

Publicato il 24/06/2020

N. 04074/2020REG.PROV.COLL.
N. 10584/2019 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10584 del 2019, proposto dai signori -OMISSIS-, rappresentati e difesi dagli avvocati Crescenzo Santuori e Raffaele Ruocco, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

la Presidenza della Repubblica, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e la Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Reggio Calabria, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, nonchè

nei confronti

del -OMISSIS-, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Salvatore Satira, con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giorgio Ferraro in Roma, via Fulcieri Paolucci de' Calboli, n. 44,

per la riforma

della sentenza del Tar Lazio, sede di Roma, sez. I, -OMISSIS-, non notificata, con la quale è stato respinto il ricorso proposto avverso il d.P.R. 9 agosto 2018, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 208 del 7 settembre 2018, con il quale il Presidente della Repubblica ha disposto lo scioglimento, ex art. 143, d.lgs. n. 267 del 2000, del Consiglio comunale -OMISSIS- affidando la gestione dell'Ente alla Commissione Straordinaria.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Vista la memoria difensiva del -OMISSIS- depositata in data 20 gennaio 2020;

Vista la memoria difensiva della Presidenza della Repubblica, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno e della Prefettura – UTG di Reggio Calabria depositata in data 5 maggio 2020;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 21 maggio 2020, svoltasi da remoto in videoconferenza ex art. 84, comma 6, d.l. n. 18 del 2020, il Cons. Giulia Ferrari;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con d.P.R. 9 agosto 2018, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 208 del 7 settembre 2018, emesso su proposta del Ministro dell'Interno e previa deliberazione del Consiglio dei ministri, è stato disposto lo

scioglimento, ex art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000, del Consiglio comunale -OMISSIS- ed è stata affidata la gestione dell'Ente, per la durata di diciotto mesi, alla Commissione Straordinaria.

La relazione del Ministro dell'Interno, allegata al decreto presidenziale di scioglimento e scaturita da un attento monitoraggio svolto nei confronti dell'Ente, ha messo in luce forme di ingerenza della criminalità organizzata che hanno esposto l'amministrazione a pressanti condizionamenti, compromettendo il buon andamento e l'imparzialità dell'attività comunale.

In particolare, si evince dalla relazione ministeriale che, in più occasioni, il comune -OMISSIS- ha affidato lavori, servizi, concessioni demaniali ad imprese già attinte da interdittive antimafia ovvero legate ad esponenti di famiglie malavitose locali, ricorrendo al metodo dell'affidamento diretto, previo artificioso frazionamento del valore degli appalti, in assenza o tardiva adozione delle determinate a contrarre e con omissione dell'espletamento dei doverosi accertamenti antimafia nei confronti delle ditte aggiudicatarie; che una fitta rete di rapporti di parentela, di affinità e di frequentazione lega diversi membri degli organi elettivi e dell'apparato burocratico del comune – alcuni dei quali con pregiudizi penali – a persone controindicate ovvero ad esponenti della 'ndrangheta locale; che un consulente dell'ente e tre componenti il consiglio comunale sono stati costretti a dimettersi a seguito di atti intimidatori posti in essere in loro danno; che in vista delle consultazioni amministrative di maggio 2015, la locale 'ndrina ha assicurato il proprio sostegno elettorale in favore di un soggetto candidato alla carica di consigliere comunale e risultato poi eletto con il maggior numero di preferenze rispetto agli altri candidati di quella lista; che, sebbene

diversi beni confiscati alla criminalità organizzata siano stati trasferiti al patrimonio indisponibile dell'ente per finalità istituzionali o sociali, a tutt'oggi nessuno di quei beni risulta utilizzato per le citate finalità; che sul piano economico-finanziario le risultanze dell'accesso hanno disvelato una situazione di diffusa mala gestio caratterizzata da gravi inefficienze nell'attività di riscossione delle entrate tributarie e dalla conseguente scarsa capacità dell'amministrazione comunale di fare fronte alle spese correnti.

2. Con ricorso proposto innanzi al Tar Lazio, sede di Roma, sez. I, gli ex componenti degli organi di governo del -OMISSIS- hanno impugnato, tra l'altro, il decreto di scioglimento del Consiglio comunale -OMISSIS-e, prendendo posizione sulle singole circostanze dedotte dalle amministrazioni resistenti, hanno lamentato la violazione dei criteri di concretezza, univocità e rilevanza richiesti dall'art. 143, d.lgs. n. 267 del 2000 per legittimare la misura dissolutiva.

3. Con sentenza -OMISSIS- il Tar Lazio ha respinto il ricorso. In particolare, il primo giudice, richiamati i principi giurisprudenziali dettati in tema di scioglimento dei consigli comunali ed esaminate le circostanze segnalate dalle amministrazioni resistenti, ha ritenuto che il decreto di scioglimento del -OMISSIS- fosse legittimo. Infatti, un'analisi globale ed unitaria delle criticità emerse, avrebbe dimostrato la sussistenza di un effettivo condizionamento da parte della criminalità organizzata sull'amministrazione comunale.

4. La citata sentenza -OMISSIS- è stata impugnata con appello notificato 20 dicembre 2019 e depositato il successivo 22 dicembre.

Preliminarmente, gli appellanti hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 143, commi 3 e 4, d.lgs. n. 267 del

2000, per violazione degli artt. 3, 5, 24, 48, 97, 111 e 113 Cost., nella parte in cui prevedono che l'adozione della misura dissolutiva possa essere adottata inaudita altera parte, omettendo del tutto la partecipazione procedimentale dei soggetti destinatari della misura dissolutiva, con le conseguenti ricadute pregiudizievoli sia sul piano sostanziale che processuale; nonché dell'art. 143, comma 1, d.lgs. n. 267 del 2000, per violazione dell'art. 97 Cost., nella parte in cui omette di predeterminare gli specifici criteri che abilitano allo scioglimento dei Consigli comunali.

In secondo luogo, con un unico articolato motivo, gli appellanti hanno eccepito l'erroneità della sentenza nella parte in cui il primo giudice, appiattendosi sulle criticità evidenziate dalla Commissione d'indagine prefettizia, ha respinto il ricorso proposto dagli odierni appellanti, affermando "che le Amministrazioni resistenti abbiano fatto buon governo delle norme e dei principi giurisprudenziali richiamati nella prima parte della motivazione in diritto".

Al contrario, gli elementi valutati dal primo giudice sarebbero neutri, inidonei a fondare un giudizio di condizionamento mafioso e ad assurgere alla stregua di elementi concreti, univoci e rilevanti richiesti dall'art. 143, d.lgs. n. 267 del 2000; tale inidoneità probatoria ricorrerebbe con riferimento a tutte le singole vicende ed argomentazioni poste dall'amministrazione alla base del provvedimento impugnato, che sono state, pertanto, analiticamente contestate dagli appellanti; l'amministrazione comunale avrebbe svolto un'encomiabile attività in punto di prevenzione alla corruzione, di gestione di beni confiscati alla criminalità organizzata, di rispetto della normativa antimafia, di realizzazione di opere pubbliche, di informatizzazione, di risanamento delle casse comunali;

la maggior parte delle contestazioni mosse agli appellanti trarrebbero origine dal colpevole ritardo della Prefettura nel riscontrare le copiose richieste di informazione antimafia formulate dall'Ente nel corso degli anni.

5. La Presidenza della Repubblica, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e la Prefettura – Ufficio Territoriale del Governo di Reggio Calabria si sono costituiti in giudizio chiedendo l'estromissione dal giudizio della Presidenza della Repubblica in quanto priva di legittimazione passiva e sostenendo la sopravvenuta improcedibilità del gravame, l'inammissibilità del motivo avente ad oggetto le questioni di illegittimità costituzionale e, comunque, l'infondatezza dell'appello.

6. Il -OMISSIS- si è costituito in giudizio sostenendo l'infondatezza dell'appello.

7. Con ordinanza cautelare n. 232 del 23 gennaio 2020, è stata respinta la domanda di sospensione dell'efficacia della sentenza del Tar Lazio, sede di Roma, sez. I, -OMISSIS-.

8. Alla udienza del 21 maggio 2020 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Oggetto della controversia è il d.P.R. 9 agosto 2018, emesso su proposta del Ministro dell'interno e previa deliberazione del Consiglio dei ministri, con il quale è stato disposto lo scioglimento, ex art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000, del Consiglio comunale -OMISSIS-(RC) – risultato eletto a seguito della competizione elettorale del 31 maggio 2015 – ed è stata affidata la gestione dell'Ente, per la durata di diciotto mesi, alla Commissione straordinaria.

Il -OMISSIS- è situato sul versante jonico della provincia di Reggio Calabria, in area geografica caratterizzata dalla pervasiva presenza di organizzazioni criminali di stampo mafioso, che ha ramificazioni in altre parti della Penisola e anche all'estero; è stato già interessato da uno scioglimento disposto, con d.P.R. 9 aprile 2013, ai sensi dell'art. 143, d.lgs. n. 267 del 2000.

2. Il Collegio, preliminarmente, deve valutare l'eccezione di carenza di legittimazione passiva del Presidente della Repubblica, sollevata dalla difesa erariale.

L'eccezione è fondata.

Ed invero, nel caso di impugnazione di atti emanati nella forma del decreto del Presidente della Repubblica, assunto non nell'esercizio di poteri riconducibili a quelli amministrativi e "politici" non liberi nei fini ma, piuttosto, nell'esercizio di un potere neutrale di garanzia e controllo di rilievo costituzionale su atti di altri organi o autorità, la legittimazione passiva deve essere riconosciuta non già al Presidente della Repubblica, bensì all'autorità il cui atto è fatto oggetto del "controllo" presidenziale e alla quale spetta la qualifica di autorità emanante. Poichè tale potere di garanzia e di controllo, nel caso di cui all'art. 143 TUEL, ha ad oggetto la delibera del Consiglio dei Ministri di accoglimento della proposta del Ministro dell'interno, è solo quest'ultima ad essere "giustiziabile", insieme agli atti ad essa presupposti, e quindi la legittimazione passiva, rispetto alla domanda di annullamento dell'una e degli altri, non può che spettare unicamente alla Presidenza del Consiglio e al Ministero dell'interno.

Corollario obbligato di tale premessa è il difetto di legittimazione passiva, nel presente giudizio, del Presidente della Repubblica e,

conseguentemente, in accoglimento della spiegata eccezione pregiudiziale, la sua estromissione dal giudizio.

3. Non è suscettibile di positiva valutazione neanche l'eccezione di sopravvenuto difetto di interesse, sollevata dalla difesa erariale sul rilievo che - sebbene il giudizio sia stato instaurato in un momento in cui l'eventuale pronuncia di accoglimento del ricorso avrebbe consentito di proseguire il mandato elettorale fino alla sua naturale conclusione - nell'attualità gli stessi appellanti non sarebbero più titolari di alcun interesse, venendo a scadere dalla carica il 31 maggio 2020.

Ed invero, lo scioglimento del Consiglio comunale -OMISSIS- è stato disposto sull'assunto che l'amministrazione sarebbe stata condizionata da forme di ingerenza della criminalità organizzata, compromettendo il buon andamento e l'imparzialità dell'attività comunale. Non può quindi negarsi un interesse, quanto meno morale, a che -OMISSIS- facciano dichiarare l'erroneità di tale affermazione e quindi l'inesistenza di forme di pressione e di vicinanza della compagine governativa alla malavita organizzata. È quindi la motivazione sottesa al provvedimento impugnato dinanzi al Tar Lazio a radicare la persistenza dell'interesse, essendo stata senza dubbio lesa l'immagine degli amministratori locali ricorrenti, ai quali viene addebitato di aver risentito, nelle scelte compiute nell'espletamento del mandato, dell'influenza della criminalità organizzata. Non rileva la circostanza che siano stati mossi - e tanto meno provati - addebiti di carattere personale perché a macchiare l'immagine pubblica di un amministratore locale - e dunque a radicare l'interesse a far accertare giudizialmente la correttezza delle

relative affermazioni – è sufficiente l'assunto di una possibile soggezione alla criminalità organizzata.

4. Prima di passare all'esame dei motivi dedotti avverso le singole contestazioni, al fine del decidere appare al Collegio utile richiamare i principi che la giurisprudenza del giudice amministrativo e, ancora prima, quella del giudice delle leggi, hanno univocamente enunciato con specifico riferimento alle ipotesi di collegamenti diretti o indiretti degli amministratori comunali con la criminalità organizzata locale ovvero al condizionamento dei primi ad opera della seconda, il tutto per effetto della presenza di fenomeni criminali radicati e organizzati nel territorio.

Ha premesso la Corte costituzionale 19 marzo 1993, n. 103 che il potere di scioglimento in questione deve essere esercitato in presenza di situazioni di fatto che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi, suffragate da risultanze obiettive e con il supporto di adeguata motivazione; tuttavia, la presenza di risultanze obiettive esplicitate nella motivazione, anche ob relationem, del provvedimento di scioglimento non deve coincidere con la rilevanza penale dei fatti, né deve essere influenzata dall'esito degli eventuali procedimenti penali. Detta misura, ai sensi dell'art. 143, t.u. 18 agosto 2000, n. 267, non ha natura di provvedimento di tipo sanzionatorio, ma preventivo, con la conseguenza che, ai fini della sua adozione, è sufficiente – come meglio si chiarirà – la presenza di elementi che consentano di individuare la sussistenza di un rapporto tra l'organizzazione mafiosa e gli amministratori dell'ente considerato infiltrato (Cons. St., sez. III, 11 ottobre 2019, n. 6918; id. 10 gennaio 2018, n. 96; id. 7 dicembre 2017, n. 5782).

In questa logica che, come acutamente osserva Cons. St., sez. V, 14 maggio 2003, n. 2590, non ha finalità repressive nei confronti di singoli, ma di salvaguardia dell'amministrazione pubblica di fronte alla pressione e all'influenza della criminalità organizzata, trovano giustificazione i margini, particolarmente ampi, della potestà di apprezzamento di cui fruisce l'Amministrazione e la possibilità di dare peso anche a 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, quali i vincoli di parentela o di affinità, i rapporti di amicizia o di affari, le notorie frequentazioni, ecc..

La misura dello scioglimento risponde, dunque, ad un'esigenza di prevenzione anticipata di fronte alla minaccia della criminalità organizzata e si connota quale misura di carattere straordinario per fronteggiare un'emergenza straordinaria; di conseguenza sono giustificati margini ampi nella potestà di apprezzamento dell'Amministrazione nel valutare gli elementi su collegamenti diretti o indiretti, non traducibili in singoli addebiti personali, ma tali da rendere plausibile il condizionamento degli amministratori, anche quando, come si è detto, il valore indiziario dei dati non è sufficiente per l'avvio dell'azione penale, essendo assi portanti 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. L'art. 143, d.lgs. n. 267 del 2000 delinea, in sintesi, un modello di valutazione prognostica in funzione di un deciso avanzamento del livello istituzionale di prevenzione, con

riguardo ad un evento di pericolo per l'ordine pubblico quale desumibile dal complesso degli effetti derivanti dai "collegamenti" o dalle "forme di condizionamento" in termini di compromissione della "libera determinazione degli organi elettivi, del "buon andamento delle amministrazioni", nonché del "regolare funzionamento dei servizi", ovvero in termini di "grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica": perciò, anche per "situazioni che non rivelino né lascino presumere l'intenzione degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata", giacché, in tal caso, sussisterebbero i presupposti per l'avvio dell'azione penale o, almeno, per l'applicazione delle misure di prevenzione a carico degli amministratori, mentre la scelta del legislatore è stata quella di non subordinare lo scioglimento del consiglio comunale né a tali circostanze né al compimento di specifiche illegittimità (Cons. St., sez. V, 15 luglio 2005, n. 3784; id., sez. IV, 10 marzo 2004, n. 1156). E' stato ripetutamente affermato che, rispetto alla pur riscontrata commissione di atti illegittimi da parte dell'Amministrazione, è necessario un quid pluris, consistente in una condotta, attiva od omissiva, condizionata dalla criminalità anche in quanto subita, riscontrata dall'Amministrazione competente con discrezionalità ampia, ma non disancorata da situazioni di fatto suffragate da obiettive risultanze che diano attendibilità alle ipotesi di collusione, così da rendere pregiudizievole, per i legittimi interessi della comunità locale, il permanere alla sua guida degli organi elettivi. Ciò in quanto l'art. 143 t.u.e.l. precisa le caratteristiche di obiettività delle risultanze da identificare, richiedendo che esse siano concrete, e perciò fattuali, univoche, ovvero non di ambivalente interpretazione, rilevanti, in quanto significative di forme di condizionamento (Corte

cost. 19 marzo 1993, n. 103; id., sez. IV, 10 marzo 2011, n. 1547; id. 24 aprile 2009, n. 2615; id. 21 maggio 2007, n. 2583; id., sez. VI, 10 marzo 2011, n. 1547; id. 17 gennaio 2011, n. 227; id. 15 marzo 2010, n. 1490).

Peraltro, come chiarito dal Consiglio di Stato (sez. III, 2 luglio 2014, n. 3340), proprio la straordinarietà di tale misura e la sua fondamentale funzione di contrasto alla ormai capillare diffusione della criminalità mafiosa sull'intero territorio nazionale hanno portato a ritenere che “la modifica normativa al t.u.e.l., per la quale gli elementi fondanti i provvedimenti di scioglimento devono essere ‘concreti, univoci e rilevanti’, non implica la regressione della ratio sottesa alla disposizione”, poiché “la finalità perseguita dal legislatore è rimasta quella di offrire uno strumento di tutela avanzata, in particolari situazioni ambientali, nei confronti del controllo e dell'ingerenza delle organizzazioni criminali sull'azione amministrativa degli enti locali, in presenza anche di situazioni estranee all'area propria dell'intervento penalistico o preventivo” (Cons. St., sez. III, 23 aprile 2014, n. 2038). Ciò nell'evidente consapevolezza della scarsa percepibilità, in tempi brevi, delle varie concrete forme di connessione o di contiguità e, dunque, di condizionamento fra le organizzazioni criminali e la sfera pubblica e nella necessità di evitare, con immediatezza, che l'amministrazione dell'ente locale rimanga permeabile all'influenza della criminalità organizzata.

L'operazione in cui consiste l'apprezzamento giudiziale delle collusioni e dei condizionamenti non può essere effettuata mediante l'extrapolazione di singoli fatti ed episodi, al fine di contestare l'esistenza di taluni di essi ovvero di sminuire il rilievo di altri in sede

di verifica del giudizio conclusivo sull'operato consiliare; ciò in quanto, in presenza di un fenomeno di criminalità organizzata diffuso nel territorio interessato dalla misura di cui si discute, gli elementi posti a conferma di collusioni, collegamenti e condizionamenti vanno considerati nel loro insieme, e non atomisticamente, poiché solo dal loro esame complessivo può ricavarsi la ragionevolezza della ricostruzione di una situazione identificabile come presupposto per l'adozione della misura stessa (Cons. St., sez. III, 10 gennaio 2018, n. 96; id. 7 dicembre 2017, n. 5782; id. 2 luglio 2014, n. 3340; id. 14 febbraio 2014, n. 727; id., sez. IV, 6 aprile 2005, n. 1573; id. 4 febbraio 2003, n. 562; id., sez. V, 22 marzo 1998, n. 319; id. 3 febbraio 2000, n. 585). Peraltro, idonee a costituire presupposto per lo scioglimento dell'organo comunale sono anche situazioni che, di per sé, non rivelino direttamente, né lascino presumere l'intenzione degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata (Cons. St., sez. VI, 24 aprile 2009, n. 2615 e id. 6 aprile 2005, n. 1573).

In sostanza, il provvedimento di scioglimento degli organi comunali deve essere la risultante di una ponderazione comparativa tra valori costituzionali parimenti garantiti, quali l'espressione della volontà popolare, da un lato, e, dall'altro, la tutela dei principi di libertà, uguaglianza nella partecipazione alla vita civile, nonché di imparzialità, di buon andamento e di regolare svolgimento dell'attività amministrativa, rafforzando le garanzie offerte dall'ordinamento a tutela delle autonomie locali. Il livello istituzionale degli organi competenti ad adottare tale provvedimento (il provvedimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su

proposta del Ministro dell'interno, formulata con apposita relazione di cui forma parte integrante quella inizialmente elaborata dal prefetto) garantisce l'apprezzamento del merito e la ponderazione degli interessi coinvolti. La giurisprudenza del Consiglio di Stato è andata oltre, osservando (sez. VI, 16 febbraio 2007, n. 665) che nel provvedimento di scioglimento non vi è contrapposizione, ma sostanziale identità di tutela tra diritto costituzionale di elettorato e lotta alla criminalità proprio perché la norma, che legittima lo scioglimento dei consigli, lo condiziona al presupposto dell'emersione, da un'approfondita istruttoria, di forme di pressione della criminalità che non consentono il libero esercizio del mandato elettivo.

Tutto quanto sopra chiarito spiega perché, nell'ipotesi di scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose, l'Amministrazione gode di ampia discrezionalità, considerato che non si richiede né che la commissione di reati da parte degli amministratori, né che i collegamenti tra l'amministrazione e le organizzazioni criminali risultino da prove inconfutabili, dimostrandosi sufficienti elementi univoci e coerenti volti a far ritenere un collegamento tra l'Amministrazione e i gruppi criminali. Il sindacato del giudice amministrativo sulla ricostruzione dei fatti e sulle implicazioni desunte dagli stessi non può quindi spingersi oltre il riscontro della correttezza logica e del non travisamento dei fatti, essendo rimesso il loro apprezzamento alla più ampia discrezionalità dell'autorità amministrativa (Cons. St., sez. III, 26 settembre 2014, n. 4845).

Il controllo sulla legittimità dei provvedimenti adottati si caratterizza come estrinseco, nei limiti del vizio di eccesso di potere quanto

all'adeguatezza dell'istruttoria, alla ragionevolezza del momento valutativo, nonché alla congruità e proporzionalità rispetto al fine perseguito (Cons. St., sez. III, 10 gennaio 2018, n. 96). In sede giurisdizionale non è dunque necessario, come si è detto, un puntiglioso e cavilloso accertamento di ogni singolo episodio, più o meno in sé rivelatore della volontà degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata, né delle responsabilità personali, anche penali, di questi ultimi (Cons. St., sez. III, 6 marzo 2012, n. 1266).

5. Tutto ciò premesso, si può ora passare all'esame dei singoli profili di doglianza.

Gli appellanti hanno preliminarmente sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 143, commi 3 e 4, d.lgs. n. 267 del 2000, per violazione degli artt. 3, 5, 24, 48, 97, 111 e 113 Cost., nonché del comma 1 dello stesso d.lgs. n. 267 del 2000, per violazione dell'art. 97 Cost., nella parte in cui omette di predeterminare gli specifici criteri che abilitano allo scioglimento dei Consigli comunali.

In particolare, i commi 3 e 4 dell'art. 143, d.lgs. n. 267 del 2000 sarebbero incostituzionali nella parte in cui prevedono che l'adozione della misura dissolutiva possa essere adottata inaudita altera parte, omettendo del tutto la partecipazione procedimentale dei soggetti destinatari della stessa, con le conseguenti ricadute pregiudizievoli sia sul piano sostanziale che processuale.

Rileva il Collegio che in effetti così non è perché in sede di accesso la Commissione nominata dal Prefetto competente per territorio ai sensi del comma 2 del citato art. 143, t.u. n. 267 effettua una indagine proprio al fine di verificare la sussistenza di elementi (previsti al

comma 1) “concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile degli amministratori di cui all'art. 77, comma 2, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica”.

La nomina, che viene resa nota, della Commissione consente dunque agli interessati di presentare elementi atti a dimostrare la regolarità della attività posta in essere dalla compagine amministrativa dell'ente. Nella specie, dalla relazione della Commissione di indagine presso il -OMISSIS- (d'ora in poi, relazione) risulta (pag. 3) che il decreto di costituzione della Commissione di indagine è stato notificato, all'atto dell'insediamento (avvenuto il 23 ottobre 2017), al Sindaco Pietro Fuda e al vice Segretario generale Sergio Sciglitano. Lo stesso giorno è stato chiesto il rilascio di un primo elenco di documentazione necessaria per la verifica. Gli appellanti avrebbero ben potuto quindi offrire elementi utili alla Commissione, di cui erano ben noti l'ambito di attività e lo scopo.

Giova aggiungere che l'esclusione della garanzia partecipativa nelle forme dettate dall'art. 7, l. 7 agosto 1990, n. 241 è legata alla stessa natura dell'atto di scioglimento che dà ragione dell'esistenza, oltre che della gravità, dell'urgenza del provvedere, cui non può non correlarsi l'affievolimento dell'esigenza di salvaguardare in capo ai destinatari, nell'avvio dell'iter del procedimento di scioglimento, le

garanzie partecipative e del contraddittorio assicurate dalla comunicazione di avvio del procedimento.

Sul punto vale richiamare i principi dettati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 103 del 1993 che, diversamente da quanto affermano gli appellanti, è sempre attuale nonostante faccia riferimento a una fonte diversa, vale a dire l'art. 15 bis, l. 19 marzo 1990, n. 55, essendo l'abrogato art. 15 bis confluito, nella sostanza, nell'art. 143 del testo unico degli enti locali. Più in particolare, l'art. 15 bis, l. n. 55 del 1990 prevedeva la possibilità di scioglimento di consigli comunali e provinciali, sempre in ragione di collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata, ma sulla base solo dell'emersione di "elementi" non meglio qualificati. La Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 103 del 1993, ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate in riferimento a plurimi parametri, indicando, in sostanza, un'interpretazione adeguatrice della norma, nel senso che questa "rend[e] possibile lo straordinario potere di scioglimento solo in presenza di situazioni di fatto evidenti e quindi necessariamente suffragate da obiettive risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusioni anche indirette degli organi elettivi con la criminalità organizzata". Successivamente il legislatore, nel riformulare la disposizione, attualmente recata dall'art. 143 t.u. enti locali, tenendo conto della pronuncia di questa Corte, ha prescritto che gli elementi indicativi dei collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso siano "concreti, univoci e rilevanti". Tale rigoroso presupposto è richiesto proprio perché risulta essere particolarmente incisivo e drastico l'esercizio del potere governativo

di scioglimento del consiglio comunale o provinciale, espressione della volontà popolare, presidiata da garanzia costituzionale.

Ciò chiarito, la Corte costituzionale n. 103 del 1993 ha sostenuto che la mancanza della previsione della preventiva contestazione degli addebiti (e della possibilità, di conseguenza, di dedurre in ordine ad essi nel corso del procedimento) nel procedimento amministrativo relativo alle ipotesi di scioglimento, "appare giustificata dalla loro peculiarità, essendo quelle misure caratterizzate dal fatto di costituire la reazione dell'ordinamento alle ipotesi di attentato all'ordine ed alla sicurezza pubblica. Una evenienza dunque che esige interventi rapidi e decisi, il che esclude che possa ravvisarsi l'asserito contrasto con l'art. 97 Cost., dato che la disciplina del procedimento amministrativo è rimessa alla discrezionalità del legislatore nei limiti della ragionevolezza e del rispetto degli altri principi costituzionali, fra i quali, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sent. n. 23 del 1978; ord. n. 503 del 1987), non è compreso quello del 'giusto procedimento' amministrativo, dato che la tutela delle situazioni soggettive è comunque assicurata in sede giurisdizionale dagli artt. 24 e 113 della Costituzione."

In adesione al suesposto orientamento della Corte costituzionale, il Giudice amministrativo ha ritenuto che gli atti adottati ai sensi dell'art. 143, d.lgs. n. 267 del 2000, ed in genere tutta l'attività svolta dalla pubblica amministrazione ai sensi della normativa antimafia, siano sottratti al diritto di comunicazione preventiva di avvio del procedimento per evidenti ragioni di ordine e sicurezza pubblica sottesa all'attività (Cons.St., sez. IV, 22 giugno 2004, n. 4467). L'affievolimento (ma, come si è detto, non l'abolizione) delle garanzie partecipative e del contraddittorio nel procedimento è

pienamente giustificato dal fatto che si tratta di misura che esige interventi rapidi e decisi (Cons.St., sez. V, 20 ottobre 2005, n. 5878); e, come da ultimo ribadito sempre in merito ai provvedimenti ex art. 143 TUEL, le esigenze di celerità del provvedere - in presenza della necessità di pronta tutela degli interessi di rilievo pubblico inerenti alla sicurezza ed all'ordine pubblico a mezzo di provvedimento preventivo e cautelare - consentono di omettere l'avviso partecipativo secondo quanto previsto dall'art. 7, l. n. 241 del 1990 (Cons. St., sez. III, 9 luglio 2012, n. 3998; C.g.a. 21 novembre 2011, n. 866).

È manifestamente infondata anche la questione di legittimità costituzionale del comma 1 dell'art. 143, d.lgs. n. 267 del 2000, sollevata per asserita violazione dell'art. 97 Cost. nella parte in cui omette di predeterminare i presupposti e i criteri che abilitano allo scioglimento dei Consigli comunali. Alle argomentazioni esplicitate sub 4 in ordine alla ratio sottesa alla disciplina dettata dall'art. 143, d.lgs. n. 267 del 2000 va aggiunto che, contrariamente a quanto assumono gli appellanti, il comma 1 di detta norma individua i presupposti per lo scioglimento del Consiglio comunale, id est che gli elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso siano "concreti, univoci e rilevanti". I contorni entro cui poter esercitare il "potere straordinario" di scioglimento dei Consigli comunali appaiono dunque ben determinati e circoscritti e vanno ricondotti ad episodi dai quali si evince l'ingerenza della criminalità organizzata nella vita amministrativa del Comune.

6. Con il secondo motivo sono contestati, in punto di fatto, gli addebiti che hanno portato allo scioglimento del Consiglio comunale

-OMISSIS-e, quindi, la sentenza del Tar Lazio che avrebbe acriticamente ripreso la relazione senza valutare la documentazione depositata dagli appellanti idonea a offrire una fedele e reale rappresentazione dei “fatti storici” contestati.

Dalla relazione si evincono innanzitutto irregolarità nell'affidamento di lavori, servizi e forniture, sia con assegnazione diretta dell'appalto alle stesse ditte, anche ricorrendo al frazionamento degli importi, sia con ripetute proroghe dei rapporti in essere.

Sono segnalati innanzitutto i lavori effettuati presso il lungomare “Le Palme” (pag. 46). In particolare, con affidamento diretto sono stati appaltati alla ditta RGT Appalti i lavori di ripristino e sistemazione della strada del lungomare e i lavori per il posizionamento di conglomerato bituminoso. Alla stessa società sono stati inoltre affidati senza previo esperimento di una procedura ad evidenza pubblica numerosi altri lavori (per un totale di circa 13 affidamenti diretti in un anno) ed in assenza finanche di formale richiesta di preventivo. A tale dato si aggiunge la circostanza che la società in questione è stata destinataria di interdittiva nel 2012, con la conseguenza che ai sensi dell'art. 100, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, il Comune avrebbe dovuto chiedere nel 2017 la certificazione antimafia alla Prefettura di Reggio Calabria, richiesta in effetti inviata il 17 novembre 2017, quindi solo dopo l'insediamento (avvenuto il 23 ottobre 2017) della Commissione di indagine (nominata il 19 ottobre 2017).

Tale ultimo rilievo assume carattere assorbente.

Ai sensi dell'art. 100, d.lgs. n. 159 del 2011, “L'ente locale, sciolto ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni, deve acquisire, nei cinque anni successivi

allo scioglimento, l'informazione antimafia precedentemente alla stipulazione, all'approvazione o all'autorizzazione di qualsiasi contratto o subcontratto, ovvero precedentemente al rilascio di qualsiasi concessione o erogazione indicati nell'art. 67 indipendentemente dal valore economico degli stessi”.

Il -OMISSIS- era stato già sciolto con d.P.R. 9 aprile 2013, a seguito della verifica effettuata dalla Commissione di indagine nominata con decreto prefettizio del -OMISSIS-. Nella specie non risulta smentito, in punto di fatto, che la richiesta sia stata inoltrata solo il 17 novembre 2017 mentre gli affidamenti risalgono anche al 2015 e, per giunta, sono stati effettuati solo dopo che si è insediata la commissione di indagine ex art. 143, t.u. n. 267 del 2000.

A tale rilievo – che, come si è detto, ha carattere assorbente - si aggiunge la circostanza che, si è chiarito nella relazione, effettivamente nelle determine nn. 201 del 2 settembre 2016 (812 del 6 settembre 2016), 756 del 9 agosto 2017 e 161 del 5 ottobre 2017 di affidamento dei lavori o liquidazione dei compensi la signora -OMISSIS-firmano nella qualità di “responsabili del Settore” 3 Lavori pubblici.

7. Sono stati contestati all'amministrazione Fuda anche altri affidamenti diretti.

In particolare, tra giugno 2015 e luglio 2017 l'ente locale ha disposto 21 affidamenti diretti del valore complessivo di 35.000,00 euro a favore dell'impresa edilizia di Rocco Ruso, nonno della moglie del consigliere di maggioranza Oppedisano, il quale vanta rapporti di parentela diretti con soggetti appartenenti alla criminalità organizzata legati alla consorteria dei Comisso -OMISSIS-(la mamma è zia di esponenti apicali di tale cosca; inoltre è fratello di Ruso Maria, i cui

figli hanno numerosi precedenti di polizia per associazione a delinquere di stampo mafioso).

La vicinanza dell'impresa edilizia alla consorteria dei Comisso non è in contestazione e tale elemento è sufficiente, da solo, a far rientrare detti affidamenti tra i "seri indizi" in ordine all'influenza mafiosa sull'amministrazione comunale, senza che di contro possa assumere rilevanza la circostanza che fossero riportati nella relazione e non anche riprodotti nell'ambito della proposta del Ministero dell'Interno, facendo quest'ultima rinvio ob relationem alla relazione stessa.

8. Undici affidamenti diretti sono stati effettuati, nell'arco di un anno, a favore della Edil Merici s.r.l., società attinta da interdittiva antimafia nel 2013. L'Amministrazione Fuda ha chiesto alla Prefettura la verifica antimafia solo nel 2017, reiterando in tal modo lo stesso errore in cui era incorsa con l'affidamento alla RGT Appalti (v. sub 4). Ed invero, il -OMISSIS- - sciolto con d.P.R. 9 aprile 2013, a seguito della verifica effettuata dalla Commissione di indagine nominata con decreto prefettizio del -OMISSIS- – avrebbe dovuto acquisire, nei cinque anni successivi allo scioglimento, l'informazione antimafia precedentemente alla stipulazione, all'approvazione o all'autorizzazione di qualsiasi contratto o subcontratto, ai sensi dell'art. 100, d.lgs. n. 159 del 2011. Nella specie non risulta smentito, in punto di fatto, che la richiesta sia stata inoltrata solo il 18 ottobre 2017, molto dopo gli affidamenti e, per giunta, solo successivamente all'insediamento della Commissione di indagine ex art. 143, t.u. n. 267 del 2000.

9. Altra questione riguarda la gestione del Centro polifunzionale turistico sportivo, sito in località Chiusa, affidata con contratto del 29

settembre 2003, avente durata di 15 anni, al Club Polisportivo Jonico. Il Club si è reso moroso da anni, accumulando un debito pari a circa 109.644,69 euro.

La gestione del Centro polifunzionale è stata attenzionata sotto due profili: da un lato, la circostanza che nonostante l'ingente morosità del gestore, il rapporto non fosse stato interrotto; dall'altra, che lo stesso 2 settembre 2015 è stata revocata, da parte del responsabile del Settore 4 (Assetto del territorio), la gestione proprio in considerazione del mancato pagamento dei canoni e, nel contempo, è stato disposto l'acquisto, da parte del responsabile del Settore 3 (lavori pubblici e manutenzione patrimonio), di otto climatizzatori.

Dalle verifiche effettuate è emerso che il Presidente del Club, Salvatore Muià, è vicino alla criminalità organizzata. Intrattiene infatti frequentazioni con soggetti appartenenti alla ndrina dei Comisso e la moglie è prima cugina di Cosimo Figliomeni, arrestato per associazione di tipo mafioso nell'ambito dell'operazione "falsa politica"; Cosimo Figliomeni è, inoltre, figlio di Antonio Figliomeni, anch'egli vicino alla ndrina dei Comisso e con a carico pregiudizi di polizia per associazione di tipo mafioso, porto abusivo e detenzione di armi; è nipote di Alessandro Figliomeni, arrestato per associazione di tipo mafioso e nipote del latitante Vincenzo Figliomeni.

Parte appellante censura entrambe le argomentazioni. Afferma innanzitutto che l'Amministrazione Fuda nel periodo 2015-2017 – e quindi dalla data della propria elezione e sino all'insediamento della Commissione di indagine – si è attivata per eliminare gli elementi di criticità: con nota n. 23809 del 2 settembre 2015 ha revocato la concessione, ingiungendo l'immediata restituzione dell'immobile (nota del 29 agosto 2016), e ha regolarmente preteso e ottenuto il

pagamento dei canoni, incamerando la somma complessiva di euro 10.850,00. Alla luce di ciò si può, anzi, affermare che sia stata l'unica a essere intervenuta per interrompere l'arbitraria gestione del Club Polisportivo Jonico, agendo concretamente per recuperare l'immobile e ottenere la restituzione dei canoni concessori non corrisposti sin dal 2005. Quanto poi all'acquisto dei condizionatori, si afferma che il -OMISSIS- non possedeva altri spazi ove poter effettuare le manifestazioni pubbliche e, dunque, l'immediato ripristino della funzionalità della struttura coincideva con l'interesse diretto della collettività.

Anche questa censura non è suscettibile di positiva valutazione.

Una serie di elementi, infatti, rendono la vicenda sintomatica di una compromissione del buon andamento e della imparzialità dell'amministrazione comunale. Ed infatti, se è vero che è stato disposto sin dal settembre 2015 la revoca della concessione è anche vero che tale revoca non ha portato a togliere la gestione del Centro polifunzionale ad una Associazione vicina alla ndrina dei Comisso, circostanza quest'ultima sulla quale gli appellanti nulla hanno detto. La vicenda, connotata da una forte posizione debitoria del gestore, si è infatti riaperta solo a seguito dell'insediamento (23 ottobre 2017) della Commissione di indagine e lo sgombero della struttura è stato effettuato soltanto in data 12 aprile 2018. Ed inoltre, se è vero che l'Amministrazione Fuda è riuscita a rientrare in parte dei canoni non versati, è altresì vero che dal 2015 al 2017, su un debito di oltre 100.000,00 euro, è riuscita ad ottenere solo meno di 11.000,00 euro. Il tutto aggravato da una spesa a carico del Comune di circa 30.000,00 euro per l'acquisto e messa in opera di otto climatizzatori presso lo stesso Centro.

Può dunque concludersi nel senso che il comportamento tenuto nella vicenda dall'Amministrazione comunale pare tutt'altro che teso a porre fine, in concreto, ad una gestione non rispettosa degli accordi del 2003 e a porre rimedio ai debiti accumulati con lo stesso ente locale; sembra piuttosto che siano stati precostituiti elementi atti a salvaguardare l'amministrazione che, sulla carta, sembrerebbe essersi attivata per risolvere il rapporto ma che nei fatti ha accettato che lo stesso durasse ancora per anni, addirittura facendo un ulteriore investimento.

10. Altra vicenda segnalata nella relazione è quella relativa al Palazzetto dello Sport comunale. La realizzazione del Palazzetto dello Sport è stata affidata, nel 2011, alla Impresa Cataldo, cui è succeduta, per cessione di ramo d'azienda, la Italcostruzioni s.r.l.. In data 24 giugno 2015 l'ente locale ha richiesto la certificazione antimafia e solo il 23 luglio 2015 è stato stipulato il contratto con la Italcostruzioni s.r.l.. Tale impresa è stata raggiunta da interdittiva antimafia in data 6 dicembre 2016.

Gli appellanti hanno dedotto che la gara sarebbe stata definita completamente dalla SUAP; al momento della sottoscrizione del contratto la società in questione non era gravata da interdittiva; la Prefettura avrebbe ritardato nell'evadere la certificazione antimafia; appena acquisite le informazioni di un possibile condizionamento mafioso, avrebbe subito risolto il contratto.

Le difese degli appellanti non possono essere condivise.

È ben vero, infatti, che l'Amministrazione comunale, con nota del 24 giugno 2015 – e dunque appena eletta – ha sollecitato la Prefettura alla verifica sulla Italcostruzioni s.r.l. ai sensi del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 159, verifica già chiesta, senza esito, con note n. 5043 del 22

febbraio 2012 e n. 25275 del 25 settembre 2013. Ha poi stipulato il contratto, per l'importo di € 1.241.403,54 oltre IVA, il successivo 23 luglio 2015 con tutte le riserve previste dal comma 3 dell'art. 92, d.lgs. n. 159 del 2011 non essendo ancora intervenuto l'esito dei controlli della Prefettura.

È anche vero che agli amministratori locali non poteva non sfuggire la circostanza – nota nella realtà locale -OMISSIS-- che la Italcostruzioni s.r.l. di Cataldo Vincenzo era conosciuta nel territorio per essere stata coinvolta nelle operazioni di polizia “Saggezza” risalente al 2012 e “Morsa sugli appalti” del 2014, evenienze che avrebbero dovuto indurre l'Amministrazione Fuda ad agire con maggiore cautela come era stato fatto durante la precedente gestione commissariale.

Rileva ancora il Collegio che tale episodio, che da solo avrebbe potuto non assumere connotato dirimente, unito agli altri segnalati nella relazione contribuisce a supportare la conclusione che ha portato allo scioglimento del consiglio comunale.

11. Anche la censura dedotta in relazione agli affidamenti disposti in favore di Eco Sud Service s.r.l. per la gestione delle spiagge non è suscettibile di positiva valutazione.

A tale società la gestione è stata affidata nel luglio 2015. Essa farebbe capo a Giuseppe Crupi, gravato da precedenti di polizia anche per il reato di cui all'art. 416 bis c.p.. Giuseppe Crupi sarebbe parente del consigliere di maggioranza Oppedisano e sarebbe, altresì, cugino di alcuni esponenti della famiglia Commisso, potente cosca locale.

La stessa Eco Sud Service s.r.l., nel 2013, è risultata aggiudicataria del servizio avente ad oggetto lo smaltimento dei fanghi del depuratore comunale, il quale non è stato più affidato in ragione

dell'inadeguatezza del prezzo dell'unica offerta pervenuta. Con determina n. 440 del 18 agosto 2015, adottata un mese dopo dall'approvazione del verbale di gara, tale servizio è stato affidato a due ditte, la Eco Sud Service s.r.l. e la Eurochimica s.r.l. (invitata a partecipare alla gara), dividendo l'appalto in parti uguali. La Eurochimica s.r.l. è stata attinta da informazione interdittiva nel 2009 e nel 2016. L'affidamento in questione sarebbe avvenuto in violazione dell'art. 100, d.lgs. n. 159 del 2011, in assenza della richiesta di certificazione antimafia.

Con riferimento alla Eco Sud Service s.r.l., le argomentazioni addotte dagli appellanti non superano il dato che Giuseppe Crupi è cugino di alcuni esponenti della famiglia Commisso, potente cosca locale così come è indiscusso che la Eurochimica s.r.l. già nel 2009 (e poi ancora nel 2016) fosse stata attinta da certificato antimafia. Va aggiunto che, come già chiarito sub 4, essendo il -OMISSIS- già stato sciolto ai sensi dell'art. 143, d.lgs. n. 159 del 2011, avrebbe dovuto chiedere sempre la certificazione antimafia.

Risulta dunque condivisibile la conclusione alla quale è pervenuto il Tar Lazio secondo cui anche tali affidamenti possono ritenersi di per sé indicativi di condizionamento mafioso.

12. Quanto alle concessioni demaniali relative all'uso di spiagge, chioschi ed altre attività insistenti su suolo pubblico, le stesse sono state rilasciate a favore di società (Avana Beach s.n.c.; Club Paradise s.a.s.; Hotel ristorante Stella dello Jonio di Commisso Giuseppe e figli s.n.c.) che farebbero capo a membri della famiglia Commisso -OMISSIS- o alla cosca di Marina di Gioiosa Jonica o comunque a soggetti che hanno precedenti per associazione a delinquere di

stampo mafioso o frequentazioni con appartenenti a cosche della “ndrangheta”.

Il Collegio condivide e fa proprie le conclusioni alle quali è pervenuto il giudice di primo grado. A prescindere dalla mancanza, anche in questi casi, del ricorso alla procedura ad evidenza pubblica, rilevante è la circostanza che costituisca fatto notorio la riconducibilità di almeno una delle società (Hotel ristorante Stella dello Jonio di Commisso Giuseppe e figli s.n.c.) ad una nota cosca locale, la consorterìa dei Commisso.

13. È imputata all'amministrazione Fuda anche la non corretta gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata destinati ad altri scopi con tempi troppo lunghi.

Gli appellanti si difendono affermando che alcuna inerzia può essere loro imputata, avendo l'amministrazione aderito, sin dal 15 settembre 2015, al Protocollo d'Intesa per la gestione dei beni sequestrati e confiscati promosso dal Tavolo tecnico istituzionale presso il Tribunale di Reggio Calabria. Hanno quindi confutato l'asserita inerzia, illustrando l'attività esperita con riferimento agli immobili siti in via dei Ciliegi, in via dei Tigli e in via Bonasera.

Le difese di parte appellante non sono suscettibili di positiva valutazione.

Ed invero, con riferimento ai suddetti immobili è emersa una mala gestione dell'amministrazione Fuda, estrinsecatasi in una inoperosa attività.

In particolare, il primo e il secondo piano dell'immobile in via dei Ciliegi è stato aggiudicato, a seguito di procedura di concessione, in data 19 ottobre 2015 alla Cooperativa Sociale Isidora e la convenzione è stata sottoscritta in data 24 novembre 2015. Come

riferito dagli appellanti, la Cooperativa si è resa inadempiente per non aver avviato i lavori di ristrutturazione entro il termine di tre mesi decorrenti dalla stipula della concessione, sicché si è proceduto alla revoca della concessione la quale, però, è stata disposta solo dopo due anni e, precisamente, in data 23 febbraio 2018. Dunque, solo nel 2018 tale immobile è stato effettivamente destinato alla finalità sociale prevista ab origine.

Anche per l'immobile in via dei Tigli la procedura di affidamento è stata disposta solo nel 2018, dopo lo scioglimento comunale ivi avversato.

Infine, l'immobile in via Bonasera è stato inizialmente destinato (nel febbraio 2015) ad essere utilizzato quale centro sociale. Tale iniziale destinazione è stata successivamente modificata con atto deliberativo del gennaio 2016, con il quale si è stabilito di realizzare un centro diurno per soggetti autistici. La procedura di gara di affidamento è avvenuta nel dicembre 2016, mentre l'aggiudicazione provvisoria all'unica associazione partecipante è avvenuta nel luglio 2017. Infine, con determinazione del 2 agosto 2018, attesa la mancata integrazione della documentazione richiesta da parte della ditta aggiudicataria, l'aggiudicazione provvisoria è stata revocata.

Alla luce di tali rilievi fattuali, la gestione dei suddetti immobili confiscati alla mafia desta perplessità sia sotto il profilo della mancata solerzia dell'amministrazione comunale nella destinazione dei beni alle finalità sociali e istituzionali previste – il che avvalorava l'asserita grave inefficienza dell'ente locale nello svolgimento delle comuni attività amministrative – sia sotto il profilo dell'atteggiamento ondivago del Comune, manifestatosi nella decisione di mutare

l'iniziale destinazione dell'immobile sito in via Bonasera, la quale non ha trovato un'adeguata giustificazione.

14. Riguardo al servizio di installazione e funzionamento dell'illuminazione votiva nei due cimiteri comunali, è emerso che tale servizio è stato affidato all'impresa "Bolognino Giovannino", con contratto stipulato in data 6 dicembre 2001 della durata di quindici anni (la stessa impresa si è vista affidare il servizio già dal 1967, successivamente prorogato), dietro il pagamento di un canone irrisorio. In data 11 aprile 2016 la concessione è scaduta ma la suddetta impresa ha continuato a svolgere il servizio. Solo nel gennaio del 2018, e su sollecitazione della Commissione d'indagine, i competenti uffici hanno assunto le iniziative necessarie per l'espletamento di una gara preordinata all'individuazione del nuovo affidatario del servizio, interrompendo il rapporto con l'impresa Bolognino Giovannino.

15. Ancora un problema di certificato antimafia si è verificato con riferimento all'aggiudicatario della procedura di individuazione dell'estensore del Piano comunale delle spiagge. L'incarico è stato, infatti, aggiudicato il 14 dicembre 2016 mentre la richiesta di informazione antimafia è stata effettuata soltanto in data 26 gennaio 2018. Gli appellanti giustificano tale ritardo come mera irregolarità amministrativa.

Gli appellanti hanno eccepito che si tratterebbe di una mera irregolarità amministrativa e che non si è considerato che essendo l'aggiudicataria una società non si poteva prescindere dalla richiesta antimafia ex art. 83, comma 3, d.lgs. n. 159 del 2011.

Il Collegio concorda con le conclusioni alle quali è pervenuto il giudice di primo grado, essendo la portata dell'art. 83, comma 3,

d.lgs. n. 159 del 2011 chiara nell'esonerare dalla richiesta della informativa antimafia solo gli incarichi attribuiti a professionisti individuali.

16. Tra gli indici di infiltrazione mafiosa nell'amministrazione locale -OMISSIS-la relazione prefettizia evidenzia altresì i rapporti di parentela e frequentazione degli amministratori con esponenti delle cosche locali.

Nello specifico, ad avviso della Commissione assumono particolare rilevanza, tra gli altri, i legami di parentela dei consiglieri Fragomeni, Oppedisano e Figliomeni.

Il consigliere Paolo Fragomeni, presidente del consiglio comunale -OMISSIS-ha rapporti di diretti vincoli di parentela con i massimi esponenti della famiglia di 'ndrangheta dei Commisso, intesi i "Quagghia". La sorella di Paolo Fragomeni, Valeria Fragomeni, è cognata di Cosimo Commisso (classe 1950), boss dell'omonima famiglia criminale, condannato alla pena dell'ergastolo, perché riconosciuto mandante di numerosi omicidi.

Il consigliere Giuseppe Oppedisano è coniugato con Angelina Ruso, il cui padre ha rapporti di parentela diretti con soggetti appartenenti alla consorteria mafiosa dei Commisso di Siderno; la stessa Angelina Ruso è, inoltre, cugina di primo grado dei fratelli Crupi, a carico dei quali sono emersi numerosi precedenti di polizia per associazione a delinquere di stampo mafioso; come si è detto sub 7, inoltre, Rocco Ruso, nonno di Angelina Ruso, vanta rapporti di parentela diretti con soggetti appartenenti alla criminalità organizzata legati alla consorteria dei Commisso -OMISSIS-(la mamma è zia di esponenti apicali di tale cosca; inoltre è fratello di Ruso Maria, i cui figli hanno

numerosi precedenti di polizia per associazione a delinquere di stampo mafioso).

Il consigliere Giuseppe Figliomeni è nipote di Vincenzo Figliomeni, tratto in arresto per il reato di usura nell'ambito dell'operazione di polizia "Bacinella", nella quale sono state arrestate 18 persone legate al sodalizio della potente cosca dei Comisso. Il prozio Domenico Figliomeni appartiene alla cosca Rumbo-Galea-Figliomeni ed è stato tratto in arresto nell'ambito dell'operazione "Crimine" per il reato di cui all'art. 416 bis c.p..

Si tratta di dati oggettivi che mettono in evidenza la vicinanza – quanto meno come legame parentale – tra detti consiglieri e la malavita. Aggiungasi che la parentela, nel caso di specie, non è stato l'unico elemento che ha condotto allo scioglimento del consiglio comunale. Essa costituisce piuttosto un dato che ha reso più netta la significatività e rilevanza dei plurimi indizi contestualmente indicati dalla commissione d'accesso.

Infine, come osservato dal giudice di appello (sez. III, 22 giugno 2018, n. 3828; sez. V, 14 maggio 2003, n. 2590), il provvedimento di scioglimento del consiglio comunale non ha finalità repressive nei confronti di singoli, ma di salvaguardia dell'amministrazione pubblica di fronte alla pressione e all'influenza della criminalità organizzata, trovano giustificazione i margini, particolarmente ampi, della potestà di apprezzamento di cui fruisce l'Amministrazione e la possibilità di dare peso anche a 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, quali i vincoli di parentela

o di affinità, i rapporti di amicizia o di affari, le notorie frequentazioni.

17. Nella relazione prefettizia si fa altresì riferimento agli atti di intimidazione posti in essere a carico di esponenti del Partito Democratico, in particolare a danno di Pierdomenico Mammi, che ha poi rinunciato alla candidatura alla carica di Sindaco, e di Giorgio Ruso, eletto nella lista a sostegno del Sindaco Pietro Fuda, ma poi passato alla opposizione e dopo di allora destinatario di un atto di intimidazione con l'incendio della autovettura all'interno della sua proprietà.

Tali episodi dimostrano che la criminalità organizzata locale era attenta alla vita politica del -OMISSIS- e ostile alla (sola) opposizione.

18. Il Collegio ritiene sufficienti tutti gli elementi sopra descritti a supportare il provvedimento di scioglimento del consiglio comunale di Siderno, dovendo concludersi che è logico attribuire ad essi un disvalore sintomatico idoneo ad integrare i presupposti richiesti dall'art. 143, t.u. n. 267 del 2000.

Rileva infatti il Collegio che gli stessi sono da soli sufficienti a supportare la decisione di applicare la misura di rigore prevista dall'art. 143, t.u. n. 267 del 2000, rappresentando lo scioglimento del consiglio comunale la risultante di una complessiva valutazione il cui asse portante è – come si è già detto – costituito, da un lato, dall'accertata o notoria diffusione sul territorio della criminalità organizzata; dall'altro, dalla carente funzionalità dell'ente in uno o più settori, sensibili agli interessi della criminalità organizzata, ovvero da una situazione di grave e perdurante pregiudizio per la sicurezza pubblica. Il che legittima l'intervento statale finalizzato al ripristino

della legalità ed al recupero della struttura pubblica ai propri fini istituzionali, attività che deve essere valutata con riguardo al determinato momento storico ed al vissuto, allora esistente, rispetto ai quali elementi i fatti sintomatici o presuntivi si erano colorati.

Tale conclusione esonera il Collegio dall'esaminare gli altri specifici episodi individuati nella relazione prefettizia come sintomo della vicinanza dell'apparato amministrativo alla criminalità organizzata, in considerazione del principio, ricordato sub 4), secondo cui la valutazione del giudice adito delle acquisizioni probatorie 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 fondarsi sulla permeabilità degli organi elettivi a logiche e condizionamenti mafiosi sulla base di un loro complessivo, unitario e ragionevole vaglio, costituente bilanciata sintesi e non mera somma dei singoli elementi stessi (Cons. St., sez. III, 18 luglio 2019, n. 5077; id. 17 giugno 2019, n. 4026; id. 14 luglio 2015, n. 3520; id. 2 luglio 2014, n. 3340; id. 14 febbraio 2014, n. 727).

A questi principi si è attenuto il giudice di primo grado, allorquando ha esaminato nel loro complesso l'insieme di tali elementi, oggettivi e soggettivi, dai quali si traeva la ragionevole conclusione di un più che probabile condizionamento mafioso dell'ente, anche a discapito della volontà, e del contributo, dei singoli amministratori.

Il particolare rigore con cui deve essere valutata la situazione e l'operato – o il non operato – degli amministratori è direttamente connesso alla straordinarietà dell'indicata misura, alla sua fondamentale funzione di contrasto alla capillare diffusione, tramite connivenza con le amministrazioni locali, della criminalità

organizzata sull'intero territorio nazionale, ed al fatto che "la finalità perseguita dal legislatore è rimasta quella di offrire uno strumento di tutela avanzata, in particolari situazioni ambientali, nei confronti del controllo e dell'ingerenza delle organizzazioni criminali sull'azione amministrativa degli enti locali, in presenza anche di situazioni estranee all'area propria dell'intervento penalistico o preventivo" (Cons. St., sez. III, 23 marzo 2014, n. 2038), nell'evidente necessità di evitare, con immediatezza, che l'amministrazione locale rimanga permeabile all'influenza della criminalità organizzata per l'intera durata del suo mandato elettorale

19. La sentenza del Tar Lazio non è dunque viziata, come affermano gli appellanti, per manifesta illogicità, dovendo gli elementi posti a sostegno del provvedimento dissolutorio essere valutati nell'ottica del diritto della prevenzione cui la misura dell'art. 143 cit., per sua stessa finalità anticipatoria, appartiene e non già secondo il criterio della certezza raggiunta oltre ogni ragionevole dubbio, propria dell'accertamento penale (Cons. St., sez. III, 30 gennaio 2019, n. 758; 5 settembre 2019, n. 6105).

Ai fini preventivi può bastare, infatti, anche soltanto un atteggiamento di debolezza, omissione di vigilanza e controllo, incapacità di gestione della macchina amministrativa da parte degli organi politici che sia stato idoneo a beneficiare soggetti riconducibili ad ambienti controindicati (Cons. St., sez. III, 7 dicembre 2017, n. 5782).

Giova aggiungere che, tenuto conto del tipo di sindacato di cui dispone il giudice amministrativo in materia, non è possibile per questo Collegio operare una nuova valutazione globale di tutti gli elementi, a carico e a favore, come richiesto dagli appellati, in quanto

tale operazione finirebbe per impingere nel merito, invadendo il campo di esclusiva competenza dell'Amministrazione; il sindacato del giudice amministrativo non può estendersi oltre il profilo della logicità delle valutazioni, che nel caso di specie, per le ragioni in precedenza esposte, risulta pienamente rispettato tenuto conto della natura di prevenzione del provvedimento dissolutorio.

20. In conclusione, per i suesposti motivi, l'appello va respinto e va, dunque, confermata la sentenza del Tar Lazio, sede di Roma, sez. I, -OMISSIS-, che ha respinto il ricorso di primo grado giudicando correttamente la legittimità dello scioglimento del Consiglio comunale -OMISSIS-per la ricorrenza di entrambi gli elementi, soggettivi ed oggettivi, previsti dall'art. 143, d.lgs. n. 267 del 2000.

Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, previa estromissione dal giudizio della Presidenza della Repubblica, lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento, in favore di tutte le parti costituite, delle spese del presente grado di giudizio, che si liquidano complessivamente in € 8.000,00 (euro ottomila/00).

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, d.lgs. n. 196 del 2003 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità degli

appellanti nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare l'appellato e le altre persone fisiche o giuridiche menzionate nella sentenza, ivi comprese le dichiarazioni ad esse riferite.

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 16 aprile 2020, svoltasi da remoto in videoconferenza ex art. 84, comma 6, d.l. n. 18 del 2020, con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Giulia Ferrari

IL PRESIDENTE

Franco Frattini

IL SEGRETARIO

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