

Pubblicato il 05/06/2018

N. 06239/2018 REG.PROV.COLL.
N. 08367/2017 REG.RIC.
N. 10568/2017 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8367 del 2017, proposto dai sigg.ri -OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'avvocato Giselda Mercurio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del difensore in Falerna, via Zara, 6;

contro

Presidenza della Repubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo di Catanzaro, Commissione Straordinaria per la Gestione del -OMISSIS-, in persona dei legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso cui domiciliano "ex lege" in Roma, via dei Portoghesi, 12;

sul ricorso numero di registro generale 10568 del 2017, proposto dalla sig.ra -OMISSIS-, rappresentata e difesa dall'avvocato Frank Mario Santacroce, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Michele De Cillis in Roma, via Filippo De Grenet n. 145;

contro

Presidenza della Repubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Ufficio Territoriale del Governo Catanzaro, Commissione Straordinaria per la Gestione del -OMISSIS-, in persona dei 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 l'annullamento

quanto ad entrambi i ricorsi:

del decreto del Presidente della Repubblica del 13/06/2017 di scioglimento del Consiglio Comunale di Sorbo San Basile;

della relazione di accompagnamento del Ministero dell'Interno del 29/06/2017;

della relazione del Prefetto di Catanzaro del 20/03/2017;

della deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella seduta del 9/06/2017;

della proposta del Prefetto di Catanzaro del 20/03/2017.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza della Repubblica, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno e della Prefettura - Ufficio Territoriale del Governo - di Catanzaro;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 70 e 73 c.p.a.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 maggio 2018 il cons. Anna Maria Verlengia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con il ricorso (rg. 8367/2017), spedito per la notifica il 31 agosto 2017 e depositato il successivo 8 settembre, i sigg.ri -OMISSIS-, rispettivamente, Sindaco, assessori e consiglieri comunali del -OMISSIS-, impugnano il decreto del 13 giugno 2017 con il quale il Presidente della Repubblica disponeva lo

scioglimento del Consiglio Comunale per infiltrazioni mafiose, ai sensi dell'art. 143 del T.U.E.L. (d.lgs. 267/2000).

Avverso il predetto provvedimento e gli atti presupposti, i ricorrenti articolano il seguente motivo di doglianza:

violazione dell'art.143 del d.lgs. 267/2000, eccesso di potere per carenza dei presupposti, travisamento dei fatti, illogicità manifesta, carenza di istruttoria, sviamento di potere, in quanto mancherebbero “concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata”, atteso che i fatti riportati sarebbero inidonei ad attestare il condizionamento mafioso dell'ente commissariato. Il provvedimento non avrebbe tenuto conto dell'intensa attività della Giunta per contrastare il fenomeno mafioso e di altre circostanze che svalorizzano la portata indiziaria degli elementi richiamati dall'Amministrazione.

I ricorrenti contestano la portata indiziaria delle circostanze evidenziate nella Relazione del Ministro dell'Interno a sostegno di un collegamento della attuale Giunta con una non meglio specificata criminalità locale osservando che:

- l'asserita mancata sottoscrizione nel mese di maggio 2015 da parte del -OMISSIS- del protocollo di legalità con la Prefettura di Catanzaro è da imputarsi al tempo in cui gli attuali amministratori venivano eletti e si insediavano, rispettivamente il 1° ed il 20 giugno 2015, ovvero successivamente al periodo di sottoscrizione;
- l'Assessore -OMISSIS- sta completando brillantemente gli studi in Architettura presso l'università di Reggio Calabria, è incensurata, non è mai stata sottoposta ad attenzionamenti da parte delle autorità ed è risultata la terza eletta con 35 voti su otto candidati;
- la scelta di nominare assessore -OMISSIS- è stata maturata a seguito della rinuncia di altri due consiglieri incompatibili o non pronti ad accettare;
- il padre dell'Assessore --OMISSIS--, ucciso in un agguato del quale a tutt'oggi non si conoscono gli autori e le ragioni, è stato prosciolto nel processo “-OMISSIS-” ed assolto negli altri procedimenti;
- le irregolarità amministrative negli appalti e nei contratti non sarebbero attribuibili all'attuale Giunta che si è insediata solo il 20 giugno 2015.

Il 13 settembre 2017 si sono costituiti il Ministero dell'Interno, la Presidenza della Repubblica, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Prefettura di Catanzaro e la Commissione Straordinaria per la Gestione del -OMISSIS- con atto di rito.

Il 24 aprile 2018 i ricorrenti depositano una memoria nella quale riportano la motivazione del Decreto n. 667 del 19/4/2018 con cui il Tribunale Civile di Catanzaro, chiamato a pronunciarsi sulla incandidabilità del Sindaco -OMISSIS- e dell'Assessore -OMISSIS-, ex art.143, comma 11, del d.lgs. 267/2000, ha affermato non essere emersa, ad avviso del Collegio, “ la sussistenza di concreti, univoci e rilevanti elementi, seppur indiziari, su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso tali da aver determinato un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi e amministrativi e da aver compromesso il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione comunale, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad essa affidati o tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica”.

Con memoria, depositata il 7 maggio 2018, la difesa erariale, per conto delle intime amministrazioni, eccepisce il difetto di legittimazione passiva della Presidenza della Repubblica e l'inammissibilità del ricorso per omessa impugnativa della delibera di scioglimento del Consiglio dei Ministri, la quale non viene menzionata, pur trattandosi del provvedimento immediatamente lesivo della sfera giuridica dei ricorrenti.

L'Avvocatura, inoltre, resiste nel merito, controdeducendo alle argomentazioni attoree.

Con il secondo ricorso, rg. 10568 del 2017, notificato il 2 ottobre 2017 e depositato il successivo 2 novembre, la sig.ra -OMISSIS-, eletta tra i consiglieri comunali alle consultazioni amministrative del 31 maggio 2015 e membro della Giunta, impugna il medesimo provvedimento, gravato con il ricorso sopra descritto, articolando i seguenti quattro motivi di doglianza:

- 1) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 7 della legge 7 agosto 1990, n. 241, per omessa comunicazione di avvio del procedimento;

2) violazione dell'art. 143, comma 1, d.lgs. 267/2000, difetto dei requisiti di concretezza, univocità e rilevanza, inesistenza di irregolarità nell'esercizio dell'attività amministrativa del -OMISSIS-, assenza del nesso di causalità tra le asserite ingerenze ed il regolare funzionamento dell'ente;

3) violazione dell'art. 143, comma 4, d.lgs. 267/2000, per omessa indicazione analitica delle anomalie riscontrate e degli amministratori ritenuti responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento;

4) eccesso di potere nei profili della contraddittorietà, illogicità e del difetto di motivazione nonché difetto di istruttoria degli atti gravati, violazione del principio di ragionevolezza e proporzionalità.

Il 6 novembre 2017 si sono costituite le intime Amministrazioni con atto di rito.

Con ordinanza Collegiale n. 12110 del 7/12/2017, pronunciata all'esito della Camera di Consiglio del 7 dicembre 2017 per la discussione della richiesta misura cautelare, il Tribunale dispone incumbenti istruttori e fissa l'udienza pubblica ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a.

Il 30 aprile 2018 la ricorrente deposita una memoria di analogo contenuto rispetto a quella depositata nel ricorso r.g. 8367/2017 dalle parti ricorrenti.

Alla pubblica udienza i ricorsi vengono trattenuti in decisione, previo avviso, ai sensi dell'art. 73 c.p.a., che il ricorso rg. 10568/2017, proposto dalla sig.ra -OMISSIS-, possa essere definito sulla base della rilevata irricevibilità dello stesso, per tardività del deposito.

DIRITTO

I ricorsi sopra descritti possono essere riuniti in considerazione della loro connessione oggettiva, ai sensi dell'art. 70 c.p.a.

Preliminarmente il Collegio affronta la richiesta di estromissione dal giudizio della Presidenza della Repubblica, per difetto di legittimazione passiva, che ritiene fondata, rinviando per la motivazione, ai sensi dell'art. 88, 2° co., c.p.a., alla sentenza di questa Sezione n. 2485/2017.

Ne consegue che, in accoglimento della spiegata eccezione pregiudiziale, deve essere disposta l'estromissione della Presidenza della Repubblica.

Nel merito il ricorso proposto dai sigg.ri -OMISSIS- è infondato.

Ciò esime il Collegio dallo scrutinio della eccezione di inammissibilità dello stesso, per omessa impugnativa del provvedimento lesivo, proposta dalla resistente amministrazione, secondo la quale mancherebbe nel ricorso la menzione della delibera di scioglimento del Consiglio dei Ministri. Passando al merito, occorre premettere che, per consolidata e condivisa giurisprudenza (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 10.1.2018 n. 96, Sez. III, 2.10.2017 n. 4578; 25.1.2016 n. 256; 26.9.2014 n. 4845; 28.5.2013, n. 2895):

a) lo scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazioni mafiose non ha natura di provvedimento di tipo “sanzionatorio” ma preventivo, per la cui legittimazione è sufficiente la presenza di elementi “indizianti”, che consentano d'individuare la sussistenza di un rapporto inquinante tra l'organizzazione mafiosa e gli amministratori dell'ente considerato infiltrato;

b) esso è uno strumento di tutela della collettività, in particolari situazioni ambientali, nei confronti dell'ingerenza delle organizzazioni criminali sull'azione amministrativa degli enti locali, quale “misura di carattere straordinario” per fronteggiare “una emergenza straordinaria” (già Corte Cost. 19.3.93 n. 103, sul previgente art. 15-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55);

c) il quadro fattuale posto a sostegno del provvedimento di scioglimento ex art. 143 cit. deve essere valutato non atomisticamente ma nella sua complessiva valenza dimostrativa, dovendosi tradurre in un prudente apprezzamento in grado di lumeggiare, con adeguato grado di certezza, le situazioni di condizionamento e di ingerenza nella gestione dell'ente che la norma intende prevenire;

d) stante l'ampia sfera di discrezionalità di cui l'Amministrazione dispone in sede di valutazione dei fenomeni connessi all'ordine pubblico, ed in particolare alla minaccia rappresentata dal radicamento sul territorio delle organizzazioni mafiose, 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.

La norma di cui all'art. 143 cit., infatti, consente l'adozione del provvedimento di scioglimento sulla scorta di indagini ad ampio raggio sulla sussistenza di

rapporti tra gli amministratori e la criminalità organizzata, non limitate alle sole evenienze di carattere penale, ma sulla scorta di circostanze che presentino un grado di significatività e di concluzione serio, anche se - come detto - di livello inferiore rispetto a quello che legittima l'azione penale o l'adozione di misure di sicurezza (Cons. Stato, Sez. III, 6.3.12, n. 1266).

Ciò premesso, in base a quanto si legge nella relazione del Ministro degli interni al Presidente della repubblica del 29 giugno 2017, il provvedimento "sub judice" si fonda su quanto emerso all'esito delle indagini avviate a seguito di taluni esposti nei quali venivano evidenziate contiguità tra la famiglia di un amministratore locale ed esponenti delle locali consorterie mafiose a seguito dell'omicidio di un imprenditore (-OMISSIS-), nel luglio 2016, gravato da condanne penali e segnalato come contiguo alla locale cosca criminale.

In base a quanto riporta l'Avvocatura, e non smentito dai ricorrenti,-OMISSIS- ha "riportato una condanna a due anni di reclusione per il reato di favoreggiamento poiché aveva ospitato per un lungo periodo esponenti di vertice di uno dei due menzionati sodalizi (per l'esattezza della consorteria egemone nel territorio di -OMISSIS-) in una sua proprietà situata nelle campagne del -OMISSIS- (proprietà nella quale, secondo risultanze investigative, si era svolta anche una riunione fra tutti gli esponenti di vertice del predetto sodalizio)".

All'Assessore, sig.ra -OMISSIS-, per la cui candidatura il -OMISSIS-, odierno ricorrente, risulta avere chiesto il permesso al padre,-OMISSIS-, all'epoca sottoposto ad obbligo di firma, sono state attribuite varie deleghe in settori di particolare interesse per la locale criminalità organizzata.

I rapporti di particolare deferenza dell'amministrazione verso l'imprenditore sarebbero poi testimoniati dalla circostanza del rinvio della locale festa dell'AVIS, in segno di rispetto per il lutto che aveva colpito la sua famiglia.

Il Comune, inoltre, non ha mai aderito al protocollo di legalità, sottoscritto nel maggio 2015 da buona parte dei comuni della provincia, fatto che ha evitato la richiesta, da parte dello stesso Comune, della certificazione antimafia per le

ditte esecutrici di lavori, affidati sempre con appalti sotto soglia e alle stesse ditte.

Anche in occasione dell'affidamento della gestione di una struttura alberghiera di proprietà comunale, a seguito della risoluzione per inadempimento del contratto in essere, è stato pubblicato un avviso per l'acquisizione di manifestazioni di interesse al quale ha risposto una sola ditta che annovera tra i propri soci una persona con segnalazioni per reati associativi.

Dalle indagini effettuate dalla commissione d'accesso è emerso, tra l'altro, che il primo cittadino organizzò un incontro al quale egli stesso partecipò, unitamente al menzionato socio dell'impresa aggiudicataria e all'imprenditore ucciso nel 2016,-OMISSIS-, per verificare la possibilità di far partecipare alla gestione dell'albergo, di proprietà comunale, anche il fratello di quest'ultimo, più volte citato.

Nell'anno scolastico 2015- 2016, a seguito di rinuncia da parte della ditta aggiudicataria dell'appalto, il servizio di trasporto scolastico veniva affidato per due anni, ad una locale ditta di cui risulta socio un consigliere comunale. Nella determina dirigenziale si precisava che nessun'altra azienda aveva presentato domanda di partecipazione, per poi emergere, in seguito a segnalazione di un consigliere di minoranza, che un'altra azienda aveva fatto domanda.

In occasione della selezione di sei volontari per la salvaguardia e la tutela dei parchi e delle oasi naturalistiche sarebbero stati selezionati soggetti legati da rapporti di parentela con amministratori locali o con componenti della commissione esaminatrice.

Anomalie ed irregolarità sono emerse anche in relazione alla procedura di affidamento del servizio di gestione dei depuratori comunali per il quale l'ente, dopo aver fatto ripetutamente ricorso all'istituto della proroga, solo nel maggio del 2016, all'esito di un procedimento ad evidenza pubblica, ha affidato il servizio ad una locale ditta, sebbene l'offerta con il maggiore ribasso fosse stata presentata da altra società. Dalla documentazione di gara sono inoltre emerse irregolarità tecnico-contabili.

Queste alcune delle risultanze delle indagini riportate nella Relazione del Ministro dell'Interno.

Esse disegnano, come rileva il Ministro, un quadro di irregolarità e di affidamenti fiduciari, intervenuti in costanza dell'amministrazione eletta nel 2015, che è tipico degli ambienti infiltrati dal fenomeno della criminalità organizzata.

Dette risultanze sono poi inquadrare nel particolare contesto ambientale del -OMISSIS-, "ricompreso in un ambito territoriale notoriamente caratterizzato dalla pervasiva presenza di una locale organizzazione criminale, profondamente radicata nel tessuto economico e sociale e a sua volta legata alle principali consorterie del crotonese, con un raggio d'azione che si estende oltre l'ambito provinciale".

Irrilevante la circostanza dedotta dalla difesa dei ricorrenti che all'atto dell'insediamento del nuovo consiglio fosse trascorso il periodo della sottoscrizione dei protocolli di legalità, atteso che gli affidamenti diretti senza gara o con pretermissione ingiustificata di domande di partecipazione è proseguita.

Né parte ricorrente ha allegato di avere introdotto una "white list" delle ditte o un albo dei fornitori che fornissero garanzie di estraneità ad infiltrazioni mafiose nell'anno e mezzo in cui ha gestito il Comune o di avere garantito la turnazione delle ditte, al fine di evitare quel genere di favoritismi che appare imputare esclusivamente a precedenti gestioni amministrative.

Nella sua complessiva valenza dimostrativa il quadro fattuale posto a sostegno del provvedimento di scioglimento ex art. 143, per quanto osservato, regge alle argomentazioni di parte ricorrente, risultando ancorato a prassi clientelari e situazioni, quali, tra le altre, l'esposizione per debiti tributari degli amministratori (vedi la relazione della Prefettura), che denunciano una sovraesposizione degli amministratori comunali alle verosimili illegittime richieste di un ambiente connotato dalla presenza di organizzazioni criminali.

I legami con la -OMISSIS-del padre dell'Assessore, più volte inquisito per mafia, anche se mai condannato, trovano poi ulteriore riscontro nel legame

affettivo della sorella della sig.ra -OMISSIS- con un esponente di spicco della suddetta cosca, oggi detenuto al 41 bis per il reato di associazione mafiosa.

Per quanto sopra osservato devono respingersi le censure proposte con l'unico articolato motivo, rilevando, conclusivamente, che il provvedimento risulta adeguatamente sostenuto da un quadro fattuale d'insieme attestante il rischio di condizionamento da parte della criminalità organizzata e comprovato da prassi amministrative poco trasparenti, ove non decisamente illegittime, che, sebbene anche precedenti alla gestione nella quale sono stati coinvolti gli odierni ricorrenti, non risultano essere state in alcun modo bloccate, contrastate e/o sovvertite dalla amministrazione subentrante.

La giurisprudenza è, peraltro, consolidata nel ritenere, dato il carattere preventivo del provvedimento, non necessaria l'individuazione di condotte individuali penalmente rilevanti o suscettibili di applicazione di misure di prevenzione, essendo sufficiente delineare un quadro indiziario di condotte plausibilmente frutto di condizionamento mafioso (vedi tra le altre Cons. Stato, Sez. III, n. 4529/2015, n. 3340/2015 e n. 2054/2015).

Per quanto concerne l'omessa comunicazione di avvio del procedimento, benché la censura non sia stata espressamente formalizzata nel ricorso qui scrutinato, se non sotto il generico profilo della carenza istruttoria, si osserva che la giurisprudenza condivisa dal Collegio ha già affermato che, in materia, la stessa non è necessaria, tenuto conto della natura preventiva e cautelare del decreto di scioglimento e della circostanza che gli interessi coinvolti non concernono, se non indirettamente, persone, riguardando piuttosto la complessiva operatività dell'ente locale e, quindi, in ultima analisi, gli interessi dell'intera collettività comunale (Consiglio di Stato, Sez. III, n. 727 del 14 febbraio 2014).

Quanto all'esito del giudizio sulla incandidabilità di due degli odierni ricorrenti e alla motivazione contenuta nel Decreto del Tribunale Civile di Catanzaro, il Collegio rileva che si tratta di procedimenti autonomi, con finalità diverse, per quanto contigue, relativamente ai quali diverso è anche il richiesto grado di accertamento e di conclusione delle circostanze comprovanti i legami con la criminalità organizzata.

Per quanto osservato, il ricorso va respinto, poiché infondato.

Passando al ricorso proposto dalla sig.ra -OMISSIS- ritiene il Collegio che lo stesso sia irricevibile per superamento del termine dimidiato per il deposito del gravame, in quanto la controversia è ascrivibile all'ipotesi di cui alla lettera e) dall'art. 119 c.p.a., che contempla "i provvedimenti di scioglimento degli organi di governo degli enti locali e quelli connessi, che riguardano la loro formazione e il loro funzionamento".

L'art. 119, comma 2, c.p.a. dispone, infatti, che nei giudizi concernenti i provvedimenti di scioglimento degli organi di governo degli enti locali e quelli connessi, che riguardano la loro formazione e il loro funzionamento, "tutti i termini processuali ordinari sono dimezzati salvo, nei giudizi di primo grado, quelli per la notificazione del ricorso introduttivo, del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti...".

Nella caso "sub iudice" il ricorso è stato notificato il 2 ottobre 2017 e depositato dopo trenta giorni, il 2 novembre 2017, ben oltre il termine di 15 giorni previsto dalla disposizione sopra richiamata, con conseguente irricevibilità dello stesso.

In conclusione, il ricorso rg. 8367/2017 va respinto, mentre il ricorso rg. 10568/2017 va dichiarato irricevibile.

Le spese di lite possono essere eccezionalmente compensate, data la specificità della controversia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, previa loro riunione ex art. 70 c.p.a. ed estromissione della Presidenza della Repubblica, rigetta il primo (rg 8367/2017) e dichiara irricevibile il secondo (rg. 10568/2017).

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1 d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di

qualsiasi altro dato idoneo ad identificare i ricorrenti, il Comune menzionato e le persone fisiche indicate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Ivo Correale, Presidente FF

Roberta Cicchese, Consigliere

Anna Maria Verlengia, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Anna Maria Verlengia

IL PRESIDENTE
Ivo Correale

IL SEGRETARIO

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