Pubblicato il 07/04/2021

N. 02793/2021REG.PROV.COLL.
N. 07751/2020 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 7751 del 2020, proposto da -OMISSIS-, rappresentati e difesi dagli avvocati Girolamo Rubino, Massimiliano Valenza, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico eletto ex art. 25 c.p.a. presso la Segreteria della terza sezione del Consiglio di Stato in Roma, p.zza Capo di Ferro 13;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Ufficio Territoriale del Governo Caltanissetta, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui domiciliano ex lege in Roma, via dei Portoghesi 12;

nei confronti

-OMISSIS-- non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. -OMISSIS-, resa tra le parti, concernente lo scioglimento del Consiglio comunale del -OMISSIS-;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno e dell'Ufficio Territoriale del Governo Caltanissetta;
Visti tutti gli atti della causa;
Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 marzo 2021, tenuta in modalità telematica, il Cons. Giovanni Pescatore e uditi per le parti l'avvocato Massimiliano Valenza e l'avvocato dello Stato Tito Varrone;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Nel giugno del 2018, al termine di una complessa attività investigativa intesa a disvelare condotte di infiltrazione mafiosa nella gestione del servizio di igiene urbana e di diverse gare di appalto del -OMISSIS- (CL), il G.I.P. presso il Tribunale di Caltanissetta emetteva l'ordinanza nn.rr. -OMISSIS-RGIP applicativa di misure cautelari restrittive della libertà personale nei confronti di sedici persone - tra le quali esponenti della consorteria mafiosa operante nel territorio comunale del predetto ente, amministratori di imprese dei settori dell'igiene urbana e dell'edilizia, nonché funzionari comunali in servizio presso l'ufficio tecnico comunale - ritenute responsabili, a vario titolo, dei reati di associazione a delinquere di stampo mafioso, concorso esterno in associazione mafiosa,

estorsione aggravata dal metodo mafioso, corruzione, turbata libertà degli incanti.

1.1. Il Prefetto di Caltanissetta, debitamente informato della predetta operazione di Polizia Giudiziaria - denominata "-OMISSIS-" - e di quanto era emerso nel corso delle indagini, formalizzava al Ministro dell'Interno apposita richiesta di accesso presso gli Uffici del Comune, al fine di verificare la sussistenza o meno dei presupposti per lo scioglimento dell'Organo consiliare del suddetto Ente, ai sensi dell'art. 143 del D.Lgs. n. 267/2000.

1.2. Tale richiesta veniva accolta e ad essa facevano seguito la costituzione di apposita Commissione d'indagine, latrice della relazione del 6 febbraio 2019; la proposta prefettizia di scioglimento del Comune; la conforme iniziativa del Ministro dell'Interno, di cui alla relazione del 14 febbraio 2019; la delibera del Consiglio dei Ministri del 26 marzo 2019, favorevole allo scioglimento del Consiglio Comunale di Casabona, poi disposto con decreto del Presidente della Repubblica del 28 marzo 2019; la nomina di una Commissione Straordinaria deputata alla gestione dell'Ente fino all'insediamento dei nuovi Organi a norma di legge.

2. Il decreto presidenziale di scioglimento del Consiglio Comunale di -OMISSIS-era oggetto d'immediata impugnativa da parte dall'ex Sindaco del predetto Comune e di alcuni ex Consiglieri Comunali (eletti a seguito del ballottaggio svoltosi in data 8 e 9 giugno 2014), con ricorso affidato a tre motivi con i quali se ne affermava l'illegittimità sia sotto il profilo procedurale che sotto il profilo sostanziale.

2.1. Per quanto qui più da vicino rileva, con il primo motivo di ricorso si postulava l'illegittimità del provvedimento impugnato per

violazione e falsa applicazione degli art. 7 e 8 della l. 241/1990 e 97 della Costituzione e siccome inficiato da eccesso di potere dovuto a difetto d'istruttoria e violazione del principio del giusto procedimento, in quanto assunto all'esito di approfondimenti espletati senza consentire in alcun modo agli istanti di fornire il proprio apporto partecipativo.

L'esposizione della censura era sviluppata rammentando la *ratio* sottesa alle predette disposizioni, richiamando alcuni precedenti formatisi anche in controversie aventi ad oggetto provvedimenti del tipo oggetto d'impugnativa ed infine osservando che, onde porre in essere "*interventi immediati e decisi*" per fronteggiare infiltrazioni della criminalità organizzata nella vita istituzionale del singolo ente, è possibile fare ricorso alla speciale misura cautelare di cui all'art. 143, comma 5, del D.Lgs. 267/2000, senza necessità di accelerare il procedimento preordinato all'adozione della misura di cui al comma 1 della medesima disposizione.

2.2. Con il secondo motivo si lamentava la grave violazione del diritto di difesa degli interessati, anche ai sensi dell'art. 24 Cost., dato che la relazione della Commissione di accesso nominata dal Prefetto competente era risultata conoscibile solo nella sua versione "omissata" e non era stata messa a disposizione la documentazione integrale posta alla base del provvedimento dissolutorio.

2.3. Con il terzo motivo di ricorso veniva affermata l'illegittimità dell'impugnato decreto presidenziale per illogicità, arbitrio, ingiustizia manifesta, irragionevolezza e contraddittorietà, violazione dell'art. 143 del d.lgs.vo 267/2000 e del principio di leale collaborazione e di buona fede, sviluppando considerazioni critiche con riferimento ai

singoli accadimenti che avevano concorso a formare il quadro fattuale su cui si era venuta a fondare la determinazione conclusiva.

3. Con rituali motivi aggiunti depositati il 1 luglio 2019, i ricorrenti, dopo aver reperito ulteriore documentazione, proponevano due doglianze integrative, lamentando la violazione dell'art. 143, comma 1, TUEL e diverse figure sintomatiche di eccesso di potere.

3.1. In particolare, essi richiamavano alcuni stralci dell'ordinanza emessa all'esito del "processo -OMISSIS-", da cui si evincevano le iniziative del Sindaco e del Segretario comunale volte a sollecitare l'aggiudicazione della gara relativa all'affidamento del servizio rifiuti e, quindi, la loro estraneità a qualunque asse corruttivo, così come accertata dal giudice penale.

3.2. In secondo luogo, i ricorrenti si soffermavano su alcuni specifici punti della relazione prefettizia, per confutare, con il richiamo anche a copiosa documentazione, le singole contestazioni.

4. Con un secondo atto di "motivi aggiunti" depositato il 30 ottobre 2019, i ricorrenti lamentavano che la documentazione su cui si era basato il provvedimento impugnato costituiva un compendio istruttorio del tutto parziale e largamente insufficiente al fine di ottenere una esatta rappresentazione dei fatti, sia in quanto metteva a fuoco solo tre segmenti (ufficio tributi, gara rifiuti e gara cimitero comunale) dell'intera attività amministrativa espletata nel corso della consiliatura; sia perché non era affatto in grado di rendere la consistenza dell'imponente azione di controllo e di impulso svolta dal Sindaco e dalla sua compagine politica.

5. L'impugnativa è stata respinta con la pronuncia qui appellata n. -OMISSIS-, previa declaratoria del difetto di legittimazione passiva della Presidenza della Repubblica.

6. Nel contraddittorio con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e la Prefettura – UTG di Caltanissetta, ritualmente costituitisi in giudizio, in assenza di istanze cautelari, il presente grado di giudizio, a seguito del rituale scambio delle memorie ex art. 73 c.p.a., è giunto a definizione all'esito dell'udienza pubblica del 18 marzo 2021.

DIRITTO

1. Va innanzitutto esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso introduttivo, sollevata dalle amministrazioni resistenti in considerazione della asserita carenza di interesse dei ricorrenti ad ottenere l'annullamento della contestata misura dissolutoria.

Il rilievo muove dalla constatazione che l'eventuale annullamento non avrebbe potuto sortire il ripristino della consiliatura, essendo questa destinata a cessare nel maggio 2019, ossia poco dopo l'adozione della misura dissolutoria e ben prima della notifica del ricorso di primo grado.

1.1. L'eccezione non può essere accolta.

1.2. Pur in costanza di orientamenti apparentemente contrastanti maturati all'interno di questa stessa Sezione (v. Cons. Stato, sez. III, n. 7762/2019) – il Collegio ritiene che l'ammissibilità del ricorso vada riconosciuta alla stregua del più recente e favorevole indirizzo propenso a conferire rilevanza all'interesse, quanto meno morale, a che gli amministratori del disciolto Consiglio, a tutela della loro stessa immagine e reputazione, facciano dichiarare l'erroneità delle affermazioni contenute nel provvedimento impugnato e, quindi, l'inesistenza di forme di pressione e di vicinanza della compagine governativa alla malavita organizzata (Cons. St., sez. III, n. 4074/2020 e 5548/2020).

1.3. Né vale obiettare, come pure fa la parte appellata, che la lesione dell'immagine del singolo ex amministratore discende semmai (e a tutto voler concedere) essenzialmente dai "fatti" posti a fondamento della misura dissolutoria, l'accertamento della cui veridicità è oggetto di verifica solo incidentale da parte del giudice amministrativo.

La tesi non persuade in quanto non si può negare che quei fatti assurgono a significanza proprio per il tramite del giudizio valutativo altamente discrezionale che ne rende l'amministrazione, sicché, se la portata del loro disvalore è compendiata ed enucleata essenzialmente nell'atto ex art. 143, è certamente apprezzabile l'interesse demolitorio volto a contrastare l'interpretazione che in detto atto risulta trasposta e cristallizzata.

1.4. Quanto al precedente asseritamente difforme richiamato dalla parte appellante (Cons. Stato, sez. III, n. 7762/2019), esso non appare pienamente calzante alla fattispecie qui vagliata, in quanto riferito ad una vicenda significativamente diversa nella quale era oggetto di impugnazione la sola proroga della durata di un provvedimento di scioglimento del quale era stata in precedenza, in un separato giudizio, accertata la legittimità con pronuncia passata in giudicata e confermata anche all'esito di un ricorso di revocazione.

È sulla base di questa evenienza che nella pronuncia in oggetto è stata affermata la carenza di interesse all'appello in quanto la parte, nella specifica e peculiare posizione processuale innanzi descritta, certamente non avrebbe potuto né riottenere le cariche elettive precedentemente rivestite, né perseguire "*alcuna utilità, nemmeno di ordine morale, per essere ormai sancita, in modo definitivo, la legittimità della misura dissolutoria disposta per le gravi infiltrazioni mafiose nel Comune e le*

conseguenti irregolarità in ogni settore della vita amministrativa dell'ente" (§. 4.1- 4.2 sent. n. 7762/2019).

Le segnalate peculiarità non si ripropongono nel caso in esame, in quanto è questa l'unica sede di valutazione della legittimità del decreto di scioglimento e solamente a tale scrutinio si aggancia l'interesse morale dei ricorrenti all'elaborazione del più corretto giudizio di legalità sull'operato dell'apparato amministrativo.

2. Appurata l'ammissibilità dell'azione, nel primo motivo di appello si sostiene che la chiave di lettura dei fatti di causa da cui è scaturito il *dictum* del Giudice di prime cure si correlerebbe ad una serie di petizioni di principio del tutto indimostrate e fuorvianti.

a) Tra queste l'assunto secondo cui, nell'ambito del procedimento di scioglimento, vi sarebbe 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*".

Osservano di contro gli appellanti che, poiché la *ratio* dell'art. 143, comma 1, del D. Lgs.vo 267/2000 è quella di ovviare a situazioni in cui il processo decisionale degli organi dell'ente locale risulta deviato in funzione degli interessi della criminalità organizzata di stampo mafioso, per valutare questa devianza è essenziale considerare l'apporto di coloro che sono titolari o fanno parte dei predetti organi, sicché risulta imprescindibile l'accertamento di precipue responsabilità in capo agli stessi; tra queste non può includersi il *"mancato controllo della gestione amministrativa, che non necessariamente individua responsabilità dirette del Sindaco o di ciascun consigliere comunale*" (pag. 19 ultimo cpv e pag. 20 sentenza impugnata);

b) altra petizione di principio censurata come erronea è quella secondo cui "*il provvedimento di scioglimento non è tenuto a menzionare anche le azioni di contrasto alla criminalità poste in essere dagli amministratori comunali o comunque a prendere in considerazione tutta l'attività amministrativa svolta, poiché nell'adottare la misura di scioglimento ex art. 143 cit. non è richiesto alcun giudizio di bilanciamento di circostanze favorevoli e non favorevoli, alla stregua di quanto avviene nel procedimento penale*" (pag. 18, III cpv sentenza impugnata).

Obiettano i ricorrenti che, se il fine dell'infiltrazione è quello di asservire l'amministrazione agli interessi della criminalità organizzata di stampo mafioso, la compiuta dimostrazione dell'efficienza della stessa (per avere assunto molteplici iniziative volte a risanare la situazione finanziaria, promuovere la legalità e sradicare prassi illegittime) costituisce prova negativa dell'infiltrazione e, comunque, impone al giudice lo scrutinio accurato e puntuale degli elementi posti a fondamento della misura dissolutoria, onde verificarne pregnanza e significatività ai fini considerati;

c) in terzo luogo, i ricorrenti criticano l'impostazione secondo cui il quadro fattuale posto a fondamento della misura dissolutoria deve essere considerato "*nel suo complesso*" e non "*atomisticamente*": è piuttosto vero, a loro dire, che la numerosità degli elementi eventualmente addotti non può colmare l'eventuale inconsistenza dei singoli dati partitamente considerati, né determinare *ipso facto* la verosimiglianza della ricostruzione, che deve invece risaltare all'esito di un apprezzamento sì "*complessivo*" ma comunque susseguente alla valutazione separata di ciascuno fatto indiziario.

La stessa portata sostanzialmente "*sanzionatoria*" della misura, non elisa dalla sua funzione "*preventiva*", esige che l'autorità giurisdizionale

verifichi in modo rigoroso che la misura sia fondata su elementi "*concreti, univoci e rilevanti*" e non su supposizioni e illazioni; e che venga esercitata, dunque, una giurisdizione piena, integralmente sostitutiva dell'operato dell'amministrazione, estesa "*both on the facts and the law*", quindi in grado anche di compensare l'omessa garanzia del contraddittorio endoprocedimentale.

2.1. Gli assunti sin qui riportati esulano dal senso reale delle affermazioni riportate nella pronuncia appellata.

2.2. In ogni caso, essi vanno confutati o corretti prendendo le mosse, innanzitutto, dalle indicazioni di principio dettate dalla Corte costituzionale 19 marzo 1993, n. 103, secondo le quali 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*, non deve coincidere con la rilevanza penale dei fatti, né deve essere influenzata dall'esito di eventuali procedimenti giudiziari che abbiano lambito o investito la medesima vicenda storica.

Recisa la connessione con la materia processual-penalistica, va al contempo rimarcata la natura di provvedimento non sanzionatorio ma preventivo della misura ex art. 143, t.u. 18 agosto 2000, n. 267, in quanto posto a salvaguardia dell'amministrazione pubblica di fronte alla pressione e all'influenza della criminalità organizzata. Alla stregua di tale *ratio* trovano giustificazione sia il margine, particolarmente ampio, della potestà di apprezzamento di cui fruisce l'Amministrazione; sia 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.

Rilevano, perciò, anche "*situazioni che non rivelino né lascino presumere l'intenzione degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata*", anche perché, diversamente, ove questa intenzione emergesse, 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. Stato, sez. V, n. 3784/2005; id., sez. IV, n. 1156/2004).

Tutto quanto sopra chiarito spiega anche perché, nell'ipotesi di scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazioni mafiose – finalizzato, dunque, a contrastare una patologia del sistema democratico – l'Amministrazione goda di ampia discrezionalità, non richiedendosi 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, ma solo che sussistano sufficienti elementi univoci e coerenti volti a far ritenere un relazione dinamica tra l'Amministrazione e i gruppi criminali.

Sulla base della stessa *ratio* si comprende perché il sindacato del giudice amministrativo sulla ricostruzione dei fatti e sulle implicazioni desunte dagli stessi non possa spingersi oltre il riscontro della correttezza logica e del non travisamento dei fatti (Cons. Stato, sez. III, n. 4845/2014), svolgendosi quindi come scrutinio finalizzato a verificare eventuali vizi di eccesso di potere quanto all'adeguatezza dell'istruttoria, alla ragionevolezza del momento valutativo nonché

alla congruità e proporzionalità rispetto al fine perseguito (Cons. Stato, sez. III, n. 96/2018); del pari si comprende come in sede giurisdizionale non sia affatto necessario 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, come detto, delle responsabilità personali, anche penali, di questi ultimi (Cons. Stato, sez. III, n. 1266/2012).

2.3. A quanto sin qui posto, deve infine aggiungersi che le evidenziate puntualizzazioni concordano con l'assenza di sovrapposizioni fra la vertenza avente ad oggetto la legittimità del provvedimento ex art.143, comma 1, del D. Lgs.vo 267/2000 e quella avente ad oggetto la declaratoria d'incandidabilità degli ex amministratori considerati responsabili degli accadimenti posti a fondamento della misura dissolutoria.

Quest'ultima investe un frammento della prima, riguardando solo ed esclusivamente ciò che costituisce oggetto di addebito all'ex amministratore che, con la propria condotta, ha provocato ovvero contribuito a provocare il verificarsi delle situazioni di cui all'art. 143, comma 1, del D. Lgs.vo 267/2000. Per tale motivo, essa riguarda in via diretta e immediata solo parte del sostrato fattuale della misura dissolutoria, del quale il giudice civile può (e deve) accertare la veridicità e, circostanza ancor più importante, può autonomamente apprezzare la rilevanza e significatività soprattutto al fine di stabilire la sussistenza o meno di responsabilità dovute anche a mera "*culpa in vigilando*".

2.4. Neppure può esigersi, come pretenderebbero i ricorrenti, che il giudizio di permeabilità dell'ente al condizionamento esterno passi attraverso il bilanciamento dei "meriti" e dei "demeriti" ascrivibile

alla gestione pubblica, in quanto l'eventuale allegazione di *".. provvedimenti utilmente adottati dall'amministrazione comunale […] non dimostra che l'inerzia di questa in altri ambiti o settori della vita pubblica non abbia potuto favorire, consapevolmente, il perdurare o l'insorgere di un condizionamento o di un collegamento mafioso*". D'altra parte, ".. *il condizionamento o il collegamento mafioso dell'ente non necessariamente implicano una paralisi o una regressione dell'intera attività di questo, in ogni suo settore, ma ben possono convivere e anzi convivono con l'adozione di provvedimenti non di rado, e almeno in apparenza, anche utili per l'intera collettività, secondo una logica compromissoria, "distributiva", "popolare", frutto di una collusione tra politica e mafia*" (Cons. Stato, sez. III, n. 4727/2018).

3. Anche con riferimento al secondo motivo di appello, concernente la violazione e falsa applicazione degli art. 7 e 8 della l. 241/1990 e 97 della Costituzione, giova richiamare le conclusioni di recente rassegnate da questa sezione con la pronuncia n. 4074/2020 (alle cui più estese motivazioni si fa qui richiamo ai sensi dell'art. 88 comma 2 lett. d) c.p.a.).

In esse si afferma 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*".

Questa impostazione trova autorevole avallo, sotto il profilo della sua compatibilità con l'art. 97 cost., nella pronuncia della Corte costituzionale n. 103 del 1993, stando alla quale la mancanza della

previsione della preventiva contestazione degli addebiti (e della possibilità, di conseguenza, di dedurre in ordine ad essi) nel corso del 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*".

4. L'apparato delle censure contenute nel terzo motivo di appello, oltre a riproporre l'analitica disamina degli accadimenti storici e fattuali - dei quali vengono evidenziate le pretese significanze favorevoli alla parte, inopinatamente sfuggite al giudice di primo grado - fonda su una pretesa distinzione delle responsabilità riconducibili, rispettivamente, all'amministrazione in carica al momento in cui è stata assunta la contestata misura dissolutoria e a quella in carica precedentemente; su una reiterata accentuazione della linea di scarto che separerebbe le sorti della giunta esecutiva e del suo vertice da quelle dell'apparato dirigenziale e amministrativo; ed, infine, su una insistita imputazione a quest'ultimo, in via esclusiva, delle inerzie e delle opacità gestionali che hanno segnato in negativo la sorte dell'ente comunale.

4.1. Il Collegio reputa trattarsi di rilievi non persuasivi.

Deve al contrario segnalarsi che le vicende passate in rassegna nelle relazioni istruttorie sono accomunate da alcune "costanti" di indubbio significato sintomatico, che danno conto di un *modus agendi* tutt'altro che occasionale, oltre che nettamente orientato da un atteggiamento di sostanziale e oggettiva accondiscendenza o cedevolezza alla pratica amministrativa opaca e irregolare.

Si consideri infatti che: *a)* in attesa del completamento delle gare, è sistematicamente prevalsa la scelta di procedere mediante proroghe in favore dell'affidatario uscente, prolungatesi per molteplici anni, in luogo della attivazione di soluzioni alternative, praticate, da ultimo, solo quando le circostanze le hanno rese non più eludibili; *b)* di fronte all'inerzia dei funzionari, pur sollecitati mediante atti interni di indirizzo, non si è deciso di effettuare segnalazioni all'autorità giudiziaria o di adottare più energici e risoluti provvedimenti di contrasto (disciplinari e sanzionatori): di tanto fornisce plastica conferma la scelta di confermare nel suo incarico (quale collaboratore esterno dell'Ufficio che in precedenza aveva condotto con ruolo dirigenziale), anche a seguito del suo pensionamento, il funzionario che negli stessi atti difensivi di parte viene indicato come vettore delle infiltrazioni malavitose; *c)* è mancata qualunque forma di pubblico dibattito, in Consiglio Comunale, sulle criticità gestionali e sulla contiguità collusive che esse lasciavano intravedere nell'apparato amministrativo: da parte ricorrente, a parziale esimente, si accenna unicamente a non meglio precisate riunioni con i capigruppo del Consiglio e al fatto che le ordinanze sindacali (di proroga degli affidamenti contrattuali) non potevano non ritenersi note, in quanto pubblicate sull'Albo comunale; *d)* si è consolidata nei fatti la scelta di non sollecitare l'attenzione dell'opinione pubblica su

quanto di grave stava emergendo all'interno della struttura amministrativa, poiché tutta l'azione di contrasto che qui i ricorrenti veementemente rivendicano è avvenuta per atti formali ed interni, ma non attraverso il coinvolgimento pubblico della cittadinanza, l'attivazione di strumenti di deterrenza connessi al controllo sociale o, comunque, mediante prese di distanza nette, pubbliche e inequivoche da persone, condotte e prassi non condivise; *e)* l'impatto sintomatico di questo insieme di circostanze non è mitigato dal fatto che le disfunzioni dell'apparato burocratico amministrativo fossero pregresse e imputabili a gestioni antecedenti, in quanto ciò che rileva ai fini della legittima adozione del provvedimento ex art. 143 è che l'amministrazione in carica nulla abbia fatto in concreto per rimuovere l'inefficienza, ovvero si sia macchiata di comportamenti meramente omissivi, connotati da tolleranza o tiepidezza, o di condotte di dissociazione meramente nominale o dichiarata, trattandosi in ogni caso di modalità funzionali ad una perpetuazione della situazione di disfunzione e di illegalità preesistente che, sul piano della tutela, è oggetto di disvalore quanto la condotta commissiva che ne è all'origine; *f)* per il resto, il fatto che siano stati raggiunti positivi risultati in relazione ad alcuni settori della vita dell'Ente non vale a dimostrare che altri ambiti gestionali, apparati od organi siano stati al riparo da ingerenze e pressioni fonte di distorsioni dell'azione amministrativa; né, come ben chiarito dal Tar, rilevano le centinaia di note e delibere richiamate e depositate in giudizio, in quanto "*non è in contestazione l'assenza di attività formali dell'amministrazione locale ma l'assenza di iniziative incisive e concrete volte a eliminare in radice tutte le potenzialità di collusione*".

4.2.I) Venendo ai singoli rilievi, il Prefetto di Caltanisetta, nella proposta di scioglimento del Consiglio Comunale di -OMISSIS-, aveva addebitato all'ex Sindaco e alla compagine amministrativa da lui guidata di essere rimasti inerti di fronte ai gravi comportamenti del Dirigente dell'Ufficio Tecnico il quale aveva artatamente e reiteratamente prorogato (per 5 anni) l'affidamento del servizio in favore-OMISSIS-(precedente affidataria, riconducibile a soggetti controindicati in quanto asservita alla cosca mafiosa di -OMISSIS-), differendo dolosamente ed illegittimamente la celebrazione della gara per l'individuazione di un nuovo gestore.

Per contrastare l'assunto di cui sopra, i ricorrenti:

a) ricordavano, in primo luogo, che in vista dell'aggiudicazione del servizio si era reso necessario espletare una procedura di enorme complessità, anche in ragione della necessità di coinvolgere numerose Amministrazioni e la cui durata non era dipesa di certo da inerzia della disciolta amministrazione;

b) aggiungevano che la gara si era protratta fino al 20.02.2017 e che ulteriori intoppi erano emersi nel corso delle successive verifiche riguardo ai concorrenti che avevano presentato la prima e la seconda miglior offerta (risultati privi dei necessari requisiti). Dette criticità avevano indotto la richiesta di un parere dell'A.N.A.C. la quale, dopo circa un anno, con nota del 07.02.2018, aveva suggerito di disporre l'esclusione delle predette imprese, per cui si era reso necessario investire nuovamente l'Ufficio Regionale Gare ai fini della riapertura della gara. Dopo ulteriori interlocuzioni fra l'ANAC, il R.U.P. e il predetto Ufficio regionale, quest'ultimo nella seduta del 04.05.2018 aveva riaperto la gara e disposto l'esclusione delle imprese che avevano presentato le predette offerte.

Nel frattempo, il Comune aveva provveduto a richiedere la necessaria certificazione antimafia sul conto delle imprese che concorrevano a formare l'ATI cui era riconducibile l'offerta classificatasi al terzo posto in graduatoria e, siccome una di esse risultava attinta da informativa antimafia, altra componente del costituendo raggruppamento aveva chiesto ed ottenuto di poter subentrare nella quota della stessa, avendone i requisiti.

In tutto il frangente temporale occorso per avviare la gara, espletarla e poi addivenire all'affidamento, si era reso necessario garantire lo svolgimento del servizio mediante proroghe del precedente appalto aggiudicato -OMISSIS-

c) tutto ciò precisato, si argomentava da parte ricorrente che la proroga del servizio al precedente gestore non poteva in alcun modo ricondursi ad un'azione intenzionale del Dirigente dell'Ufficio Tecnico volta a ritardare il più possibile la conclusione della gara attraverso la quale doveva perfezionarsi il passaggio al nuovo gestore, essendo piuttosto l'inevitabile conseguenza della complessità della procedura anche in considerazione del suo valore elevato, del suo oggetto - concernente non soltanto il servizio di raccolta dei rifiuti ma anche la progettazione definitiva e la realizzazione di centro di raccolta rifiuti comunale - e del necessario coinvolgimento di altre amministrazioni che avevano impiegato tempi lunghi per provvedere agli adempimenti di rispettiva competenza;

d) indi si evidenziava che, contrariamente a quanto asserito dalla relazione prefettizia, sin dal momento del suo insediamento l'ex Sindaco aveva insistentemente ed incessantemente sollecitato l'Ufficio Tecnico alla celere definizione del procedimento di gara ed, in ogni caso, alla celebrazione di una "gara ponte" finalizzata alla

individuazione di un gestore che potesse assicurare l'espletamento del servizio nelle more della definizione della procedura ordinaria; soluzione questa reiteratamente esclusa dal R.U.P. e dal Segretario comunale;

e) sotto diverso ma correlato profilo si sottolineava che le indagini che avevano condotto all'operazione "-OMISSIS-" non avevano mai lambito la figura dell'ex Sindaco o di altri ex amministratori e che, anzi, l'ordinanza del G.U.P. del Tribunale di Caltanissetta, con la quale era stata disposta la custodia cautelare di numerosi indagati, ne aveva escluso ogni responsabilità, dimostrando di avere ben chiara la loro estraneità rispetto all'attività posta in essere dal RUP e dal Supporto al RUP;

f) quanto, poi, alla contestazione secondo cui l'operatore economico che aveva beneficiato delle proroghe dell'appalto nelle more dell'espletamento della gara, ossia -OMISSIS-, risultava legata a soggetti controindicati, si rammentava che all'epoca degli affidamenti le società in questione erano dotate di informativa antimafia liberatoria, ragion per cui non vi era margine alcuno per rimproverare all'ex Sindaco e alla disciolta amministrazione comunale di non aver svolto rilievi cui nemmeno la Prefettura, a quella data, era pervenuta.

Sul punto si aggiungeva che, pur non rientrando nelle funzioni del Sindaco e degli Organi politici dell'Ente l'attivazione di controlli sulle imprese affidatarie di commesse, era stata la stessa Amministrazione comunale a raccomandare agli uffici ed al Segretario di richiedere le certificazioni antimafia dell'ATI che svolgeva il servizio dei rifiuti;

g) a completamento delle considerazioni volte a contestare quanto riportato nella relazione prefettizia, si sottolineava che tutto quanto

ivi adombrato non valeva in alcun modo a offuscare l'egregio svolgimento del servizio e l'attenzione rivolta dall'ex Sindaco e dalla disciolta amministrazione comunale al suo efficiente espletamento, attenzione comprovata dalla serie infinita di note con le quali il primo cittadino e l'Assessore competente al ramo avevano formulato contestazioni nei confronti del gestore in ogni occasione in cui si era verificato un disservizio, anche di minima entità; attenzione altresì comprovata dalla continua ed incessante vigilanza e azione di impulso svolta dalla disciolta Amministrazione e foriera di risultati eccezionali e poi non più eguagliati sul duplice versante della riduzione dei costi e della percentuale di differenziazione dei rifiuti.

4.2.II) In replica alle deduzioni sin qui richiamate occorre rimarcare l'oggettività della circostanza che la gara deliberata nel 2017 per la gestione dei rifiuti ha visto come coadiutore del RUP l'ing. -OMISSIS-, già precedente dirigente comunale poi, a seguito del suo pensionamento, nominato dal sindaco -OMISSIS- collaboratore esterno ed individuato dalle autorità inquirenti come veicolo delle infiltrazioni malavitose; è altresì un dato incontestato che proprio in attesa del parere dell'Anac, sollecitato dal Segretario generale dell'ente per le numerose anomalie che erano emerse in relazione alla commessa in questione, sono state disposte (sulla base di ordinanze dichiarative dell'urgenza e firmate del sindaco -OMISSIS-) nuove proroghe al medesimo gestore e così pure nelle more dell'approfondimento dell'U.RE.GA di Caltanissetta, sino a tutto il 2018. Nondimeno, alcuni dipendenti della società che curava il servizio erano nel frattempo già stati raggiunti da ordinanza di custodia cautelare in carcere nell'ambito di una indagine denominata "-OMISSIS-", oltre che in quella denomina "-OMISSIS-" (si vedano

le trascrizioni di intercettazioni riportate nella relazione alle pagg. 132-143).

Sempre con riguardo alla nomina dell'ex dirigente -OMISSIS- a supporto del RUP, poco conta che la stessa sia avvenuta a titolo gratuito e limitatamente al solo procedimento di affidamento del servizio di raccolta rifiuti, in quanto la gratuità nulla toglie all'evidente inopportunità dell'incarico conferito ad un soggetto che da anni risultava essere il *dominus* di una gestione opaca delle gare pubbliche e, in particolare, di quella concernente la gestione dei rifiuti. Di fronte a questa specifica evenienza, si rivela del tutto privo di credibilità il tentativo dell'ex sindaco, da un lato, di imputare al funzionario in questione l'esclusiva responsabilità della *mala gestio* degli affidamenti e, da altro lato, di dissociare la propria posizione e condotta da quella del corpo dirigenziale e amministrativo.

Nulla si dice da parte appellante, poi, circa l'omesso controllo e la mancata adozione di iniziative a contrasto delle manovre dilatorie (accertato dalla Commissione d'Accesso) poste in essere dal medesimo dirigente dell'Ufficio Tecnico al fine di protrarre i tempi della nuova aggiudicazione e favorire il prosieguo della gestione in proroga.

Di più, nella Relazione della Commissione d'Accesso si dà conto dell' acquisizione di informative delle Forze di Polizia dalle quali risulta che l'ex Sindaco ebbe a manifestare la propria preoccupazione per un'eventuale mancata aggiudicazione della gara ad una delle imprese già titolare dell'affidamento diretto del servizio di igiene urbana, ossia la "-OMISSIS-", in relazione ad una paventata diminuzione dei livelli occupazionali, quantunque li ritenesse sovradimensionati rispetto alle effettive esigenze e pur essendo

perfettamente consapevole che tra i lavoratori interessati vi fossero soggetti, quali i fratelli -OMISSIS-, che erano stati già detenuti o sottoposti a misure alternative al carcere e legati alla locale cosca mafiosa.

Negli atti istruttori del procedimento si dà anche conto del fatto che tra gli ex dipendenti delle ditte già affidatarie del servizio di igiene ambientale del comune di --OMISSIS-, risultavano presenti una serie di soggetti, gravati da precedenti penali, legati da vincolo di parentela con l'ex Sindaco (si veda l'elenco a pag. 94 e ss. della memoria di parte appellata del 2 marzo 2021).

4.3.I) La Relazione prefettizia aveva contestato anche l'aggiudicazione in affidamento diretto ad un concorrente vicino al dirigente dell'ufficio tecnico comunale di un appalto di lavori - finanziati con fondi dell'Unione Europea per un ammontare di 5 milioni di euro - finalizzati alla riqualificazione urbana del quartiere -OMISSIS-.

In proposito, i ricorrenti:

a) osservavano trattarsi di gara svoltasi quasi interamente prima dell'insediamento della disciolta amministrazione e conclusasi con due provvedimenti, ossia le determine dirigenziali n. -OMISSIS- adottate, rispettivamente, il giorno seguente e quattro mesi dopo il ballottaggio che aveva determinato l'elezione della giunta -OMISSIS-, dunque in un'epoca in cui i ricorrenti non potevano avere alcuna contezza dei fatti;

b) indi si rimarcava che il Sindaco non può essere a conoscenza degli aspetti tecnici di ogni singola gara, né è chiamato a svolgere una funzione di controllo estesa ad ogni singolo atto, dovendosi limitare a fornire un indirizzo politico all'Amministrazione, né può avere

contezza di eventuali rapporti tra i 130 dipendenti dell'apparato amministrativo comunale e le imprese concorrenti;

c) in ogni caso, anche con riferimento alla predetta vicenda gli accertamenti dell'Autorità Giudiziaria avevano dimostrato il coinvolgimento del solo Dirigente dell'Ufficio Tecnico, che risultava avere agito in contrasto con le direttive dell'ex Sindaco e senza appoggi da parte della criminalità organizzata.

4.3.II) Anche in merito alla vicenda in esame gli amministratori ricorrenti non vanno esenti da rilievi, in quanto se è pur vero che essa ha avuto origine nel corso della precedente consiliatura, è altresì innegabile che i suoi prodromi non potevano non essere noti all'ex Sindaco, visto e considerato che egli sedeva nell'organo consiliare dell'epoca e che l'entità dell'opera e dei relativi finanziamenti comunitari non potevano non sollecitare l'attenzione e l'azione di vigilanza delle componenti consiliari riconducibili al fronte dell'opposizione politica. La vicenda presenta, dunque, rilevanza tale da non poter essere derubricata a questione di mero dettaglio burocratico ed il fatto che le irregolarità si fossero consolidate in parte sotto la precedente gestione non giustifica il fatto (semmai ne accentua la gravità) che i nuovi gestori, una volta subentrati in carica, non le abbiano energicamente denunciate e contrastate.

4.4.I) Analoghe considerazioni devono ripetersi con riguardo ai rilievi sollevati:

-- in merito alla mancanza di trasparenza nelle procedure per gli affidamenti degli interventi di manutenzione sulle strade di competenza comunale in favore delle società "-OMISSIS-", risultate "vicine" a funzionari dell'ufficio tecnico comunale per la loro compartecipazione occulta alle stesse e l'effettuazione di pagamenti

privi di documenti giustificativi per lavori in subappalto ad una ditta, "-OMISSIS-", che non risultava indicata tra le ditte in subappalto;

-- in merito al ripetersi di affidamenti diretti in occasione del trasporto funebre di indigenti, sul quale i ricorrenti ricordavano che solo nel maggio 2017 l'ex Sindaco aveva appreso che il Dirigente dell'Ufficio Politiche Sociali, in occasione del decesso di un indigente, aveva affidato il servizio per il trasporto funebre ad un'agenzia funebre con incarico diretto e senza alcuna procedura ad evidenza pubblica; ragion per cui, al fine di evitare il ripetersi di simili accadimenti, la Giunta era intervenuta con atti del maggio e giugno 2017, quindi del gennaio 2018, per chiedere conto del criterio con il quale si era proceduto all'affidamento e sollecitare il ricorso alla procedura negoziata, secondo le norme del codice dei contratti pubblici, addivenendo, infine, nel 2018 alla emanazione di apposito Bando di gara;

-- in merito al Servizio di custodia e tumulazione salme, conferito mediante cottimo fiduciario in favore della -OMISSIS-, dal settembre 2011 fino al dicembre 2015, mediante concessione di alcune proroghe annuali in favore della -OMISSIS-, anche queste indirizzate dal personale dell'ufficio tecnico comunale (-OMISSIS-).

Al riguardo, i ricorrenti puntualizzavano tutto il decorso di passaggi antecedenti al proprio insediamento, ovvero che l'atto di indirizzo per l'affidamento in modo diretto del servizio di tumulazione ed estumulazione salme risaliva al 2010; che l'affidamento aveva avuto inizio nel 2011; che solo nel 2015 era stato contestato al Dirigente che "*il susseguirsi di specifiche inadempienze e ritardi da parte degli Uffici competenti*" non aveva "*consentito la dovuta tempestività in ordine all'affidamento del servizio e .. di adottare soluzioni differenti*"; che a partire

dal 01.01.2016 il servizio era stato affidato mediante gara, ottenendo un consistente risparmio di spesa.

Osservavano dunque i ricorrenti che, nel valutare i predetti accadimenti, la Prefettura nissena non aveva operato alcuna distinzione fra l'amministrazione in carica al momento in cui era stata assunta la contestata misura dissolutoria e quella in carica precedentemente; e che, d'altra parte, alla disciolta amministrazione comunale non poteva in alcun modo essere addebitata la presenza nel cimitero di un soggetto controindicato ex dipendente della -OMISSIS-che aveva beneficiato delle proroghe, sia perché alcuna indicazione era da essa amministrazione stata dettata in materia di gestione del personale; sia perché non era suo compito quello di presidiare direttamente e quotidianamente il cimitero comunale al fine di verificare chi si aggirava al suo interno.

4.4.II) Ebbene, anche nelle vicende da ultimo riepilogate emergono nella loro plastica e oggettiva consistenza le anomalie segnalate con riguardo all'affidamento del servizio di gestione dei rifiuti, ovvero la posizione "centrale" e "incontrastata" del suddetto ing. -OMISSIS- e la modalità della proroga in favore di singole ditte colluse, in amministrazione giudiziaria o con dipendenti pregiudicati o controindicati, perpetuatasi anche dopo la data (2014) di insediamento della "giunta -OMISSIS-" e, in alcuni casi, sino al 2018.

Con riguardo alla vicenda del trasporto funebre di indigenti, aggiungasi che il legale rappresentante della ditta era esponente di un nucleo familiare ben noto nel contesto locale per il suo inserimento in circuiti di criminalità organizzata di stampo mafioso, come riferito dalla cronaca giudiziaria dell'epoca, il che rende scarsamente plausibile che la disciolta amministrazione comunale non fosse

avveduta delle implicazioni che la stipula della convenzione con tale ditta poteva comportare.

4.5.I) Ricordato, poi, che nella Relazione prefettizia si addebitava alla disciolta amministrazione comunale, da un lato, la mancata adozione di provvedimenti atti ad ottenere lo sgombero di alloggi popolari occupati abusivamente e, da altro lato, la mancata riscossione dei canoni da parte di alcuni inquilini morosi, i ricorrenti osservavano che la gestione dei rapporti locatizi con gli inquilini degli alloggi popolari compete ai dirigenti e funzionari del competente Ufficio comunale, non potendosi di certo pretendere che il Sindaco o gli assessori curino di persona ogni singolo procedimento amministrativo, venendosi altrimenti a svuotare di ogni significato il principio di separazione tra politica e amministrazione. Di poi soggiungevano che l'ex Sindaco e la disciolta amministrazione comunale si erano fatti carico anche della problematica *de qua*, tanto vero che:

a) in data 20/11/2015 si era svolta una Conferenza di servizi tra Dirigenti, Segretario comunale ed Sindaco, al fine di rinvenire le soluzioni da adottare per la risoluzione della problematica in questione;

b) con Delibera di Giunta Comunale n. -OMISSIS-l'organo esecutivo aveva formulato un atto di indirizzo per la rateizzazione dei canoni di locazione degli alloggi popolari di proprietà comunale;

c) con la nota 26/01/2016 prot. 13 la ex Giunta, dopo avere comunicato ai funzionari la necessità di attivarsi per la concreta attuazione dell'atto di indirizzo sopra richiamato, li aveva invitati a mettere in atto diverse iniziative tra le quali l'invio di un ulteriore sollecito per gli occupanti morosi ed, in caso di esito negativo,

l'applicazione della procedura del recupero coatto del credito mediante incarico a legali, salvo valutare ed accertare le eventuali difficoltà socio-economiche attestanti l'effettivo stato di bisogno dei nuclei familiari interessati;

d) nel più totale silenzio dei dirigenti o funzionari responsabili, con la nota 12.04.2017 prot. n. 59, sempre su impulso dell'ex Sindaco, i dirigenti e funzionari responsabili erano stati invitati a redigere apposita relazione socio - economica da condurre per ciascun nucleo familiare che abusivamente occupava gli alloggi popolari di proprietà comunale; e ad accertare l'eventuale esistenza di immobili comunali disponibili per alloggi temporanei;

e) espletata la predetta istruttoria ed acquisito il parere favorevole da parte del Dirigente dell'Ufficio Finanze circa la disponibilità delle risorse economiche da destinare a tale scopo, l'Amministrazione Comunale aveva invitato i dirigenti ed i responsabili ad intraprendere "*tutte le azioni utili alla definizione dell'annosa questione dell'occupazione degli alloggi popolari*";

f) con ulteriore nota del 12/04/2017 prot. 59 che richiamava la precedente del 26.01.2016 prot.13 ed infine con nota 06/03/2019 prot. 7060, erano stati ancora una volta reiterati gli atti di indirizzo sopra ricordati.

Ciò posto, si osservava che il Prefetto nella sua Relazione aveva mancato di chiarire cosa di più e di diverso la disciolta amministrazione avrebbe dovuto fare, stante l'oggettiva impossibilità di sgomberare 48 famiglie disagiate in pochi mesi.

4.5.II) Tutto ciò riepilogato, quanto all'attività di riscossione delle imposte comunali il Collegio osserva che i rilievi di parte appellante non toccano il punto sensibile che è stato posto in evidenza nella

Relazione della Commissione d'Accesso (pagg. 159 e ss.), ovvero che la situazione di confusione ed omissione del controllo delle morosità riguardava soggetti appartenenti alla criminalità organizzata e loro familiari. E' appena il caso di evidenziare che nell'elenco dei contribuenti morosi per tributi locali e per TARSU figuravano anche l'ex Sindaco, alcuni componenti della Giunta comunale, alcuni dipendenti comunali, nonché numerosi sodali dell'organizzazione criminosa di stampo mafioso radicata *in loco* e loro familiari.

4.5.III) Sul correlato tema dell' "*abusivismo abitativo*", le precisazioni fornite dalla parte appaiono generiche e non conferenti, in quanto riferiscono di provvedimenti di sgombero e di procedimenti esecutivi ma non forniscono chiarimenti nemmeno con riferimento ad uno solo di essi risultando, pertanto, del tutto indimostrato che non si sia trattato di iniziative meramente formali, inidonee a risolvere o contenere concretamente il problema. Dall'esame della documentazione visionata emergeva, infatti, che il Comune risultava proprietario di 80 alloggi di edilizia popolare, di cui 21 occupati abusivamente mediante commissione dei reati di cui agli artt. 633 639 bis codice penale, oggetto di puntuali segnalazioni all'Autorità Giudiziaria come da accertamenti svolti nei mesi di ottobre e novembre 2015 dal Comando della Polizia Municipale.

Al termine di tali attività accertative, il Servizio Alloggi Popolari-Ufficio Patrimonio del -OMISSIS-, con nota n. -OMISSIS-, trasmetteva all'ex Sindaco ben 21 proposte di ordinanze di sgombero dei predetti alloggi ma questi non riteneva di assumere alcun provvedimento di sgombero.

4.5.IV) Nulla viene poi evidenziato con riguardo alla "*assenza di controlli nella gestione degli alloggi IACP sottratta a un circuito legale e lasciata*

con colpevole inerzia nelle mani di soggetti collusi" – di cui pure dà conto la pronuncia di primo grado.

4.5.V) Nessuna plausibile giustificazione viene addotta con riguardo alla mancata pubblicazione dell'elenco dei beni confiscati alla criminalità organizzata di stampo mafioso (contenente indicazioni sulla loro consistenza, destinazione e utilizzazione), pure imposta dalla normativa vigente come misura di trasparenza della delicata gestione che li concerne. La parte ricorrente si sottrae al rilievo introducendo la diversa ma non decisiva considerazione che nessuno di tali beni è stato concesso in affidamento alla criminalità organizzata di stampo mafioso.

4.6.I) Posto che nella relazione prefettizia si contestava, ancora, l'avvenuto affidamento del servizio di avviamento dell'impianto di riscaldamento di una scuola con somma urgenza, i ricorrenti puntualizzavano che, a causa di difficoltà finanziarie già manifestate in occasione dell'approvazione del bilancio dell'anno 2014, molte delle attività di manutenzione ordinaria svolte correntemente non erano state pianificate; e che, proprio in ragione della predetta situazione ed in considerazione dell'improvviso deterioramento delle condizioni climatiche e del conseguente brusco abbassamento delle temperature, si era reso necessario un intervento immediato, ragion per cui l'affidamento in somma d'urgenza aveva costituito l'unica soluzione per rendere immediatamente agibili i locali scolastici, non essendovi tempo per espletare una procedura ad evidenza pubblica.

4.6.II) In proposito preme sottolineare che l'episodio sin qui richiamato non originava da alcun guasto improvviso del predetto impianto, ma da una condotta inerte protrattasi sino all'approssimarsi della stagione invernale, ovvero sino al punto da

rendere poi indispensabile un affidamento urgente essendo già scaduto il termine a partire dal quale era consentita l'accensione degli impianti di riscaldamento (si veda quanto riferito dalla Commissione alle pag. 284 e ss. della Relazione).

E' del tutto evidente che anche una minima programmazione avrebbe consentito di approntare in tempo utile quanto necessario per espletare la gara; il che consente di annoverare l'accadimento fra quelli sintomatici di "*mala gestio*" e di una prassi orientata ad avallare meccanismi di affidamento diretto, ad univoco vantaggio di soggetti controindicati. Come già esposto, ai fini dell'adozione del provvedimento ex art. 143 possono essere sufficienti anche soltanto atteggiamenti di debolezza, di omissione di vigilanza e controllo, di incapacità di gestione della "macchina" amministrativa da parte degli organi politici, pur sempre idonei a determinare benefici a vantaggio di soggetti riconducibili ad ambienti "controindicati" (Cons. Stato, sez. III, n. 2895/2013).

Per il resto, è la stessa parte ricorrente a segnalare lo scarso importo dell'intervento in questione (pari a circa € 1800,00), tale da giustificarne l'affidamento diretto. La stessa evenienza rende scarsamente plausibile la giustificazione addotta con riguardo alle difficoltà finanziarie dell'ente e ad uno stallo nell'approvazione del bilancio tali da non consentire un esborso di così ridotta entità.

4.7.I) Siccome la relazione prefettizia stigmatizzava, ancora, i "*numerosi rilievi critici della Sezione di controllo della Corte dei conti regionale*" che dimostrerebbero una *mala gestio* da parte degli amministratori, i ricorrenti osservavano che le contestazioni erano di modesta entità ed erano state prontamente recepite ed implementate nell'azione amministrativa, mentre il "*dissesto finanziario*" del Comune discendeva

dal fatto che la legge di stabilità del 2013 aveva obbligato i comuni a porre il costo del servizio di raccolta rifiuti interamente a carico dei contribuenti, escludendo la possibilità di un contributo comunale; e che, con l'approvazione della L.R. 9 luglio 2015 (armonizzazione contabile) era stato introdotto l'obbligo, in capo a tutte le amministrazioni locali, di effettuare un accantonamento di somme necessario al fine di coprire integralmente il costo dei crediti di dubbia esigibilità, nonché un fondo per rischio da contenzioso e per potenziali debiti fuori bilancio. L'aumento dei costi di gestione, la riduzione dei trasferimenti regionali ed erariali e il minor incasso degli oneri concessori avevano quindi contribuito in modo determinante a cagionare il passivo di bilancio.

4.7.II) Anche sul punto, il Collegio dissente dalle deduzioni di parte.

Costituisce circostanza obiettiva e inconfutabile che nel gennaio del 2019 è stato dichiarato il dissesto dell'Ente. Questa condizione di dissesto non pare seriamente riconducibile alle innovazioni legislative intervenute proprio a partire dal 2014 (ossia da quando la disciolta amministrazione comunale si era insediata) ed al conseguente effetto che ne sarebbe derivato sul ridimensionamento del gettito riscuotibile dai Comuni e sull'incremento delle spese a loro carico. Si tratta, infatti, di innovazioni che - rendendo cogenti buone prassi già note - avrebbero dovuto condizionare in negativo i bilanci di tutte le amministrazioni comunali d'Italia e motivare, pertanto, una analoga e generalizzata condizione di crisi finanziaria che, invece, non si è riscontrata.

L'Organo Ispettivo nella propria Relazione ha inoltre segnalato plurimi profili di criticità quali, a titolo esemplificativo, il ricorso continuativo a consistenti anticipazioni di cassa, una grave crisi di

liquidità, l'assenza di una politica coerente ed efficace in materia di accertamento e di riscossione delle entrate, cui si aggiunge l'assenza di accantonamenti per perdite delle società partecipate e per spese potenziali (cui si è fatto fronte solo per effetto dell'obbligo di legge), nonché l'assenza di una politica di contrasto all'evasione tributaria.

E' difficilmente contestabile, pertanto, che la declaratoria dello stato di dissesto del -OMISSIS- intervenuta nel 2019 sia dipesa dalla specifica situazione finanziaria in cui si è venuto a trovare il predetto Ente e che di questa condizione - ovvero di tutte le carenze gestionali che ne erano alla base, in parte corrette dalle sopravvenute innovazioni normative - debba essere chiamata a rispondere la disciolta amministrazione, essendone stata responsabile nei quattro anni precedenti.

5. Nel prosieguo dell'atto di appello (pag. 33 e ss.) vengono riproposti alcuni motivi formulati con il ricorso introduttivo del giudizio di prime cure, nonché con il primo e il secondo ricorso per motivi aggiunti, sui quali il Giudice di prime cure non avrebbe preso posizione, con conseguente difetto di motivazione.

5.1. Alcuni di questi motivi reiterano censure riferite alle vicende innanzi vagliate e che, come tali, si danno per esaminate; altre deduzioni richiamano le iniziative virtuose avviate dall'amministrazione (e volte al contenimento dei costi, al recupero del gettito fiscale, alla valorizzazione del territorio) sulla cui specifica rilevanza, in una chiave di lettura organica del complessivo materiale probatorio, ci si è già espressi.

5.2. Altri motivi attengono: *a)* ai rapporti di parentela tra alcuni dei componenti della compagine politica guidata dal Sindaco -OMISSIS- e terzi soggetti asseritamente controindicati (p. 69); *b)* al fatto che

alcuni parenti del sindaco, gravati da precedenti penali e di polizia, avrebbero dimostrato ostilità nei suoi confronti (p. 88); *c)* al fatto che dalla ricordata ordinanza penale sul processo "-OMISSIS-" sarebbe emersa una situazione di assoluta conflittualità del Sindaco con il Dirigente dell'Ufficio Tecnico e con numerosi dipendenti; *d)* all'ulteriore circostanza che, nel contesto della medesima indagine, non è emerso l'intervento sulla compagine amministrativa di alcuna forma di criminalità organizzata, né di tipo mafioso né di altra natura, ma semmai un mero accordo corruttivo tra un unico funzionario dell'Amministrazione ed il titolare della ditta affidataria della gestione dei rifiuti; *e)* alla inconsistenza di alcuni specifici passaggi della relazione d'accesso in versione integrale, censurati come erronei o privi di fondamento (pag. 90 e ss).

5.3. Si tratta di rilievi complessivamente privi di determinante rilevanza, in quanto l'intrinseca portata sintomatica dei fatti contrastati e singolarmente enumerati rimane valida, pur trattandosi di elementi indiziari da valutare in un'ottica inferenziale complessiva.

Questa valenza sintomatica si apprezza, viepiù, proprio alla luce delle più rilevanti emergenze fattuali innanzi richiamate ed in virtù della più generale considerazione che, oltre all'ipotesi del "*collegamento*" di politici e dipendenti locali con la criminalità organizzata, l'art. 143 del D.Lgs. n. 267/2000 prevede anche il parametro normativo del "*condizionamento*", potendo entrambe le situazioni - collegamento e/o condizionamento - realizzarsi nella vita amministrativa degli enti locali influenzati dalle cosche.

La *ratio* della legge è quella di intervenire per interrompere il rapporto di connivenza o di convenienza degli amministratori locali con sodalizi criminali di stampo mafioso che può rintracciarsi sia nella

cosiddetta contiguità compiacente in presenza di clientelismo e di corruzione, come nel caso di specie; sia nella cosiddetta contiguità soggiacente esercitata con pressioni, minacce e atti intimidatori che influenzano in maniera determinante e diretta la vita dell'ente.

Secondo pacifica giurisprudenza, inoltre, lo scioglimento si giustifica tanto nelle ipotesi in cui emergano sintomi di condizionamento riguardanti le scelte strettamente di governo, quanto nei casi in cui i sintomi di condizionamento riguardino le attività di gestione, le quali sostanzialmente finiscono per essere quelle di maggior interesse per le consorterie criminali, visto che attraverso di esse si possono più facilmente e rapidamente ottenere benefici e vantaggi. Al contempo, l'adozione della misura dissolutoria di cui all'art.143, comma 1, del D. Lgs.vo 267/2000 è legittima come nel caso di diretto coinvolgimento dell'apparato politico-amministrativo, così anche nel caso di "inadeguatezza" dello stesso nel regolare compimento dei poteri di vigilanza e nella regolare gestione burocratica dell'amministrazione pubblica.

5.4. E' appunto questa la corretta cornice interpretativa nella quale si iscrivono in modo del tutto pertinente i fatti portati all'attenzione delle autorità competenti e riversati nell'atto di scioglimento della cui legittimità si è sin qui argomentato.

6. L'appello va dunque integralmente respinto, con conferma della sentenza impugnata.

7. Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto,

lo respinge.

Condanna la parte appellante al pagamento, in favore delle costituite amministrazioni appellate, delle spese del presente grado di giudizio, che si liquidano in € 5.000,00 (euro cinquemila/00), oltre accessori di legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 9, paragrafo 1, 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 nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le parti private.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 marzo 2021 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere, Estensore

Raffaello Sestini, Consigliere

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Giovanni Pescatore	**Franco Frattini**

IL SEGRETARIO

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