunale di Arzano veniva sciolto per la durata di diciotto mesi, con affidamento della gestione ad una commissione straordinaria.

Con decreto del 29 febbraio 2008 il Prefetto di Napoli, sulla scorta degli indizi acquisiti ed in base alla deliberazione del Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 2008, in via cautelare, decretava la sospensione del Sindaco, della Giunta e dello stesso organo assembleare.

Avverso il decreto presidenziale di scioglimento e tutti gli atti a questo presupposti, proponevano ricorso a questo Tribunale Amministrativo Regionale i signori De Mare Nicola ed altri tutti componenti della disciolta Amministrazione, chiedendone l'annullamento.

Si costituivano in giudizio il Presidente della Repubblica, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e l'Ufficio Territoriale del Governo di Napoli per mezzo dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Napoli, concludendo per il rigetto del ricorso e della domanda cautelare.

Con provvedimento n. 141/08 del 7 luglio 2008 il Presidente del Tribunale disponeva in sede istruttoria il deposito di tutti gli atti del procedimento, adempimento cui l'Ufficio Territoriale del Governo di Napoli ottemperava data 24 luglio 2008.

Successivamente, con atto notificato in data 8 ottobre 2008 e depositato il 16 ottobre 2008 i ricorrenti,

alla luce della documentazione versata in giudizio dall'Ufficio Territoriale del Governo di Napoli, proponevano motivi aggiunti di ricorso cui l'Avvocatura Distrettuale dello Stato resisteva depositando memoria di replica ed ulteriore documentazione.

All'udienza di discussione del 5 novembre 2008, la causa veniva rinviata al 14 gennaio 2009 ove veniva trattenuta per la decisione.

Il Tar per la Campania ha rigettato il ricorso.

Appellano gli originari ricorrenti.

Resiste l'amministrazione.

DIRITTO

Con il primo di ricorso in appello si contesta l'error in iudicando del giudice di primo grado , si ripropongono censure per violazione di legge ed eccesso di potere in relazione alla contraddittorietà tra attività istruttoria e determinazione finale ed alla erroneità dei presupposti dell'atto adottato .

Si rileva che il Tar ha trascurato di considerare la stessa amministrazione aveva ravvisato la debolezza dell'impianto istruttorio ai fini dell'adozione dell'avversata misura di rigore.

In sostanza, a giudizio dei ricorrenti, la stessa amministrazione ha dimostrato, con i propri atti, di essere ben consapevole dell'assenza di motivi fondanti lo scioglimento , e ciononostante, vi ha proceduto

ugualmente.

In effetti lo svolgimento dell'attività istruttoria è avvenuto per approfondimenti successivi : ad una prima relazione della Commissione di accesso, in data 15 febbraio 2006 sono seguite ulteriori relazioni del 23 marzo 2007 e del 21 dicembre 2007).

Quindi gli accertamenti delle Commissioni di accesso sono stati plurimi e ripetuti nel tempo.

Gli accertamenti sono sfociati nelle tre relazioni della Commissione di accesso in atti (relazione -rispettivamente del 15 dicembre 2006 , del 23 marzo 2007 e del 21 dicembre 2007).

Esse hanno poi trovato un punto di sintesi nella relazione del Prefetto di Napoli del 15 febbraio 2008.

Né rileva in particolare, al contrario di quanto opinato dalla difesa dei ricorrenti, quanto evidenziato a pag. 12 dell'atto 21 dicembre 2007 circa la necessità di un aggiornamento dei dati della relazione del marzo 2007, che portava il CPOSP (Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica) a disporre ulteriori accertamenti.

Infatti l'esito di tali accertamenti è riportato complessivamente nella relazione del dicembre 2007 (ed è confermativo delle conclusioni già raggiunte nel marzo 2007) , con riferimento alle valutazioni del Gruppo Ispettivo Antimafia che, come evidenziato dalla DIA con relazione del settembre , nelle sedute del 16 e 17 luglio 2007 aveva rilevato per la Arzano multi servizi gravi elementi di condizionamento mafioso, coincidenti con quelli evidenziati dalla Commissione di accesso nel marzo del 2007 (pag. 17 della relazione della Commissione di accesso del dicembre 2007 .

Si ricordava ivi che tali elementi avevano portato ad imputazioni di associazione a delinquere di stampo mafioso, corruzione, frode nelle pubbliche forniture e libertà degli incanti a carico del Direttore tecnico ***** ed all'adozione di interdittiva antimafia a carico dell'Arzano Multiservizi , impugnata in sede giurisdizionale amministrativa con ricorso munito di istanza cautelare che veniva tuttavia respinta sia dal giudice di prime cure che dal Consiglio di Stato (pag. 18 della relazione del dicembre 2007).

In alcun modo le considerazioni citate (di cui a pag. 12 della relazione del dicembre 2007) possono suonare ammissione dell'insufficienza degli elementi adottati dall'amministrazione e posti a base del provvedimento repressivo adottato , atteso che la relazione va letta nel complesso ed agli organi ministeriali , nella delicata funzione della prevenzione antimafia, è ben consentito di disporre ulteriori accertamenti al fine di rafforzare e meglio cogliere la significatività degli elementi raccolti ed acquisiti nelle prime indagini, senza che ciò trasmodi in contraddittorietà dell'azione amministrativa , possibile nel caso di adozione di provvedimenti finali contrastanti e non nel caso della fisiologica e normale evoluzione dell'attività per gradi ed approfondimenti successivi.

Quanto poi rilevato a pag. 19 della relazione del dicembre 2007, circa la mancanza di innovatività della relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa rispetto a quanto evidenziato nella relazione principale e nella prima relazione integrativa, va rilevato che non si tratta in alcun modo di un elemento valutato decisivo, ma solo di una considerazione che evidenzia la perfetta equanimità e buona fede della Commissione di accesso.

In ultimo circa il fatto che le società che hanno avuto rapporti con il Comune di Arzano attraverso la Arzano Multiservizi (pag. 17 dell'appello - primo motivo) non risultino attinte da reati ascrivibili all'associazione per delinquere si tratta di circostanza che non esclude in alcun modo la situazione di pericolosità riferibile direttamente alla Arzano Multiservizi e conducente all'interdittiva antimafia già citata.

Quanto poi alla circostanza che la Arzano Multiservizi sia stata messa in liquidazione ed alle attività di autotutela adottate dall'amministrazione, la censura è volta ad evidenziare che tale circostanza avrebbe

dovuto deporre positivamente nei confronti dell'amministrazione comunale che avrebbe dimostrato di essere capace di adottare atti idonei a salvaguardare la legalità (come il fatto che sono stati nominati quattro nuovi assessori) ; mentre è evidente che l'atto di autotutela adottato quando ormai la situazione di compromissione della legalità è emersa pubblicamente può ben essere valutato dalla amministrazione dell'Interno come non decisivo ai fini dell'esclusione del condizionamento mafioso.

L'esistenza di accertamenti che si sono conclusi non rilevando anomalie particolari in questo o quel settore (ad es. circa le imprese aggiudicatrici delle gare nell'ultimo semestre) non assume valore esclusivo , poiché va valutata nel complesso delle emergenze e risultanze delle attività ispettive, che vanno considerate con metodologia sintetica e non atomistica.

In particolare giova ripercorrere le motivazioni del decreto del Presidente della Repubblica impugnato, al fine di enucleare gli elementi fondanti il provvedimento repressivo :

a) esistenza di un contesto territoriale, situato a nord del capoluogo di Provincia , connotato da elevati indici di criminalità e con l'influenza di almeno due organizzazioni criminali , particolarmente interessate al traffico di sostanze stupefacenti ed al condizionamento di attività economiche e finanziarie ;

b) esistenza nel Consiglio comunale di amministratore, fratello di un pregiudicato segnalato come affiliato alla NCO, rifugiatosi, per sfuggire ad un agguato teso nei suoi confronti nel 1989 , nella casa paterna di uno degli assessori comunali, suo testimone di nozze;

c) la ulteriore presenza in Consiglio Comunale di un amministratore gravato da precedenti penali, fratello di un pregiudicato, proposto per la misura della sorveglianza speciale ;

d) la circostanza che tale consigliere comunale fosse stato di recente attinto da colpi di arma da fuoco;

e) la documentazione di rapporti fra il predetto consigliere comunale e l'ex direttore del consorzio cimiteriale dei comuni di Arzano- Casoria- Casavatore, indicato come vicino a referenti di uno dei clan locali;

f) le assicurazioni date dal predetto consigliere comunale , in occasione delle votazioni per la nomina del nuovo presidente del consiglio consortile, in relazione al voto che gli sarebbe stato dato da una consigliera del consorzio, fidanzata di suo figlio;

g) la nomina , in seno al consorzio di un soggetto condannato, nell'ottobre del 2006, per concussione ed interdetto dai pubblici uffici per la durata di un anno;

h) la presenza , fra i dipendenti del consorzio, di due pregiudicati uno dei quali con stabili frequentazioni con un soggetto affiliato ad una consorteria criminale locale;

i) elementi ricavabili da risultanze investigative che depongono nel senso dell'asservimento del Sindaco e della locale amministrazione al direttore uscente del consorzio cimiteriale, designato prima consigliere del consorzio medesimo e poi presidente del locale consorzio;

l) elementi ricavabili da risultanze investigative che attesterebbero l'asservimento del Sindaco ad un soggetto esterno al consiglio comunale , già condannato per patteggiamento a reati gravi, tra i quali il voto di scambio finalizzato ad ottenere consensi elettorali da parte di personaggi con pregiudizi penali gravi indicato dalle forze dell'ordine come persona in grado di influenzare anche le nomine di assessori proponendone personalmente i nomi ;

m) affidamento in project financing della progettazione per la realizzazione successiva di un cimitero comunale che vede coinvolto direttamente il sindaco , unitamente ad altri tre consiglieri, per l'affidamento

a trattativa privata della realizzazione dell'opera a ditta risultata collegata alla criminalità organizzata, episodio per il quale si apriva un procedimento penale a carico del Sindaco e dei componenti della Giunta ancora presenti nel civico consesso ;

n) illegittimità dell'Ufficio Urbanistica al centro di numerose indagini condotte dalla Procura di Napoli; in particolare l'attività ispettiva amministrativa ha segnalato il rilascio illegittimo di due permessi a costruire in "zona bianca" ed in presenza di norme di salvaguardia, rilasciati a soggetti contigui per parentela e frequentazioni , ai clan camorristici operanti nella zona;

o) funzionari dipendenti dell'Ufficio urbanistico destinatari di provvedimenti giudiziari in relazione all'esercizio delle loro funzioni; alto indice di omissioni nella repressione dell'abusivismo edilizio; cointeressenza di un maresciallo del locale corpo della Polizia municipale con una ditta di costruzione indicata come contigua alla criminalità organizzata locale; il titolare della ditta è cognato del maresciallo che, in posizione di part-time lo affianca nell'attività amministrativa dell'impresa edile, così rivestendo due qualità di vigile ed imprenditore, controllore e controllato circostanza che favoriva abusi edilizi posti in essere da personaggi denunciati ai sensi dell'art. 416 bis c.p. ;

p) mancata verifica dei requisiti dei beneficiari degli alloggi ex lege n. 219 del 1981 , risultati attivi in compravendite immobiliari ed, in alcuni casi, indicati come contigui anche per rapporti di parentela, a personaggi affiliati ai clan camorristici;

q) contiguità della Arzano Multiservizi, nella persona del direttore tecnico e di alcuni componenti dell'ATI interessata al partenariato con essa, con ambienti della criminalità organizzata;

r) procedimento penale avviato a carico del direttore tecnico della Arzano Multiservizi, per associazione camorristica finalizzata alla corruzione ed alla turbativa d'asta onde favorire ditte vicine al clan dei casalesi negli appalti TAV ;

s)esistenza di un'interdittiva antimafia per l' Arzano Multiservizi.

Come si vede si tratta di un'ampia serie di circostanze che solo valutate unitariamente danno corpo al rischio, apprezzato dall'amministrazione dell'Interno, di compromissione del buon andamento della pubblica amministrazione e della libera determinazione degli organi elettivi del comune.

Ne consegue il rigetto del primo motivo di doglianza, infondato in fatto non esistendo alcuna contraddittorietà fra accertamenti e determinazione finale ed alcuna erroneità o perplessità dell'azione amministrativa in dipendenza delle circostanze evidenziate dagli appellanti.

Con il secondo motivo del ricorso in appello si lamenta violazione di legge ed eccesso di potere.

Si rappresenta che vi sono stati mutamenti nella compagine di governo, che l'assessore indicato come vicino alla criminalità organizzata , ***** , sarebbe indicato come soggetto legato a ***** , esponente politico di lungo corso, peraltro di altro partito, per cui tale legame sarebbe non reale; che il responsabile dell'Ufficio Urbanistico non avrebbe avuto alcun rapporto con ambienti criminali; che l'attività ispettiva si è risolta in un'ingerenza nel merito politico delle nomine degli assessori; che le frequentazioni criminali fra l'ex assessore ***** e tale ***** , ritenuto esponente del clan ***** al quale il ***** si sarebbe rivolto nella sua attività professionale in materia fiscale non avrebbero rilevanza , essendosi il ***** dimesso un anno prima dell'adozione del provvedimento finale.

In merito a tale doglianza si impongono alcune preliminari considerazioni in diritto : la Sezione ha già osservato, in relazione a casi analoghi (cfr., fra le tante, da ultimo, dec. 6 aprile 2005 n. 1573) che l'utilizzo di una terminologia ampia e indeterminata nell'art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000, è indicativo del disegno legislativo di individuare la sussistenza di un rapporto tra gli amministratori e la criminalità organizzata sulla scorta di circostanze che presentano un grado di significatività e di concluzione

inferiore rispetto a quelle che legittimano l'azione penale (delitti ex art. 416 bis Cod. pen., delitti di favoreggiamento connessi in relazione ad esso) o l'adozione di misure di sicurezza nei confronti degli indiziati di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso o analoghe; si evidenzia quindi l'intento del legislatore di riferirsi anche a situazioni estranee all'area propria dell'intervento penalistico o preventivo, nell'evidente consapevolezza della scarsa percepibilità, in tempi brevi, delle varie forme di connessione o di contiguità fra organizzazioni criminali e sfera pubblica e della necessità di evitare con immediatezza che l'amministrazione dell'ente locale sia permeabile all'influenza della criminalità organizzata.

Nel vigente sistema normativo, lo scioglimento dell'organo elettivo si connota, pertanto, quale «misura di carattere straordinario» per fronteggiare «una emergenza straordinaria» (cfr., in tal senso, Corte cost. 19 marzo 1993, n. 103, nell'escludere profili di incostituzionalità nel precitato art. 15 bis).

Ripercorrendo gli arresti giurisprudenziali della Sezione, va evidenziato che, alla stregua dei richiamati presupposti normativi, "trovano allora giustificazione i margini, particolarmente ampi, della potestà di apprezzamento di cui fruisce l'Amministrazione nel valutare gli elementi su collegamenti diretti o indiretti ... o su forme di condizionamento; trovano peso situazioni non traducibili in addebiti personali, ma tali da rendere plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una possibile soggezione degli amministratori alla criminalità organizzata (vincoli di parentela o di affinità, rapporti di amicizia o di affari, frequentazioni), e ciò, come già detto, pur quando il valore indiziario dei dati raccolti non sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione".

Ed ancora, egualmente ampio, secondo il modello legale posto dalla normativa di riferimento, risulta "il margine per l'apprezzamento degli effetti derivanti dal collegamento o dalle forme di condizionamento in termini di compromissione della libera determinazione degli organi elettivi, del buon andamento dell'Amministrazione, del regolare funzionamento dei servizi, ovvero in termini di grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica, con conseguente idoneità anche di quelle situazioni che non rivelino né lascino presumere l'intenzione degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata (pena, in tal caso, l'intervento dei "modelli penalistici di prevenzione"; in tal senso, n. 1573/2005 cit..).

L'asse portante della valutazione di scioglimento è costituito, quindi, da un lato, dalla accertata o notoria diffusione sul territorio della criminalità organizzata e, dall'altro, dalle precarie condizioni di funzionalità dell'ente; ed il sindacato del giudice di legittimità è esercitabile nei limiti della presenza di vizi che denotino, con sufficiente concludenza, la deviazione del procedimento dal suo fine istituzionale.

Sul piano dei principi, è nei sensi esposti la consolidata giurisprudenza di questo Consiglio (cfr., per tutte, Sez. IV, 4 febbraio 2003 n. 562, 22 giugno 2004 n. 4467, 6 aprile 2005 n. 1573, cit.; Sez. V, 14 maggio 2003, n. 2590 e 23 giugno 1999 n. 713; cui adde, fra le tante, 22.3.1999 n. 319, 3 febbraio 2000 n. 585, 2 ottobre 2000 n. 5225; ***** 22 aprile 2002 n. 205); e non vi è ragione per discostarsi dalle acquisizioni in precedenza raggiunte.

Ciò premesso va rilevato che gli elementi fattuali e giuridici adottati nel motivo di ricorso non hanno fondatezza.

Mutamenti nella compagine di governo non sono idonei a mutare la portata indiziaria dei numerosi elementi raccolti, in particolare rilevano , ai fini della valutazione indiziante sugli organi amministrativi (come ribadito nella relazione conclusiva del Prefetto di Napoli del 15 febbraio 2008) la presenza in seno al consiglio comunale di ***** , fratello di ***** , pluripregiudicato e, sebbene in tempi non recenti, segnalato come affiliato alla NCO.

Il ***** , per sfuggire ad un agguato, nel 1989, si rifugiò a casa di ***** , assessore della Giunta ispezionata.

Così ***** , viene valutato dall'amministrazione dell'Interno come una figura di interesse, perché consigliere comunale gravato da numerosi precedenti penali e fratello di ***** , pluripregiudicato proposto per l'applicazione della sorveglianza speciale.

***** è stato attinto da colpi di arma da fuoco da parte di ignoti, di recente (a tenore della citata nota del Prefetto di Napoli).

Accertati - sempre secondo la nota prefettizia citata - i rapporti fra il predetto e *****, già direttore del consorzio cimiteriale vicino a referenti del clan *****.

L'Erricchello poi, con il quale l'assessore sostituito avrebbe rapporti non smentiti nemmeno dalla difesa degli appellanti, è indicato come soggetto influente , già condannato per patteggiamento per reati gravi fra cui il voto di scambio finalizzato ad ottenere consensi elettorali da parte di personaggi con pregiudizi penali gravi (pag. 9 della relazione da ultimo citata del Prefetto di Napoli) e capace di influenzare la nomina degli assessori, il che è sufficiente per non ritenere mutamenti della compagine di governo significativi di una riduzione della portata indiziante delle circostanze prima evidenziate.

Né - si rileva - l'appello nega la frequentazione ed i contatti fra il ***** e tale *****, ritenuto in atti esponente ad Arzano del clan ***** , ma si limita a rilevare che il ***** è stato assessore per un periodo limitato.

Non occorre, per concretare il pericolo contrastato dalla norma general -preventiva in esame, conoscere l' esatta natura dei rapporti intercorsi, essendo sufficienti che vi siano stati per concretizzare un rischio di condizionamento criminale.

A riprova ulteriore della pericolosità della situazione di contiguità al ***** occorre citare l'operazione - menzionata nella nota prefettizia 21 ottobre 2008 indirizzata all'Avvocatura dello Stato - compiuta dai CC di Casoria, in data 21 ottobre 2008, conducente all'arresto di 13 persone imputate di estorsione, usura, rapina e lesioni personali aggravate dal metodo mafioso, considerate l'articolazione territoriale in Arzano del clan *****.

Fra gli arrestati figurava ***** e nell'ordinanza di custodia cautelare si stigmatizza "l'indubbia penetrazione in rilevanti settori della pubblica amministrazione, con controllo quasi totale delle attività del consorzio cimiteriale" (Informativa della Tenenza di Arzano dei CC della Regione Campania diretta alla Commissione di accesso in data 21 ottobre 2008).

Ne consegue il rigetto del secondo motivo di appello.

Con il terzo motivo di appello si lamenta error in iudicando, violazione di legge ed eccesso di potere in relazione la fragilità complessiva dell'impianto motivazionale del decreto .

Si ritiene che le circostanze poste a base del decreto di scioglimento, pur sintomatiche di un andamento non esemplare della vita amministrativa dell'ente, possano non essere significative al fine di giustificare la grave misura adottata.

In particolare si ritiene che vi siano quattro vicende più importanti che meritano un esame analitico dal quale, a giudizio degli appellanti, emergerebbe la non decisività delle stesse al fine di provare un collegamento fra l'amministrazione e la criminalità organizzata od il condizionamento della criminalità sulla vita amministrativa dell'ente.

A) La prima vicenda è quella del c.d. project financing.

Si rimarca l'importanza dell'annullamento in autotutela della gara da parte dell'amministrazione, sulla quale si sarebbe svolta un'antica e mai definita indagine della Direzione Distrettuale antimafia di Napoli.

Ciò escluderebbe ogni forma di collusione o condizionamento in capo agli amministratori che, al contrario,

resisi conto dell'illegittimità di cui era affetto il procedimento, ovvero del difetto di pubblicità rispetto alla pubblicazione dell'avviso indicativo previsto dalla legge avrebbero annullato l'atto, esponendosi ad un'azione risarcitoria da parte dell'impresa.

Osserva il Collegio che appaiono certe, in relazione al project financing per la realizzazione del cimitero comunale, le seguenti circostanze:

la procedura in esame era caratterizzata da anomalie ed illegittimità amministrative tanto che l'atto veniva rimosso in autotutela;

la pendenza, in relazione alla procedura di un'indagine della Direzione Distrettuale Antimafia, che vede coinvolti gli amministratori dell'ente disciolto;

il fatto che l'atto di autotutela è stato adottato solo dopo una serie di denunce, esposti ed interrogazioni parlamentari "che avevano acceso una spia d'allarme" (vedasi relazione del 10/6/2008 del Prefetto di Napoli pag. 26);

la circostanza che il soggetto selezionato come promotore e, quindi, in posizione di favore per l'aggiudicazione della concessione stante anche il diritto di prelazione (come notato dal giudice di prime cure) fosse intestata a Di ***** il cui figlio Di ***** si metteva in luce per le sue stabili frequentazioni con personaggi dell'ambiente del clan dei casalesi (informativa prefettizia del 10/6/2008 pag. 26);

il fatto, accertato dall'amministrazione dell'Interno, che, all'interno di tale impresa, operi Di ***** , fratello di ***** , avente stabili frequentazioni con ***** , arrestato più volte dalla DDA di Napoli ed imputato di estorsione per conto del clan camorristico dei casalesi;

il fatto che anche l'amministrazione precedente era guidata dallo stesso Sindaco, al suo secondo mandato, mentre gran parte degli amministratori del disciolto civico consesso erano presenti anche nella precedente amministrazione ;

vi è una continuità di azione fra le amministrazioni comunali succedutesi nel tempo (relazione prefettizia citata pag. 27).

A fronte di tali specifiche circostanze può ben ritenersi che l'amministrazione dell'Interno non abbia mal governato l'ampia discrezionalità che la norma le riconosce nel valutare l'esistenza di pericolo di condizionamento mafioso.

Ne consegue l'infondatezza delle doglianze dell'appello sul punto.

B) La seconda vicenda è quella relativa alla Arzano Multiservizi spa.

In relazione ad essa l'appello sostiene che il procedimento seguito per la scelta del socio privato sarebbe del tutto conforme sotto il profilo formale e sostanziale a quanto disposto dall'art. 113 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Si sostiene inoltre che non sarebbe accettabile una impostazione ricostruttiva tendente ad ammettere una sorta di proprietà transitiva automatica tra presunti condizionamenti mafiosi sulla società controllata ed ente locale.

Si sottolinea che il Sindaco del Comune di Arzano, preso atto dell'esito negativo delle istanze cautelari proposte avverso l'interdittiva antimafia emessa a carico di Arzano Multiservizi, proponeva lo scioglimento

della società per azioni , con ciò dimostrando di poter rimediare alle illegittimità paventate e di contrastare la supposta penetrazione criminale.

Orbene va rilevato in proposito che, nonostante la società Arzano Multiservizi abbia una propria distinta personalità giuridica, differente da quella del Comune, non è dubitabile che tra l'ente locale e la sua società strumentale, da aprirsi al capitale privato, sussista uno stretto collegamento, in relazione allo svolgimento di servizi di interesse comunale, non è contestabile che la scelta del contraente sia avvenuta in base ad una procedura illegittima (che selezionava un'ATI infiltrata da elementi riconducibili al clan dei casalesi); non è contestabile che nei fatti la procedura abbia avvantaggiato l'unico raggruppamento partecipante (infiltrato come si è detto); non è contestabile che detta società strumentale sia stata oggetto di un provvedimento interdittivo antimafia; che il direttore tecnico di tale società sia risultato contiguo al predetto clan tanto da essere sottoposto ad indagine per associazione di stampo mafioso (associazione camorristica); che l'amministrazione comunale , successivamente alla costituzione della società ed alla scelta del socio privato (infiltrato come si è detto) abbia affidato alla Multiservizi, ulteriori compiti non previsti dal bando violando le note regole sul partenariato pubblico -privato (vedasi relazione prefettizia citata a pag. 48).

Quanto alla disposta liquidazione, va rilevato che il liquidatore risulta legato ad ***** detto "***** O' Napulitano" cugino di ***** (del clan Moccia), e che entrambi ***** ed il liquidatore erano interessati nell'attività di una società la EPM srl investigata dalla Direzione Distrettuale antimafia di Napoli, per cui anche la liquidazione si rivela non esente da pericoli infiltrativi (vedasi informativa prefettizia citata pag. 54).

Ne consegue l'infondatezza delle doglianze dell'appello.

C) La terza vicenda è quella del Consorzio cimiteriale.

Relativamente ad essa, l'appello sottolinea che la sentenza di primo grado avrebbe obliato che il consorzio sarebbe un ente diverso rispetto all'amministrazione sottoposta a verifica, essendo un'articolazione organizzativa strumentale al Comune per conto del quale gestisce i servizi cimiteriali, attraverso rappresentanti e funzionari di nomina dell'ente disciolto .

Il Consorzio sarebbe riconducibile a tre comuni, fra cui uno , quello di Casoria, amministrato sino al 14 aprile 2008 da una commissione straordinaria di nomina prefettizia.

Il direttore del Consorzio, che si assume contiguo alla criminalità organizzata, sarebbe stato nominato anche da esponenti prefettizi.

Quanto al consigliere comunale condannato per concussione nominato in seno al consorzio si rileva che esso è stato prontamente sostituito, mentre i dipendenti aventi frequentazioni con esponenti della criminalità organizzata locale svolgerebbero semplici mansioni esecutive non decisive , né significative.

Osserva il Collegio che per il Consorzio cimiteriale valgono le stesse considerazioni svolte per la Arzano spa.

Si è in presenza di un ente strumentale al Comune, avente stretti rapporti con esso, e sarebbe del tutto elusivo del disposto normativo in tema di attività preventiva delle infiltrazioni criminali mafiose nelle amministrazioni locali non tener conto che l'attuale assetto organizzativo dell'amministrazione si connota per un'ampia esternalizzazione dei servizi e per la creazione di vere e proprie costellazioni di soggetti pubblici e privati che operano a fianco degli enti territoriali coadiuvandoli nelle loro attività.

La penetrazione criminale in dette articolazioni organizzative dei comuni (società ed enti strumentali) si appalesa come una forma subdola e pericolosa di condizionamento del buon andamento delle attività

amministrative, se non proprio il sintomo dell'assoggettamento dell'ente a logiche extra-istituzionali, pericolosamente contigue alla criminalità, specie ove, disposti gli accertamenti del caso, si rivelino estese forme di collegamento fra gli amministratori di enti e società controllate ed esponenti legati alla criminalità organizzata.

In tal caso è corretto riferire tali condizionamenti all'amministrazione locale in forza del collegamento indiretto che può supporre a tal punto esistente con gli esponenti criminali.

Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso, previsto dall'art. 143, d.lg. 18 agosto 2000 n. 267, può essere disposto qualora emergano elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli stessi amministratori che compromettano la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento degli enti o il regolare funzionamento dei servizi ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato di sicurezza pubblica (Consiglio Stato , sez. IV, 24 aprile 2009 , n. 2615).

Tali collegamenti indiretti possono consistere anche in vaste e pervasive infiltrazioni in società ed enti controllati od in uffici burocratici, sintomatiche della soggezione o del pericolo di soggezione che la norma mira ad evitare.

Va ribadito inoltre che non si devono considerare le situazioni accertate in modo atomistico, ma in un apprezzamento globale che consenta di cogliere , nel complesso degli elementi emersi, la giustificazione della misura repressiva adottata.

In questa chiave il fatto che, oltre alla società Multiservizi, anche il Consorzio risulti penetrabile alla criminalità non può non determinare un effetto di illuminazione reciproca e rafforzamento della valenza indiziaria delle circostanze accertate.

La difesa degli appellanti tende a scomporre laddove la corretta ermeneutica giuridica da considerare in questi casi deve tendere a comporre l'unitarietà del quadro.

E' pacifico che il Direttore del Consorzio avesse rapporti con ***** e con ***** legati al clan ***** , nonché con il già nominato ***** (tanto emerge da investigazioni ancora coperte da segreto pag. 19 ove si parla del cimitero come luogo di riunione fra i componenti dell'ala arzanese del clan Moccia).

Nessuna rilevanza può avere la circostanza che il Consorzio sia governato da tre comuni (di cui uno commissariato), in presenza di elementi di origine investigativa citati nelle informative prefettizie che attestano "il totale asservimento" di esponenti dell'amministrazione comunale di Arzano al direttore del Consorzio cimiteriale (così pag. 20 della relazione prefettizia).

Ne consegue, anche per questo riguardo , l'infondatezza della doglianza.

D) La quarta vicenda è quella relativa all'assegnazione di alloggi di edilizia economica e popolare ad esponenti della criminalità organizzata.

Si rimarca che le graduatorie risalgono al 1997, che le attività furono svolte da altra amministrazione, che si tratta di attività vincolate,.

In proposito il Collegio osserva che appare condivisibile la sentenza impugnata ove ha evidenziato che l'omessa verifica biennale sulla sussistenza dei requisiti appare sufficiente a sostenere il sospetto circa l'esistenza di omissioni aventi valenza di obiettiva agevolazione di soggetti facenti capo alla malavita locale.

Ne consegue anche su questo punto la infondatezza delle censure.

In conclusione il terzo motivo di ricorso merita il rigetto perché il complesso dei più rilevanti elementi posti a base del provvedimento comprova l'esistenza del pericolo di infiltrazione criminale e giustifica la misura adottata che, si ripete, opera su un piano obiettivo e preventivo diverso da quello dell'accertamento penale.

Il quarto motivo attiene a circostanze di contorno, che non assumono carattere decisivo ai fini dell'adozione della misura, ma anche esso si appalesa infondato in quanto: 1) sono obiettive anche se risalenti le contiguità degli amministratori comunali ***** e *****, mentre la giurisprudenza citata non appare pertinente atteso che comunque non si tratta in questo caso degli unici elementi posti a base della decisione; 2) sussistono altresì obiettivamente numerose situazioni di illegittimità amministrativa presso l'ufficio urbanistico, specie in considerazione dell'abusivismo edilizio diffuso sul territorio, tradottesi in vantaggi per esponenti legati al mondo della malavita; 3) è sussistente l'anomalia della posizione del maresciallo della Polizia Municipale risultato anche cointeressato all'impresa edile del cognato ***** (legato al clan Moccia) con pericolo di compromissione del prestigio dell'ufficio.

Né giova rilevare che si tratta di attività che sfuggono all'indirizzo politico poiché l'amministratore pubblico ha sempre un potere di vigilanza sul complesso andamento dell'attività amministrativa cui deve impartire direttive tese a riportarla, all'occorrenza, nell'alveo della legalità, rispondendo, quindi, anche delle conseguenti omissioni.

Tutti i fatti e le circostanze richiamati sono il sintomo non solo di un pericolo futuro scongiurato dal provvedimento impugnato ma di una situazione di concreto pericolo attuale per l'interesse pubblico alla legalità ed al buon andamento dell'attività amministrativa.

Ne risulta che l'amministrazione ha fatto buon governo dell'ampio potere discrezionale che la legge - art.

143 del d.lgs. n. 267 del 2000 - le attribuisce a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica.

Ne deriva il rigetto dell'appello e la conferma della sentenza impugnata.

Nulla per le spese non essendosi costituita l'amministrazione dell'Interno.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato, sezione Sesta, definitivamente pronunciando, nel contraddittorio delle parti, sul ricorso indicato in epigrafe, così provvede:

1) Rigetta l'appello .

2) Nulla per le spese.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 gennaio 2010 con l'intervento dei Signori:

*****, Presidente

*****, Consigliere

Il Dirigente della Sezione

<https://www.diritto.it/infiltrazioni-mafiose-e-scioglimento-del-consiglio-comunale-e-provinciale/>