

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 03/02/2016

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37773-sullo-scioglimento-del-consiglio-comunale-per-infiltrazioni-mafiose>

Autore: De Giorgi Maurizio

## **Sullo scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose**

## **Sullo scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose**

di Maurizio De Giorgi

Ai fini dello scioglimento del consiglio comunale ex art. 143 d.lgs. n. 267/2000 assumono rilievo situazioni non traducibili in episodici addebiti personali ma tali da rendere, nel loro insieme, plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata (vincoli di parentela o affinità, rapporti di amicizia o di affari, frequentazioni) e ciò pur quando il valore indiziario degli elementi raccolti non sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione.

### **Il fatto**

La vicenda sottoposta al vaglio dell'adito Tar Lazio, Roma, attiene allo scioglimento di un Consiglio comunale ai sensi dell'art. 143 d.lgs. n. 267/2000 (TUEL).

Premettendo i ricorrenti (sindaco e consiglieri comunali) di non conoscere con puntualità l'iter logico seguito dall'Amministrazione per pervenire alla determinazione impugnata, in virtù dell'indisponibilità di una versione integrale delle relazioni del Prefetto, con i relativi allegati, e della Commissione d'accesso all'uopo nominata, i ricorrenti lamentano, tra l'altro, la violazione e falsa applicazione della norma citata evidenziando che il legislatore ora richiede la presenza non più di generici elementi idonei a configurare forme di collegamento o di condizionamento con e dalla malavita organizzata ma di elementi specifici che dovevano individuarsi come "concreti, univoci e rilevanti".

Secondo i ricorrenti l'istruttoria alla base del provvedimento finale di scioglimento non ha individuato tali specifici indicatori.

### **La decisione del Tar Roma**

L'adito Collegio giudicante è chiamato ad esprimersi sulla corretta esegesi della richiamata norma di cui all'art. 143 e sottolinea come lo scioglimento dell'organo elettivo si connota quale misura di carattere straordinario per fronteggiare un'emergenza a sua volta straordinaria.

Sono così legittimati ampi margini discrezionali di apprezzamento dell'amministrazione nel valutare gli elementi sui 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 in sé per l'avvio dell'azione penale, essendo asse portante della valutazione di scioglimento, da un lato, l'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 dall'amministrazione locale, e non disancorata da situazioni di fatto suffragate da obiettive risultanze che connotino come attendibili le ipotesi di collusione, così da rendere pregiudizievole per i legittimi interessi della comunità locale il permanere alla sua guida degli organi elettori.

Giusta tale ampia discrezionalità lo scrutinio di legittimità rimesso alla sede giurisdizionale è esercitabile solo nei limiti della presenza di elementi che evidenzino, con sufficiente logicità, la eventuale deviazione del procedimento dal suo fine di legge.

L'apprezzamento giudiziale delle acquisizioni in ordine a collusioni e condizionamenti non può quindi 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 e tanto vale per i motivi di ricorso, che, per trovare un terreno di fondamento, non devono limitarsi a illustrare i singoli episodi contestati, traendo le giustificazioni caso per caso, ma devono orientarsi ad una valutazione globale degli stessi in correlazione gli uni con gli altri.

Ciò in quanto, in presenza di un fenomeno di criminalità organizzata diffuso sul territorio interessato, gli elementi posti a conferma di collusioni, collegamenti e condizionamenti devono essere 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 ex art. 143 cit..

Il Collegio giudicante, quindi, condivide – in ipotesi - le notazioni di ordine generale dei ricorrenti, secondo le quali il presupposto dello scioglimento del Consiglio comunale ex art. 143 TUEL non è più (alla luce della normativa vigente) rappresentato da un mero quadro indiziario fondato su generici elementi, in base ai quali sia solo plausibile il potenziale collegamento o l'influenza dei sodalizi criminali verso gli amministratori comunali, con condizionamento delle loro scelte e ricaduta sul buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa, sul regolare funzionamento dei servizi e sulle stesse condizioni di sicurezza pubblica, in quanto detti elementi devono caratterizzarsi per: a) concretezza, essere cioè assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica; b) univocità, che sta a significare la loro direzione agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire; c) rilevanza, che si caratterizza per l'idoneità all'effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'ente locale.

Lo stesso Collegio però – in tesi – rileva che tali profili di “concretezza”, “univocità” e “rilevanza”, nell’ambito del quadro di alta discrezionalità in materia riconoscibile all’Amministrazione preposta, sono tutti sussistenti nel caso sottoposto al suo giudizio, contrariamente a quanto osservato dai ricorrenti nell’atto introduttivo del giudizio e nei successivi scritti difensivi.

Non solo. Secondo l’adito Tar Roma è considerato legittimo lo scioglimento di un Consiglio comunale nel caso in cui sia l’andamento generale della vita amministrativa di un ente locale a subire influenze da un ipotizzato condizionamento “mafioso”, potendo l’indagine riguardare non solo scelte strettamente “di governo” in materia di programmazione e pianificazione ma anche specifiche attività di gestione, che si qualificano in realtà per essere di sostanziale interesse per le consorterie criminali, in relazione proprio alla maggiore e più repentina disponibilità ivi offerta di risorse pubbliche.

(di **Maurizio De Giorgi**, Avvocato in Lecce, esperto di diritto dei contratti)

**T.a.r. Lazio, Roma, sez. I, 14/01/2016, n. 350**

**Rigetta il ricorso**

**Decisioni conformi**

Ai fini dello scioglimento del consiglio comunale ex art. 143 D.Lgs. n. 267/2000, rispetto alla 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 dall’amministrazione locale, e non disancorata da situazioni di fatto suffragate da obbiettive

risultanze che connotino come attendibili le ipotesi di collusione, così da rendere pregiudizievole per i legittimi interessi della comunità locale il permanere alla sua guida degli organi elettori (T.a.r. Lazio, sez. I, 3.06.2015, n. 7786).

Ai fini dello scioglimento del consiglio comunale ex art. 143 D.Lgs. n. 267/2000, in presenza di un fenomeno di criminalità organizzata diffuso sul territorio interessato, gli elementi posti a conferma di collusioni, collegamenti e condizionamenti devono essere 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 ex art. 143 cit. (T.a.r. Lazio, sez. I, 8.01.2015, n. 165).

## Normativa di riferimento

D.Lgs. n. 267/2000, art. 143

**N. 00350/2016 REG.PROV.COLL.  
N. 07103/2013 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 7103 del 2013, proposto da:

-OMISSIS-, tutti rappresentati e difesi dagli avv. Omissis, con domicilio eletto presso lo Studio Legale Omissis;  
**contro**

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, U.T.G. - Prefettura di Omissis, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui domiciliato in Roma, Via dei Portoghesi, 12;

**nei confronti di**

-OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avv. Omissis, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Omissis in Roma, Via Omissis;

**per l'annullamento**

- del D.P.R. 19 aprile 2013, pubblicato in G.U. n. 110 del 13 maggio 2013 con il quale è stato disposto lo scioglimento del Consiglio comunale di -OMISSIS- e la nomina della Commissione straordinaria per la provvisoria gestione del Comune;

- della delibera del Consiglio dei Ministri del 18 aprile 2013 con la quale è stato deliberato lo scioglimento del Consiglio comunale di -OMISSIS-;

- e di ogni altro atto annesso connesso presupposto e/o consequenziale e in particolare;

- della proposta del Ministro dell'Interno del 17 aprile 2013 allegata al surrichiamato D.P.R. 19 aprile 2013, con la quale si proponeva lo scioglimento del Consiglio comunale del -OMISSIS-,

- della relazione della Prefettura di Omissis - Ufficio territoriale del Governo del 30 gennaio 2013 prot. Nr Omissis e dei relativi allegati, allegata alla proposta del Ministro dell'Interno del 17 aprile 2013 e di cui costituisce parte integrante;

- della relazione della Commissione d'accesso consegnata alla Prefettura di Omissis in data 13 gennaio 2013 e dei relativi allegati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno e dell'U.T.G. - Prefettura di Omissis nonché del -OMISSIS-, con la relativa documentazione;

Vista l'ordinanza collegiale istruttoria di questa Sezione n. 10275/2015 del 27.7.2015;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 2 dicembre 2015 il dott. Ivo Correale e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso a questo Tribunale, ritualmente notificato e depositato, i ricorrenti in epigrafe, quali sindaco e consiglieri comunali, chiedevano l'annullamento dei provvedimenti, pure indicati in epigrafe, con i quali era stato disposto lo scioglimento del Consiglio comunale del -OMISSIS-, ai sensi dell'art. 143 d.lgs. n. 267/2000 (TUEL).

Premettendo di non conoscere con puntualità l'"iter" logico seguito dall'Amministrazione per pervenire alla determinazione impugnata, in virtù dell'indisponibilità di una versione integrale delle relazioni del Prefetto di Omissis, con i relativi allegati, e della Commissione d'accesso all'uopo nominata, i ricorrenti, in sintesi, lamentavano quanto segue.

*"I. Violazione e falsa applicazione dell'art. 143 Dlgs n. 267/2000; eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche ed in particolare sviamento, irragionevolezza, illogicità, difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, violazione del principio di proporzionalità".*

Richiamando la giurisprudenza (costituzionale e amministrativa) che si era soffermata su una corretta interpretazione della norma di cui all'art. 143 TUEL a partire dalla relativa modifica del 2009, i ricorrenti evidenziavano che il legislatore ora richiedeva la presenza non più di generici elementi idonei a configurare forme di collegamento o di condizionamento con e dalla malavita organizzata ma di elementi specifici che dovevano individuarsi come "concreti, univoci e rilevanti".

Secondo i ricorrenti l'istruttoria alla base del provvedimento finale di scioglimento non aveva individuati tali specifici indicatori.

In primo luogo era evidenziato che la premessa di cui alla proposta del Ministro, secondo cui si era dato luogo ad un uso distorto della "cosa pubblica" che aveva favorito ambienti malavitosi tramite una fitta e intricata rete di parentele, affinità, amicizie e frequentazioni, non trovava riscontro alcuno nella relazione prefettizia, così come per il richiamo alla vicinanza ad elementi malavitosi e al possesso di precedenti di polizia per alcuni amministratori.

In secondo luogo, per quel che riguardava il richiamo alla forte evasione della TARSU e dei canoni per i servizi idrici, la relazione del Prefetto faceva riferimento solo ad un comportamento difforme da una sana gestione contabile ma non alla presenza di "evasione".

Tali incongruenze, per i ricorrenti, dimostravano evidente difetto di istruttoria e il travisamento dei fatti.

*"II. Violazione e falsa applicazione dell'art. 143 Dlgs n. 267/2000; eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche ed in particolare sviamento, irragionevolezza, illogicità, difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, violazione del principio di proporzionalità"*

Soffermandosi sui singoli episodi evidenziati nella relazione, i ricorrenti riferivano che, per quel che riguardava la disposta misura della custodia cautelare agli arresti domiciliari del Sindaco, dal novembre 2011 al marzo 2012, per questioni riguardanti la discarica consortile, il processo penale era ancora in corso, fermo restando che in esso l'imputazione era unicamente per la ritenuta violazione dell'art. 260 d.lgs. n. 152/06 e non per reati di stampo "mafioso", ai sensi dell'art. 7 l. n. 203/91 o dell'art. 416 bis c.p., con conseguente illogicità delle conclusioni di cui alla relazione prefettizia, che individuavano proprio nella gestione di tale discarica uno dei principali elementi attestanti i possibili collegamenti con la criminalità organizzata dell'amministrazione poi sciolta con i provvedimenti impugnati in questa sede. Inoltre, in tale vicenda era comunque imputato il solo Sindaco e non altri consiglieri comunali.

Per quel che riguardava l'affidamento di contratti pubblici per la gestione relativa a tale discarica, i ricorrenti evidenziavano che la divisione in "tre tronconi" per l'esecuzione di lavori non era avvenuta per evitare l'indizione di una procedura "aperta" ma per consentire la contemporanea realizzazione dei lavori in questione, anche di somma urgenza, in relazione al dichiarato stato di emergenza sui rifiuti e di criticità ambientale, ai sensi dell'art. 57, comma 2, d.lgs. n. 163/06, fermo restando che si era comunque dato luogo ad una procedura compartiva, uno solo dei "tronconi" era stato affidato ad una ditta del Comune, nessuna delle imprese aggiudicatarie era interessata da provvedimenti interdittivi antimafia.

Nella relazione, poi, non era approfondito il tema della divisione delle responsabilità tra organi politici e organi amministrativi e l'osservazione per la quale la società che aveva gestito la discarica aveva perso la relativa autorizzazione dal 2009 non coglieva nel segno perché non vi era più necessità di alcuna autorizzazione, si sensi della Circolare dell'Albo Nazionale Comitato Nazionale Gestori Ambientali n. 108 del 13.1.09 e dell'art. 212 d.lgs. n. 152/06.

I ricorrenti illustravano anche che grande evidenza, nella relazione impugnata, era stata data alla presenza di un avviso di garanzia, notificato nel 2012, relativo a vicenda assai risalente nel tempo per il reato di concorso esterno in associazione di tipo mafioso in relazione a c.d. "voto di scambio" ma la vicenda processuale relativa non aveva visto neanche l'avviso di chiusura delle indagini preliminari e quindi non poteva essere posta alla base di un provvedimento così delicato come lo scioglimento di un Consiglio Comunale, soprattutto in previsione di una sempre possibile "archiviazione" in sede penale, tenendo anche conto che la relazione prefettizia faceva riferimento ad un meglio specificato fratello del Sindaco, ritenuto affiliato ad una "cosca" locale, quando i tre fratelli del Sindaco non risultavano mai essere stati oggetto di provvedimenti giudiziari inerenti all'appartenenza a criminalità organizzata.

*"III. Violazione e falsa applicazione dell'art. 143 Dlgs n. 267/2000; eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche ed in particolare sviamento, irragionevolezza, illogicità, difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, violazione del principio di proporzionalità".*

I ricorrenti insistevano nel rilevare l'illogicità dell'istruttoria, fondata su elementi del tutto irrilevanti ai fini dell'art. 143 TUEL.

In particolare, per quel che riguardava la scelta, avvenuta senza gara pubblica, del distributore presso il quale rifornire di carburante i veicoli comunali, l'importo complessivo era comunque di modesta entità e la scelta specifica era giustificata dalla ubicazione del distributore e della circostanza per la quale era stato l'unico ad accettare termini dilazionati di pagamento.

Irrilevante era, poi, la circostanza per la quale un consigliere comunale avrebbe trasmesso dati falsi al suo datore di lavoro per ottenere permessi di astensione lavorativa.

*“IV. Violazione e falsa applicazione dell’art. 143 Dlgs n. 267/2000; eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche ed in particolare sviamento, irragionevolezza, illogicità, difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, violazione del principio di proporzionalità”.*

I ricorrenti contestavano anche il richiamo a lavori di messa in sicurezza della discarica, risalenti al 2009 e riconducibili alla precedente Amministrazione. Così pure, le rilevate irregolarità amministrative risalivano all’Amministrazione precedente quella eletta nel 2011 e non potevano essere vagliate dalla Commissione di accesso, che si era limitata ad indagare sul periodo dal maggio 2011 al dicembre 2012 e non poteva esondare dai poteri di indagine stessi, temporalmente limitati.

*“V. Violazione e falsa applicazione dell’art. 143 Dlgs n. 267/2000; violazione e falsa applicazione art. 4 d.lgs. n. 165/2001 e artt. 88 e 107 d.lgs. n. 267/2000. Eccesso di potere in tutte le sue figure sintomatiche ed in particolare sviamento, irragionevolezza, illogicità, difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, violazione del principio di proporzionalità”.*

Secondo i ricorrenti, nel provvedimento impugnato, non vi era alcuna considerazione dell’autonomia degli organi professionali dell’Amministrazione rispetto a quelli politici, ai sensi dell’artt. 88 e 107 TUEL, dato che gli elementi individuati a fondamento erano legati ad una sostanziale “mala gestio” di amministrazione e non ad una acclarata infiltrazione di organizzazioni criminali.

Si costituivano in giudizio le Amministrazioni centrali in epigrafe e il -OMISSIS-, chiedendo la reiezione del ricorso. In prossimità della pubblica udienza del 15 luglio 2015, le Amministrazioni centrali depositavano una memoria illustrativa e così pure facevano i ricorrenti.

Presa in decisione la causa a date data, con l’ordinanza istruttoria in epigrafe, il Collegio ordinava il deposito in atti di copia integrale della relazione prefettizia e di quella della Commissione di accesso, fissando nuova udienza pubblica. In prossimità di questa, ottemperato a tale incombente, le Amministrazioni centrali costituite depositavano una nuova memoria a sostegno delle proprie tesi.

Anche i ricorrenti provvedevano in tal senso, insistendo sulla lacunosità delle relazioni acquisite, anche nelle loro forme integrali, ed evidenziando soprattutto che, nelle more, il Sindaco era stato assolto in sede penale dal Tribunale di Omissis per l’imputazione di cui alla gestione della discarica, con sentenza divenuta irrevocabile e depositata in copia in atti.

Alla pubblica udienza del 2 dicembre 2015, la causa era trattenuta in decisione.

#### DIRITTO

Il Collegio, prima di pervenire all’esame delle questioni poste nel gravame, ritiene opportuno – per inquadrare al meglio le conclusioni che si andranno ad illustrare - una sintetica ricognizione del quadro normativo applicabile alla fattispecie, come già recentemente precisato (TAR Lazio, Sez. I, 20.7.15, n. 9874 e 3.6.15, n. 7786).

Ai sensi dell’art. 143, comma 1, TUEL “...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 similare 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 eletti 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 successivo comma 2, prevede che per verificare la sussistenza degli elementi suddetti, 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 e nominando 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 d.l. n. 345/91, conv. in l.n. n. 410/91, la quale entro tre mesi, rinnovabili una volta per un ulteriore periodo massimo di tre mesi, termina gli accertamenti e rassegna al prefetto le proprie conclusioni. Il comma 3 prevede che, generalmente entro il termine di quarantacinque giorni dal deposito delle conclusioni della commissione d’indagine, 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. 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 antigiridica.

Infine, ai sensi del comma 4, 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.

Tale successione procedimentale nel caso risulta rispettata né i ricorrenti hanno presentato censure orientate a contestare il profilo procedimentale formalmente seguito, essendo piuttosto indirizzate a censurare nella sostanza il giudizio che ha portato all'impugnato decreto di scioglimento.

In tal senso e sempre in via preliminare, appare quindi necessario al Collegio richiamare gli indirizzi generali di interpretazione e di applicazione della normativa in materia, come definiti dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa (per tutte: Corte Costituzionale, 19.3.93, n. 103; Cons. Stato, Sez. IV 21.5.07, n. 2583; 24.4.09, n. 2615; Sez. VI, 15.3.10, n. 1490; 17.1.11, n. 227; 10.3.11, n. 1547; Tar Lazio, Roma, Sez. I, 1.7.13, n. 6492; 21.11.13, n. 9941; 20.3.14, n. 3081).

Ebbene, dato che lo scioglimento dell'organo elettivo si connota quale misura di carattere straordinario per fronteggiare un'emergenza a sua volta straordinaria, sono legittimati ampi margini discrezionali di apprezzamento dell'amministrazione nel valutare gli elementi sui 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 in sé per l'avvio dell'azione penale, essendo asse portante della valutazione di scioglimento, da un lato, l'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 dall'amministrazione locale, e non disancorata da situazioni di fatto suffragate da obiettive risultanze che connotino come attendibili le ipotesi di collusione, così da rendere pregiudizievole per i legittimi interessi della comunità locale il permanere alla sua guida degli organi elettori (TAR Lazio, Sez. I, n. 7786/15 cit.).

Per l'ampia discrezionalità sopra richiamata, lo scrutinio di legittimità rimesso alla sede giurisdizionale, come da costante giurisprudenza, è esercitabile solo nei limiti della presenza di elementi che evidenzino, con sufficiente logicità, la eventuale deviazione del procedimento dal suo fine di legge.

L'apprezzamento giudiziale delle acquisizioni in ordine a collusioni e condizionamenti non può quindi 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 e tanto vale per i motivi di ricorso, che, per trovare un terreno di fondamento, non devono limitarsi a illustrare i singoli episodi contestati, traendo le giustificazioni caso per caso, ma devono orientarsi ad una valutazione globale degli stessi in correlazione gli uni con gli altri.

Ciò in quanto, in presenza di un fenomeno di criminalità organizzata diffuso sul territorio interessato, gli elementi posti a conferma di collusioni, collegamenti e condizionamenti devono essere 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 ex art. 143 cit. (TAR Lazio, Sez. I, 8.1.15, n. 165 e n. 7786/15 cit.; Cons. Stato, Sez. IV, 6.4.05, n. 1573; 4.2.03, n. 562).

Il Collegio, quindi, condivide – in ipotesi - le notazioni di ordine generale dei ricorrenti, secondo le quali il presupposto dello scioglimento del Consiglio comunale ex art. 143 TUEL non è più (alla luce della normativa vigente) rappresentato da un mero quadro indiziario fondato su generici elementi, in base ai quali sia solo plausibile il potenziale collegamento o l'influenza dei sodalizi criminali verso gli amministratori comunali, con condizionamento delle loro scelte e ricaduta sul buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa, sul regolare funzionamento dei servizi e sulle stesse condizioni di sicurezza pubblica, in quanto detti elementi devono caratterizzarsi per: a) concretezza, essere cioè assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica; b) univocità, che sta a significare la loro direzione agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire; c) rilevanza, che si caratterizza per l'idoneità all'effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'ente locale (Cons. Stato, Sez. III, 12.1.13, n. 126).

Il Collegio però – in tesi – rileva che tali profili di "concretezza", "univocità" e "rilevanza", nell'ambito del quadro di alta discrezionalità in materia riconoscibile all'Amministrazione preposta, sono tutti sussistenti nel caso di specie, contrariamente a quanto osservato dai ricorrenti nell'atto introduttivo del giudizio e nei successivi scritti difensivi. Prima di iniziare l'esame di detti "elementi", rinvenibili nella relazione prefettizia e in quella della Commissione di indagine all'uopo nominata, depositate integralmente in giudizio, il Collegio ritiene utile ricordare anche che è considerato legittimo lo scioglimento di un Consiglio comunale nel caso in cui sia l'andamento generale della vita amministrativa di un ente locale a subire influenze da un ipotizzato condizionamento "mafioso", potendo l'indagine riguardare non solo scelte strettamente "di governo" in materia di programmazione e pianificazione ma anche specifiche attività di gestione, che si qualificano in realtà per essere di sostanziale interesse per le consorterie criminali, in relazione proprio alla maggiore e più repentina disponibilità ivi offerta di risorse pubbliche (TAR Lazio, Sez. I, 18.6.12, n. 5606 e n. 165/15 cit.).

Prendendo a riferimento tale contesto, il Consiglio di Stato ha recentemente avuto modo di precisare (Sez. III, 28.9.15, n. 4529) che "...Assumono quindi rilievo situazioni, come ha chiarito sempre questa Sezione (v. di recente, ex plurimis, Cons. St., sez. III, 24.4.2015, n. 2054), non traducibili in episodici addebiti personali ma tali da rendere, nel loro insieme, plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata (vincoli di parentela o affinità, rapporti di amicizia o di affari,

frequentazioni) e ciò pur quando il valore indiziario degli elementi raccolti non sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione (Cons. St., sez. III, 2.7.2014, n. 3340)".

Chiarito ciò – fermo restando quanto sarà precisato in prosieguo – in ordine al valore intrinseco della circostanza legata all'assoluzione in sede penale intervenuta nelle more in favore del Sindaco, il Collegio ribadisce che "...il sindacato del giudice amministrativo non può arrestarsi ad una atomistica e riduttiva analisi dei singoli elementi, senza tener conto dell'imprescindibile contesto locale e dei suoi rapporti con l'amministrazione del territorio, ma deve valutare la concreta permeabilità degli organi eletti a logiche e condizionamenti mafiosi sulla base di una loro complessiva, unitaria e ragionevole valutazione, costituente bilanciata sintesi e non mera somma dei singoli elementi stessi" (Cons. St., sez. III, 14.2.2014, n. 727).

Ebbene, applicando tali presupposti al caso di esame, si perviene a rilevare la legittimità delle conclusioni cui è pervenuto il provvedimento impugnato, in relazione agli atti procedurali che ne costituiscono presupposto e che sono stati tutti acquisiti in sede istruttoria.

In primo luogo, nella relazione prefettizia, si evidenzia una descrizione del contesto territoriale che caratterizza il - OMISSIS-, descritto quale di modeste dimensioni demografiche, (popolazione inferiore alle 1.000 unità) ma beneficiante di alcune prerogative di particolare rilievo, che consentono l'acquisizione di importanti "benefit" (contributi e "royalties"), connesse alla presenza sul territorio dell'importante "Omissis", costruzione dalla notevole rilevanza archeologica e, soprattutto, dalla presenza (in loc. "Omissis") della discarica consortile.

La relazione prefettizia ha chiarito esplicitamente che proprio sulla gestione della discarica si è fondato l'elemento preponderante dell'attività politico-amministrativa dell'Ente, sulla base della quale si muovono la maggior parte degli interessi economici della zona e, di conseguenza, le attenzioni della criminalità organizzata.

Quel che è emerso dalla lettura della relazione prefettizia, a sua volta basata sulla relazione della Commissione d'accesso, non è tanto la situazione di gestione dell'affidamento di lavori specifici -che i ricorrenti hanno cercato di giustificare con ragioni di urgenza e di sussistenza di una situazione emergenziale dichiarata - ad essere stata posta alla base della situazione di permeabilità alla malavita organizzata quanto l'osservazione per la quale il Sindaco ha operato "in spregio agli obblighi di vigilanza, controllo ed ispezione previsti dalla legge nei confronti del soggetto pubblico, proprietario dell'impianto" e che, in tal modo, risultavano coperte inadempienze del gestore grazie alla collaborazione compiacente dell'apparato burocratico comunale.

Inoltre, risultava che il Sindaco non aveva predisposto alcun piano per il progressivo smaltimento delle sostanze inquinanti in relazione alla fase di bonifica del sito, successiva alla chiusura dell'impianto, attività per la quale erano peraltro erogati consistenti fondi da parte dell'Ufficio del Commissario Delegato per l'emergenza ambientale. Né risultava che il Sindaco ed il tecnico addetto avessero mai sollevato addebiti al gestore del sito per l'inadeguatezza della gestione, imputando le criticità presenti in discarica alle avverse condizioni metereologiche.

Di particolare rilevanza, nell'ottica della rilevazione "di insieme" degli elementi di cui all'art. 143 TUEL sopra ricordata, è la circostanza per cui la ditta "Omissis" aveva continuato a gestire la discarica nonostante che dal gennaio 2009 non fosse più in possesso del requisito tecnico amministrativo dell'iscrizione all'albo nazionale gestori ambientali, nella categoria prevista per la gestione dei siti di discarica, secondo la normativa applicabile ancora vigente.

Ne emerge, quindi, un quadro di insieme caratterizzato da omissioni e inadempienze del Sindaco che hanno favorito sia pure indirettamente soggetti legati alla malavita organizzata in relazione proprio all'elemento preponderante dell'attività politico-amministrativa dell'ente locale.

Nella sezione "Informative ditte operanti in discarica" della relazione prefettizia, così come nella stessa relazione della Commissione d'accesso, risultava infatti ben evidenziata la vicinanza ad ambienti criminali della stessa ditta "Omissis" e dei suoi gestori, nonché di altre, quali "Omissis", "Omissis", "Omissis" (destinataria di certificazione antimafia interdittiva), Omissis, Omissis (anch'essa destinataria di certificazione antimafia interdittiva).

Condivisibilmente, quindi, era posta in evidenza nella relazione che "la caoticità e l'estrema confusione amministrativa riscontrata in sede di accesso sulla situazione in esame, serve a mascherare una gestione svincolata dal rispetto della normativa di settore, considerata probabilmente eccessivamente rigida e soggetta a controlli rigorosi, anche dal punto di vista delle cautele antimafia".

Risultavano inoltre numerose volte in cui si era dato luogo alle procedure di cui agli artt. 175 e 176 dpr n. 207/10 per la realizzazione di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e non per interventi di somma urgenza imposti da situazioni imprevedibili ed eccezionali e di pericolo per la pubblica incolumità

Sul punto non risultano – come detto- incisive difese dei ricorrenti che, ancora nella memoria per la seconda udienza pubblica si limitano ad affermare, genericamente, che "per quanto ci risulta" le ditte esecutrici di lavori nella discarica erano tutte dotate all'epoca di idonea certificazione antimafia.

E' quindi ben plausibile e converge nel senso della certezza, univocità e rilevanza degli elementi necessari ai sensi dell'art. 143 TUEL, la conclusione dell'Amministrazione, secondo la quale una gestione caotica e superficiale dell'attività amministrativa dell'Area Tecnica sollevava forti dubbi in merito alla strumentalità della stessa per coprire situazioni di illegalità, anche al fine di evitare la richiesta di "documentazione antimafia" che la Stazione Unica avrebbe comunque dovuto disporre nel rispetto del protocollo di legalità stipulato con la Prefettura, e ciò soprattutto laddove proprio ditte oggetto di interdittiva erano risultate destinatarie di attività legata alla gestione della discarica in questione. Analoga situazione di disordine e superficialità si riscontrava anche nella gestione contabile. Il Collegio ritiene in proposito di porre in evidenza la situazione legata alla su richiamata Omissis, contigua ad ambienti delinquenziali, di cui si riscontrava una mancata verifica, reiterata in almeno due occasioni al momento dell'emissione di mandati di

pagamento, sull'esistenza da parte della ditta e dell'amministratore, Omissis, di un debito rilevante nei confronti di "Omissis" che avrebbe dovuto impedire l'emissione dei mandati di pagamento in favore della ditta.

A ciò si aggiunga che risultava solo in qualche determina l'indicazione del numero di conto corrente dedicato su cui effettuare la liquidazione delle fatture, ai sensi della legge sulla "tracciabilità dei flussi".

In sostanza, le varie spese risultavano imputate frequentemente, al momento del pagamento, non ai capitoli di competenza ma a quelli dove risultava opportuna capienza e ciò riguardava tutta l'attività dell'ente nel periodo da maggio 2011 a tutto il 2012.

Anche questo elemento, aggiunto al "quadro di insieme" sopra ricordato, acuisce la conclusione per la quale la gestione confusionaria e non rispettosa delle norme finiva per favorire ditte vicine alla malavita organizzata o quantomeno non impediva che queste potessero avvalersi delle risorse comunali pur non avendone i presupposti.

La relazione della Commissione – sulla quale non sono forniti elementi specifici dai ricorrenti idonei a confutarne oggettivamente le conclusioni – evidenziava infatti che tale confusione di gestione era presente soprattutto nel settore dei lavori pubblici, dove erano presenti in maniera ricorrente le ditte Omissis ed altre, i cui titolari erano riferibili al contesto delinquenziale della Omissis, come confermato dalla circostanza, già richiamata, per la quale alcune di esse erano state destinatarie di certificati interdittivi antimafia.

Tali ditte avevano operato anche con precedenti amministrazioni, quantomeno dal 2006, anno del primo dei due mandati consecutivi del -OMISSIS-, cui doveva aggiungersi la circostanza per la quale nella Giunta della disciolta Amministrazione comunale alcuni tra i componenti

ricoprivano la carica di assessore con le medesime deleghe assegnate nella precedente "-OMISSIS-", a conferma della sostanziale continuità amministrativa nella gestione dell'ente locale.

Si ricorda che, come detto, il -OMISSIS-, anche se di piccole dimensioni e con pochi abitanti, era ben "appetibile" per gli interessi della criminalità organizzata, in quanto vantava cospicui introiti economici provenienti dalla presenza della suddetta discarica, legati alle erogazioni pubbliche per gli ampliamenti del sito stesso, per lo sfruttamento del biogas prodotto, e per la

stessa possibilità – molto ricercata dalla malavita organizzata - di occultare materiale di ogni tipo, il cui smaltimento, seguendo le normali procedure, costerebbe cifre ben consistenti.

Dalle relazioni alla base del provvedimento di scioglimento, in definitiva, si rilevava una non corretta gestione della discarica, mai rilevata dall'ente controllore tramite i suoi esponenti politici, che si rifletteva anche sulla posizione "ibrida" dello stesso Sindaco, in conflitto di interesse per i forti legami familiari con il responsabile tecnico della discarica per conto della ditta Omissis, ing. -OMISSIS-, suo fratello, e con il responsabile dell'ufficio tecnico del comune -OMISSIS-, a sua volta suo cugino.

Al Collegio appare evidente che tale circostanza influiva in misura determinante sul potere di controllo, anche in relazione all'esercizio di eventuali azioni risarcitorie nei confronti del gestore.

L'ulteriore presenza degli "elementi" di cui all'art. 143 TUEL nell'attuale formulazione è anche desumibile dalla circostanza per la quale il -OMISSIS- era stato oggetto di attenzione nelle operazioni di Polizia denominate "Omissis" e "Omissis", ove gli erano stati contestati rapporti penalmente rilevanti con una "cosca" di Siderno, riferiti a "scambio elettorale" politico-mafioso, come rilevato da intercettazioni ambientali ove emergevano aspettative del Sindaco, il quale si reca a colloquio da un noto malavitoso locale per chiedere voti dei suoi "affiliati".

Quanto finora riportato, nell'ottica sopra rappresentata, appare quindi sufficiente per legittimare l'intervenuto scioglimento.

Gli elementi rinvenuti, infatti, sono "concreti", in quanti fondati su esami documentali, evidenze probatorie acquisite negli accessi agli uffici comunali e audizione dei diretti interessati, "univoci", perché evidenziano che la direzione verso cui si muoveva l'organizzazione comunale (anche con le sue omissioni, parzialità e illegittimità diffuse) era stabile a beneficio, sia pure indiretto ma incontestabile, di esponenti della malavita stanziale di origine "mafiosa", "rilevanti", dato che riguardavano la gestione del Comune e le conseguenze sulla potenzialità di condizionamento da parte della criminalità organizzata.

La proposta ministeriale, quindi, ha dato adeguatamente conto di fatti storicamente verificatisi e accertati, che sono stati correttamente e non irragionevolmente ritenuti manifestazione di situazioni di condizionamento e di ingerenza nella gestione dell'ente comunale.

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

Dai provvedimenti amministrativi suddetti emerge, chiaro, il legame "causale" intercorrente tra i presupposti in concreto riscontrati e la deviazione dell'azione dell'ente dal perseguitamento dei propri fini istituzionali, legame che costituisce il punto nodale della motivazione del provvedimento di scioglimento e, come tale, adeguata e in linea con i requisiti richiesti dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 103/1993.

Si evidenzia, infatti, che la natura dello scioglimento del Consiglio comunale ai sensi dell'art. 143 TUEL, non è di tipo sanzionatorio ma "preventivo" e, quale misura cautelare di carattere straordinario, per la sua adozione è sufficiente la presenza di elementi anche di natura meramente indiziaria relativi alle collusioni o alle forme di condizionamento da parte dell'organizzazione criminale considerati nel loro insieme, così da dare rilevanza premiale all'indirizzo politico di

contrastò alle mafie in confronto al mero rispetto delle consultazioni elettorali (TAR Lazio, Sez. I, n. 9874/15 cit. e Cons. Stato, Sez. III, 28.5.13, n. 2895).

La relazione prefettizia contiene in tal senso un'analitica descrizione delle irregolarità e delle anomalie compiute, che confermano il quadro complessivo di un condizionamento dell'attività politica e amministrativa comunale da parte della locale consorteria mafiosa.

Il quadro ricostruttivo di cui alla relazione prefettizia appare, dunque, sorretto da adeguata istruttoria e convincente motivazione e lascia pienamente emergere nel suo complesso l'esistenza di elementi concreti, univoci e rilevanti, tali da giustificare, ai sensi dell'art. 143 TUEL, lo scioglimento del Consiglio comunale di -OMISSIS-.

In definitiva, per tutte le ragioni sin qui descritte, il ricorso non può trovare accoglimento.

Le spese di lite possono eccezionalmente compensarsi, per la peculiarità della fattispecie e per la impossibilità per i ricorrenti di accedere, in prima battuta, alla documentazione riservata, depositata in forma integrale solo in corso di giudizio.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1 D. Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare i nomi dei ricorrenti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 2 dicembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giulia Ferrari, Presidente FF

Rosa Perna, Consigliere

Ivo Correale, Consigliere, Estensore

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 14/01/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)

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