

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 01/07/2010

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/29793-tribunale-amministrativo-regionale-per-la-calabria-sezione-prima-sentenza-n-1178-del-2010-in-materia-di-scioglimento-di-consiglio-comunale-per-infiltrazioni-mafiose>

Autori:

**Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria
(Sezione Prima) Sentenza n. 1178 del 2010 in materia di
scioglimento di consiglio comunale per infiltrazioni
mafiose**

Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima) Sentenza n. 1178 del 2010 in materia di scioglimento di consiglio comunale per infiltrazioni mafiose.

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 la Calabria

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso R.G. n. 1190 del 2009,

.....omissis.....

DIRITTO

1. I ricorrenti, tutti amministratori del Comune di ***, hanno impugnato, congiuntamente a tutti gli atti del relativo procedimento indicati nell'epigrafe del ricorso, il Decreto del Presidente della Repubblica del 27 luglio 2009, pubblicato sulla G.U. n. 197 del 26.8.2009, con il quale è stato disposto lo scioglimento del Consiglio Comunale di ***, ai sensi dell'art. 143 del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, ed è stata nominata una Commissione Straordinaria per la gestione dell'ente. Con motivi aggiunti, hanno specificamente impugnata la Relazione della Commissione di Accesso del 21 luglio 2009 ed altri atti propositivi dello scioglimento degli organi di governo dell'ente soggetto a verifica.

2. Va rigettata l'eccezione di irricevibilità, sollevata dalla difesa del Comune di ***, in persona della Commissione Straordinaria, in relazione al mancato deposito del ricorso entro il termine dimidiato previsto dall'art. 23 bis, comma 1, lett. g), della legge 6.12.1971 n. 1034, introdotto dall'art. 4 della legge 21 luglio 2000 n. 205 (che espressamente contempla "i provvedimenti di scioglimento degli enti locali e quelli connessi concernenti la formazione e il funzionamento degli organi"), in quanto destituita di fondamento in punto di fatto, poiché il ricorso risulta notificato alle parti in data 16/17.10.2010 e depositato in data 22.10.2009, cioè nel rispetto del termine dimidiato previsto dalla legge.

2. Con la prima parte della doglianza dell'unico ed articolato motivo del ricorso principale, i ricorrenti deducono violazione dei principi di correttezza e di trasparenza dell'azione amministrativa, in quanto non sarebbe stata resa ostensibile la Relazione della Commissione di Accesso del Ministero dell'Interno del 21.7.2009.

Tale doglianza risulta poi sviluppata con il primo dei motivi aggiunti, con cui i ricorrenti deducono che sarebbe stata consentita soltanto la visione della Relazione della Commissione d'Accesso, con esclusione della possibilità di estrarne copia e, inoltre, che detta Relazione risulterebbe carente di cinque pagine (rispettivamente, le pagine n. 82, 73, 84, 85 e 86), le quali potrebbero pure contenere affermazioni estremamente sfavorevoli per la posizione dei ricorrenti, eventualmente necessitanti dell'espletamento di ulteriore attività difensiva.

Va premesso che la Relazione della Commissione di Accesso rientra fra gli atti che possono essere sottratti all'ostensione documentale, in quanto concernenti, ai sensi dell'art. 24, VI comma, lett. c), della legge 7 agosto 1990, n. 241, l'ordine pubblico e la prevenzione e repressione della criminalità.

In particolare l'art. 3, comma I°, lett. m) del D. M. Interno 10 maggio 1994 n. 415 ("Regolamento per la disciplina delle categorie di documenti sottratti al diritto di

accesso ai documenti amministrativi, in attuazione dell'art. 24, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241, recante nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi”) prevede, fra le categorie di documenti inaccessibili per motivi di ordine e sicurezza pubblica ovvero ai fini di prevenzione e repressione della criminalità, la non ostensibilità di “atti, documenti e note informative utilizzate per l'istruttoria finalizzata all'adozione dei provvedimenti di rimozione degli amministratori degli enti locali ai sensi dell'art. 40 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e dei provvedimenti di scioglimento degli organi ai sensi dell'art. 39, comma 1, lettera a), della legge 8 giugno 1990, n. 142, e dell'art. 1 decreto-legge 31 maggio 1991, n. 164, convertito, con modificazioni, nella legge 22 luglio 1991, n. 221”, pur con il limite del successivo comma 2° del medesimo articolo, il quale prevede che “Il divieto di accesso ai documenti elencati alla lettera m) del comma 1 opera nei limiti in cui esso è necessario per assicurare l'ordine pubblico, la prevenzione e la repressione della criminalità, con particolare riferimento alle tecniche investigative, alla identità delle fonti di informazione, alla sicurezza dei beni e delle persone coinvolte, nonché alle attività di polizia giudiziaria e alla conduzione delle indagini”.

Nel caso di specie, non è in contestazione che la lamentata (parziale) compressione dell'accesso sia stata posta in essere in violazione dell'art. 3, comma 2°, del precitato D. M. Interno 10 maggio 1994 n. 415 .

Certamente, la Relazione della Commissione di Accesso del 21 luglio 2009 rappresenta un documento suscettibile nella fattispecie ivi indicata e, pertanto, non si ravvisano nel censurato comportamento della P.A. elementi di illegittimità.

In punto di fatto, la censura assume scarso rilievo, in quanto la Relazione della Commissione di Accesso del Ministero dell'Interno del 21.7.2009 risulta essere stata acquisita agli atti del giudizio con ordinanza di questa Sezione n. 245 depositata in data 20.11.2009 , per cui è stata resa, sia pure in un momento

cronologicamente differito, nella disponibilità delle parti, che sono state messe, quindi, in condizioni di poter svolgere le proprie argomentazioni difensive.

Né la lamentata mancanza di alcune pagine risulta particolarmente rilevante nell'economia del giudizio, dal momento che, da tutta la documentazione versata in atti, emerge chiaramente il quadro complessivo della situazione descritta, come meglio sarà precisato in prosieguo.

Pertanto, non si ravvisano i presupposti per l'accoglimento del profilo di gravame svolto.

3.1. Con il ricorso introduttivo, i ricorrenti, dopo un'articolata ricostruzione dell'istituto e dopo aver richiamato i principali arresti giurisprudenziali in materia, hanno rilevato, sostanzialmente, profili di carenza di istruttoria, in tal senso evidenziando come, nel procedere allo scioglimento, le autorità competenti non avrebbero fatto riferimento a provvedimenti e/o atti specificatamente posti in essere da alcuno degli organi di governo del Comune di ***, come possibili elementi sintomatici di connivenza o soggiacenza alla criminalità organizzata locale, nonostante detti organi siano stati i diretti destinatari della grave misura applicata. Né sarebbe stata valutata la reazione posta in essere dagli organi di governo in presenza di situazioni difficili, a riprova di una posizione antagonista rispetto a logiche ed interessi ascrivibili alla criminalità organizzata.

La medesima doglianza risulta poi ampiamente sviluppata con il secondo dei motivi aggiunti, incentrato, particolarmente, sulla confutazione dei vari elementi, assunti dalla Relazione della Commissione di Accesso del 21 luglio 2009 , a sostegno della decisione amministrativa.

Questi motivi possono essere esaminati congiuntamente, in quanto richiedono la previa soluzione di identiche questioni e costituiscono i punti topici su cui si incentra l'impugnativa, in correlazione con lo specifico interesse azionato in giudizio.

3.2. La presente controversia ha ad oggetto l'applicazione agli organi di governo del Comune di *** dell'istituto di cui all'art. 143 del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, che, al comma 1°, stabilisce che "fuori dei casi previsti dall'art. 141, i consigli comunali e provinciali sono sciolti quando, anche a seguito di accertamenti effettuati a norma dell'art. 59, comma 7, emergono elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati, ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica."

La Corte Costituzionale, in sede di scrutinio dell'art. 15 bis della legge n. 55/90, poi sostanzialmente trasfuso nel vigente art. 143 del d.lgs. 267/00, ha, con sentenza 19.3.1993 n.103, ricostruito "funditus" la "ratio" e la portata della norma, riconoscendone la conformità ai valori costituzionali nel precipuo riflesso del carattere straordinario della misura in esame e del suo collegamento ad una emergenza straordinaria, chiarendo che la valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'esercizio del potere in questione è rimessa all'apprezzamento latamente discrezionale degli organi istituzionali di vertice dell'autorità amministrativa sotto il controllo del Parlamento, ed è soggetta al sindacato di legittimità del giudice amministrativo in ordine alla sussistenza dei presupposti di fatto ed alla ragionevolezza e coerenza, sotto il profilo logico, del significato attribuito agli elementi di fatto e delle conclusioni che se ne fanno derivare.

Invero, lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali costituisce espressione di un potere straordinario cui è possibile far ricorso soltanto in evenienze altrettanto straordinarie (Corte Cost. 19 marzo 1993, n. 103), costituendo, al pari di altri strumenti di contrasto alla diffusione della criminalità organizzata in settori

nevralgici delle amministrazioni locali, un mezzo di intervento che garantisce la massima anticipazione della soglia di tutela, risultando svincolato sia da accertamenti in sede penale, sia dalla ricorrenza di misure di prevenzione o di sicurezza e ciò anche al fine specifico di disporre di un mezzo immediato di salvaguardia (ex plurimis: Cons. Stato: Sez. IV , 4 febbraio 2003, n. 562; Sez. V: 14 maggio 2003 n. 2590 e 18 marzo 2004 n. 1425; 23 giugno 1999 n. 713; 22 marzo 1999 n. 319; 3 febbraio 2000 n. 585; 2 ottobre 2000 n. 5225; Sez. VI: 6 aprile 2005 n. 1573).

Per quanto concerne l'onere probatorio in ordine alla sussistenza degli elementi di contatto tra amministrazione ed ambiente del crimine organizzato, l'esercizio del potere di scioglimento è stato ritenuto legittimamente fondato sulla base di eventi anche di semplice pericolo, poiché si riconosce decisiva rilevanza ad elementi di natura meramente indiziaria, in relazione ai quali l'autorità investigativa dispone di un ampio margine di discrezionalità nella valutazione degli elementi acquisiti (conf.: Cons. Stato, Sez. V 20.10.2005 n. 5878), anche prescindendo dagli esiti degli accertamenti penali aventi ad oggetto fatti e comportamenti degli amministratori (conf.: Cons. Stato, Sez. VI 26.11.2007 n. 6040).

Ed invero, la significatività degli indizi adottati a sostegno dello scioglimento non va collegata ad una finalità repressiva o sanzionatoria (Consiglio di Stato: Sez. V, 3 febbraio 2000 n. 585 e Sez. IV, 21/11/1994 n. 925) nei confronti del Sindaco o di uno specifico amministratore - non essendo in tal senso necessaria un'espressa situazione di collusione – ma va, piuttosto, connessa ad elementi che rendano verosimile la possibilità di una soggezione “tout court” o, comunque, ad un sintomatico grado di permeabilità dell'ente alle logiche ed agli obiettivi del crimine organizzato (conf.: T.A.R. Campania, Napoli I Sezione 6 febbraio 2006 n. 1622).

Possono essere, quindi, sufficienti, oltre alla notoria presenza sul territorio del crimine organizzato, una situazione di diffuso cattivo funzionamento di alcuni

settori dell'amministrazione locale sensibili agli interessi economici dei sodalizi criminali, la presenza di sintomatiche disfunzioni nell'agire dell'amministrazione comunale, alle quali, magari, gli amministratori non hanno saputo porre argine e dalle quali si può desumere che interessi economici privati di uomini e di imprese legati alla criminalità hanno saputo giovarsene, in via sistematica o in episodi ricorrenti (conf.: Cons. Stato, Sez. V 23 agosto 2006 n. 4946).

Né i vari elementi possono essere intesi in senso atomistico, ma vanno valutati nel loro insieme, ossia come quadro indiziario sintomatico di un atteggiamento globale dell'amministrazione dell'ente locale che, per effetto di possibili contatti dall'esterno, non risulti, nel complesso, inteso alla esclusiva cura degli interessi pubblici di cui lo stesso è attributario (conf.: Cons. Stato Sez. IV 15.6.2004 n. 4467).

Invero, ai fini dell'applicazione dell'art. 143 del D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, l'indagine in ordine ad un ipotizzato condizionamento mafioso può riguardare, oltre che scelte strettamente di governo – quali si estrinsecano, in particolare, in materia di programmazione e pianificazione - anche specifiche attività di gestione, che, sostanzialmente, possono essere oggetto anche di maggiore interesse per le consorterie criminali, in considerazione della maggiore e più repentina disponibilità di risorse pubbliche.

Ne discende che, ai fini della razionalità e sostenibilità di una determinazione di scioglimento, non è necessario che gli elementi indiziari riguardino l'attività di governo nello specifico, senza con ciò voler sottovalutare il rilievo del fondamentale compito di generale sorveglianza e verifica sull'andamento generale delle attività di gestione, proprio degli organi di governo.

L'istituto postula, quindi, in concreto, l'individuazione degli "elementi di collegamento o condizionamento", nella ricerca di un giusto equilibrio tra obiettivi di sicurezza pubblica e salvaguardia delle scelte del corpo elettorale, per elaborare

soluzioni volte a calibrare gli effetti e la portata di un intervento statale, comunque fortemente invasivo e traumatico, sul piano dell'autonomia sociale ed amministrativa, delle comunità locali.

Il sindacato giurisdizionale sul corretto esercizio del potere di scioglimento deve essere limitato alla verifica, oltre che di un idoneo e sufficiente supporto di istruttoria ed apparato motivazionale, anche di una sostanziale ragionevolezza delle valutazioni operate, diversamente potendo prospettarsi situazioni di erronea interpretazione di elementi di fatto ed allontanamento dalla funzione tipica del potere, la cui stringente applicazione rende omaggio alla salvaguardia delle libere scelte della comunità locale di riferimento.

Infatti, il potere di scioglimento dei consigli comunali ha una valenza, se non propriamente politica, quanto meno di alta amministrazione ed implica, in quanto tale, un elevato tasso di discrezionalità, sia nell'accertamento, sia soprattutto nella valutazione dei fatti acquisiti al procedimento, che si sottrae ad un sindacato di merito da parte del giudice (conf.: Cons. Stato, Sez. VI, 16 febbraio 2007 n. 665).

È, in definitiva, compito del giudicante, quale espressione del sindacato estrinseco che gli compete, rispetto all'ampio potere discrezionale di cui dispone l'Amministrazione statale in materia di dissoluzione degli organi di governo degli enti locali, procedere, in sede interpretativa, alla individuazione di quelli che possono essere ritenuti effettivamente gli elementi indiziari adeguati e sufficienti a giustificare lo scioglimento.

3.3. Lamentano gli esponenti, in sostanza, che la grave decisione censurata di scioglimento del Consiglio Comunale di *** sarebbe il frutto di un grave travisamento dei fatti, poiché gli amministratori del Comune di ***, di appena duemila abitanti, non avrebbero mai subito condanne penali neanche per reati contravvenzionali.

Osserva preliminarmente il Collegio che la Relazione della Commissione di Accesso del 21 luglio 2009 contiene in sé un monitoraggio complessivo di determinati aspetti della vicenda pubblica inerente l'ente soggetto a verifica, tra cui rapporti personali, familiari ed eventuali frequentazioni di amministratori e dipendenti, nonché vicende inerenti a settori di consueto ritenuti d'interesse per la criminalità organizzata.

Come evidenziato dalle parti resistenti, il contesto territoriale, nel quale si colloca la vicenda all'esame, è caratterizzato da alta densità mafiosa nonché dalla cosiddetta "faida dei boschi", secondo quanto risulta dalla "Relazione Annuale sulla Ndrangheta", approvata dalla Commissione Parlamentare di Inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare del 18 febbraio 2008 nonché secondo quanto risulta dalla Relazione Conclusiva approvata dalla Commissione Parlamentare di Inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata, che, nella seduta del 18.1.2006, ha indicato la presenza, nel Comune di ***, di due organizzazioni criminali, quella dei Mamone e quella dei Nesci-Montagnese, alla cui contrapposizione risultano riconducibili molti gravi fatti di sangue occorsi.

...omissis..

Osserva al riguardo il Collegio che siffatti elementi non sono sufficienti ad escludere con certezza la sussistenza di una situazione di non permeabilità degli organi consiliari dai voleri della organizzazione mafiosa, anche a fronte di altre rilevanti circostanze, fra cui il certo interessamento del Sindaco per far trasferire il Comandante della Stazione dei Carabinieri, molto invisibile alle cosche, in assenza di alcuna prova certa in ordine alla pretesa "inimicizia" per ragioni di carattere privato e familiari: interessamento che potrebbe, persino, essere suscettibile di

interpretazione, fra le varie chiavi di lettura oggettivamente possibili, alla stregua di una contropartita alle cosche per la confluenza dei voti, avuto riguardo al quadro normativo di riferimento, che valorizza, ai fini per cui è causa, la portata indiziaria dei dati raccolti (seppure insufficienti per l'avvio dell'azione penale o per la adozione di misure individuali di prevenzione) nonché avuto riguardo all'accertamento dei fatti emersi nella sentenza del GUP di Catanzaro, sebbene conclusa con proscioglimento.

Sul piano più complessivo, il dato qualificante della controversia si incentra sul rilievo che la prospettazione dei ricorrenti appare caratterizzata da un equivoco di fondo.

Invero, va ribadito che la valutazione delle acquisizioni probatorie in ordine a collusioni e condizionamenti non può essere effettuata estrapolando dal materiale acquisito 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: in presenza di un fenomeno di diffusa criminalità - e, nel caso di specie, la diffusione sul territorio che ne occupa della criminalità organizzata non sembra revocabile in dubbio - gli elementi addotti, a riprova di collusioni, collegamenti e condizionamenti, vanno considerati nel loro insieme, giacché solo dal loro esame complessivo può ricavarsi la ragionevolezza dell'addebito mosso all'organo consiliare di incapacità, nel determinato contesto ed a prescindere da responsabilità dei singoli, di esercitare l'attività di controllo e di impulso cui è deputato per legge (Cons. Stato, Sez. IV 6.4.2005 n. 1573; Sez. IV, 4 febbraio 2003 n. 562; Sez. V, 22 marzo 1998 n. 319 e 3 febbraio 2000 n. 585): il che legittima l'intervento statale finalizzato al ripristino della legalità ed al recupero della struttura pubblica ai propri fini istituzionali.

Nella specie, quindi, le contestazioni dei ricorrenti non appaiono idonee ad incidere né sulla attendibilità complessiva degli elementi, che, a giudizio

(ampiamente discrezionale) dell'Amministrazione denotano l'esistenza di collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata, né sulla logicità dell'apprezzamento in ordine alle conseguenze negative che ne deriverebbero, in termini sia di compromissione della libera determinazione dell'organo elettivo che di pregiudizio del buon andamento dell'Amministrazione e del funzionamento dei servizi.

Ciò, non senza rilevare che un esame più penetrante verrebbe ad impingere nel merito delle valutazioni alla base del provvedimento di scioglimento e, come tale, deve escludersi nella presente sede di legittimità.

Pertanto, alla luce dei principi richiamati, ritiene il Collegio che l'impugnato provvedimento di scioglimento del Comune di *** sia immune dalla censure prospettate nel ricorso e nei motivi aggiunti.

In definitiva, il ricorso si appalesa infondato e va rigettato.

La complessità e la delicatezza della fattispecie consigliano di disporre l'integrale compensazione delle spese e degli onorari del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria, sede di Catanzaro, Prima sezione, definitivamente pronunciando sul ricorso di cui in epigrafe, lo rigetta.

Spese compensate.

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

Così deciso in Catanzaro nella camera di consiglio del giorno 22 aprile 2010 con l'intervento dei Magistrati:

Giuseppe Romeo, Presidente

Concetta Anastasi, Consigliere, Estensore

Anna Corrado, Referendario

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 16/06/2010

(Art. 55, L. 27/4/1982, n. 186)

IL SEGRETARIO