

**N. 09874/2015 REG.PROV.COLL.
N. 10222/2013 REG.RIC.**



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10222 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

-OMISSIS-, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Alberto Gamberini, Francesco Migliarotti, Luigi Migliarotti e Rocco Giuseppe Iorianni, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Luciano Filippo Bracci in Roma, l.go del Teatro Valle, 6;

contro

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

- Comune di -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avv. Gaetano Callipo, con domicilio eletto presso l'avv. Alessandro Fusco in Roma, Via Fulcieri Paolucci De Calboli,1;

nei confronti di

-OMISSIS-;

per l'annullamento, previa sospensione,

- a) del decreto del Presidente della Repubblica del 9.7.2013 non notificato ma pubblicato sulla G.U. 29.7.2013 s.g. n. 176 con il quale si è disposto lo scioglimento del Consiglio comunale di -OMISSIS- ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. 267/2000 per la durata di 18 mesi, con conseguente nomina di una Commissione straordinaria per la gestione provvisoria dell'Ente.;
- b) della relazione del Ministro dell'Interno allegata al decreto presidenziale del 9.7.2013;
- c) della deliberazione del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 5.7.2013;
- d) del decreto prefettizio del 5.7.2013 del Prefetto di -OMISSIS- di sospensione, ai sensi dell'art. 143 comma 12 d.lgs. 18.8.2000, n. 267 del Consiglio Comunale di -OMISSIS- notificato il 9.7.2013;
- e) della relazione prefettizia prot. n. 1041/2013/Seg. Contenente relazione e proposta di scioglimento, non notificata ma pubblicata sulla G.U. del 29.7.2013 serie generale 176;
- f) del parere del Comitato Provinciale per l'ordine e la Sicurezza pubblica;
- g) della relazione della Commissione di Accesso;
- h) di tutti gli atti presupposti, collegati, connessi e consequenziali comunque lesivi degli interessi e dei diritti dei ricorrenti, ivi compresi i verbali e le relazioni della Commissione di accesso, ancorchè non conosciuti.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, della Presidenza della Repubblica, del Ministero dell'Interno e

dell'U.T.G. - Prefettura di -OMISSIS- nonché del Comune di -OMISSIS-, con la relativa documentazione;

Viste le ordinanze collegiali di questa Sezione n. 9999/2013 del 25.11.2013 e n. 11644/14 del 20.11.2014;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 52 D. Lgs. 30.06.2003 n. 196, commi 1 e 2;

Relatore nell'udienza pubblica del 3 giugno 2015 il dott. Ivo Correale e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso a questo Tribunale, ritualmente notificato e depositato, i ricorrenti in epigrafe chiedevano l'annullamento, previa sospensione, del decreto del Presidente della Repubblica con cui era stato disposto, ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), lo scioglimento con affidamento della gestione dell'ente a una commissione straordinaria del Consiglio comunale di -OMISSIS-, di cui erano rispettivamente Sindaco (-OMISSIS-), Vice Sindaco (-OMISSIS-), Consiglieri (-OMISSIS-), nonché degli atti connessi pure indicati in epigrafe.

Ripercorrendo l'iter del procedimento, i ricorrenti, già nella parte in fatto, lamentavano che la relazione Prefettizia richiamava due precedenti scioglimenti, del 1991 e del 2009, non contestualizzando tali eventi ma quasi a dipingere un quadro "mafioso" che contraddistinguerebbe l'amministrazione comunale di -OMISSIS- da tempo e che la stessa relazione tendeva a censurare mere disfunzioni amministrative, riconducibili eventualmente al personale e non agli amministratori, più

che collusioni con la malavita organizzata.

Richiamando specifiche circostanze alla base delle conclusioni della relazione prefettizia, su cui si era basata la proposta del Ministro dell'Interno e la decisione finale del Consiglio dei Ministri cui seguiva il decreto impugnato nella presente sede, i ricorrenti, con un unico, articolato, motivo di ricorso lamentavano, in sintesi, quanto segue.

“Violazione di legge – Violazione dell’art. 143 del D.Lgs. 267/2000 – Difetto di istruttoria e di motivazione – Contraddittorietà – Incompetenza assoluta sui fatti posti a fondamento del provvedimento”.

Le circostanze poste a fondamento delle conclusioni rassegnate erano insussistenti in fatto ovvero ascrivibili a mere ipotesi di irregolarità amministrative, in assenza così dei presupposti di cui all’art. 143 del TUEL, che richiede il riscontro di elementi concreti, univoci e rilevanti su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata e non di meri, generici, “elementi” indiziari, come nella precedente stesura legislativa.

Nessun consigliere comunale o assessore, inoltre, aveva a suo carico provvedimenti penali e le parentele con pregiudicati – inevitabili nei piccoli comuni – non potevano essere considerate idonee, come tali, a condizionamenti di tipo “mafioso”.

I numerosi “omissis” contenuti nella relazione prefettizia, poi, non consentivano di chiarire meglio tali circostanze e la riconducibilità dei precedenti di polizia riscontrati a carico di parenti degli amministratori e, comunque, le conclusioni del Prefetto erano più orientate a valutare la vita amministrativa dell’Ente che la sussistenza di un effettivo condizionamento della malavita organizzata.

In particolare, i ricorrenti richiamaavano singole fattispecie alla base della relazione in questione per dimostrare l’insussistenza dei presupposti di

cui all'art. 143 cit.

Così era richiamata l'evidenziata questione sullo "staff" del Sindaco, per sostenere che nessun soggetto aveva precedenti penali e che erano stati assunti solo due dipendenti, uno a tempo indeterminato e uno quale collaboratore addetto all'ufficio del Sindaco.

In relazione all'applicazione dell'art. 100 d.l. n. 159/11 ("codice antimafia"), risultava in realtà una fitta corrispondenza tra il Segretario Generale e la Prefettura competente in ordine all'esatta interpretazione di tale norma di legge e, ai fini dell'acquisizione della "informativa antimafia", l'amministrazione comunale aveva rispettato il contenuto di due note inviate dalla Prefettura medesima.

Sulla costituzione come parte civile del Comune, i ricorrenti evidenziavano di aver "ereditato" dalla precedente struttura commissariale (in seguito allo scioglimento del 2009) una sorta di automatismo tra la pendenza di un procedimento penale e la suddetta costituzione processuale, che avevano ritenuto di non condividere, preferendo valutare "caso per caso" l'opportunità della costituzione in questione, fermo restando che vi era stata costituzione nell'unico processo "per mafia" apertosi nel periodo giugno 2011-luglio 2013, ai sensi dell'art. 6 dello Statuto comunale, nonché in altri processi di argomento rilevante per la comunità.

Sul patrocinio e rappresentanza legale del Comune, i ricorrenti rilevavano che le spese relative erano fortemente diminuite dal 2009 e la procedura selettiva per tre avvocati non aveva avuto seguito ai fini del contenimento delle spese, in relazione a delibera della G.C. avente ad oggetto l'inserimento in pianta stabile della figura di un avvocato da assumersi tramite concorso.

Riguardo al patrocinio e al rimborso delle spese legali ai dipendenti e

relativa modifica del regolamento approvato dalla precedente commissione straordinaria, si evidenziava che ciò non rilevava ai sensi dell'art. 143 cit. e che la fattispecie riguardava un solo dipendente poi assolto in sede penale, comunque segnalato per le sua altissime capacità umane e professionale dalla precedente commissione straordinaria.

In merito al risarcimento danni elargito a molti cittadini, i ricorrenti sottolineavano che le relative procedure erano assolutamente legittime e fedeli alla prassi adottata anche dalla commissione straordinaria precedente, che aveva disposto risarcimenti comunque superiori per il 50% a quelli riconducibili all'amministrazione comunale sciolta nel 2013.

Sulla gestione dei tributi e relativa scarsità di proventi, i ricorrenti lamentavano che vi era stata l'impossibilità di procedere a nuove assunzioni per sopperire alla scarsità di organico e comunque la percentuale del riscosso era superiore a quella della precedente gestione commissariale, fermo restando che la fattispecie era inerente alla gestione amministrativa dell'Ente e non all'iniziativa degli amministratori politici, che avevano comunque posto in essere ogni attività utile ai fini del riequilibrio finanziario ex art. 243 TUEL.

Riguardo all'autorizzazione per una pista di pattinaggio, la relazione prefettizia si era fondata su mere dichiarazioni di consiglieri di minoranza e la stessa guardia di Finanza aveva verificato la legittimità del relativo operato, essendo le associazioni "onlus" esenti dal pagamento delle occupazioni di suolo pubblico.

Analogamente doveva concludersi per il noleggio di "audio-luci" per manifestazioni estive nel 2011, in quanto la relativa gara era stata regolarmente espletata e la già presente installazione, prima della conclusione della gara in questione, era dovuta alla circostanza per la

quale lo stesso “service” aveva occupato gli spazi per diverse manifestazioni organizzate da gestori di attività commerciali; né la Giunta poteva approfondire ogni problematica sul relativo DURC del vincitore, non competendole tale incombente.

Sulla colonia estiva del progetto “-OMISSIS-”, i ricorrenti nuovamente ribadivano la regolarità della relativa gara, aggiudicata alla stessa ditta che era stata aggiudicataria nella precedente gestione commissariale, ora invece additata a sospetto di collegamento con soggetti gravati da rilevanti pregiudizi penali.

Per quel che riguardava il rilascio delle c.d. “borse lavoro” a detenuti, i ricorrenti evidenziavano che la scelta delle famiglie era stata decretata dalla Regione, tramite la Conferenza regionale Volontariato e Giustizia.

Per il contributo alla squadra di calcio locale, sussisteva un regolamento comunale, approvato dalla stessa precedente commissione straordinaria, che lo consentiva e che aveva indotto anche quest’ultima a provvedere in tal senso, mentre, in relazione ai contributi straordinari a vario titolo, se ne rimarcava l’esiguità di quelli per malattia (in numero di 18) rispetto al numero riconducibile alla precedente gestione commissariale.

Sulle contestazioni in merito allo Sportello Unico delle Attività Produttive i ricorrenti affermavano di non essere in grado di controdedurre mentre, in merito alle contestazioni sui lavori pubblici, i medesimi rimarcavano che non spettava all’organo politico il controllo di singoli mezzi presenti in cantieri (in relazione alla presenza di un automezzo di ditta segnalata ex art. 10 dpr n. 252/98), che non risultavano loro segnalate comunque irregolarità, che le varianti in corso d’opera contestate riguardavano lavori sul palazzo ove aveva sede la locale Compagnia dei Carabinieri (il cui Capitano aveva richiamato la necessità di ulteriori interventi) e quello in cui era ubicata la scuola

media "Pascoli", rientrando comunque entrambe nel finanziamento originario e senza alcun favore a soggetti gravati di precedenti penali.

In relazione alle contestazioni sui lavori urgenti e di "somma" urgenza, i ricorrenti evidenziavano la necessità degli stessi, riguardando la manutenzione di pulmini scolastici in prossimità dell'apertura dell'anno scolastico e comunque la legittimità dell'affidamento degli stessi da parte del "III Settore" che si occupa della pubblica istruzione e cultura, ferma restando l'assenza di favore a beneficio di soggetti legati alla criminalità organizzata.

In merito alle istanze relative alla costruzione di serre in zona agricola con installazione di pannelli fotovoltaici, i ricorrenti sostenevano che il Consiglio comunale era intervenuto per sopperire alla mancata adozione del P.S.C. previsto dalla l.r. -OMISSIS- n. 19/2002, mai concretizzato anche dalla precedente gestione commissariale, e, ancora una volta, non erano stati individuati nello specifico favori a soggetti riconducibili alla criminalità organizzata.

Sull'affidamento della mensa scolastica per l'anno 2011-12, i ricorrenti contestavano che la relazione prefettizia avesse rilevato meri vizi di legittimità, non riconducibili ai presupposti di cui all'art. 143 cit.

Sul servizio di custodia e assistenza cani randagi, i ricorrenti rilevavano una grave anomalia nella protocollazione dell'atto del funzionario che segnalava la presenza di interdittiva antimafia a carico della ditta che lo gestiva in affidamento in proroga, poiché in quella data e con quel protocollo esisteva un altro documento, come da esposto alla locale Procura della Repubblica.

In sostanza, a conclusione della loro esposizione, i ricorrenti evidenziavano che per la terza volta si riteneva di riscontrare collusioni con la malavita organizzata nel Comune di -OMISSIS- in assenza dei

presupposti specifici dettati dalla normativa vigente.

Resistevano al ricorso le Amministrazioni statali in epigrafe nonché il Comune di -OMISSIS- nell'attuale conformazione, sostenendo l'infondatezza del ricorso e l'ascrivibilità dell'insieme degli elementi raccolti in sede di indagine al novero delle gravi anomalie che legittimavano l'applicazione dell'art. 143 TUEL.

Nel corso del giudizio i ricorrenti depositavano ulteriore documentazione e, in relazione alla specifica richiesta istruttoria contenuta nel ricorso, questa Sezione, con le due ordinanze collegiali in epigrafe, disponeva a carico dell'Amministrazione il deposito della documentazione di cui al procedimento in versione integrale, senza "omissis", pur con le cautele necessarie per la sua consultazione, fissando altresì direttamente l'udienza di merito per la trattazione della causa, nel bilanciamento dei contrapposti interessi.

All'esito di tale incumbente, i ricorrenti proponevano rituali motivi aggiunti ove, sostanzialmente, riprendevano le tesi del ricorso, rilevando che se nel contesto territoriale era individuata la presenza di faide mafiose, l'approfondimento istruttorio per portare allo scioglimento ex art. 143 TUEL di un Comune ivi inserito doveva essere ancor più incisivo, atteso che non è sufficiente lo "sfondo" per legittimare un provvedimento di particolare gravità come quello impugnato.

I ricorrenti, così, si soffermavano sulla fattispecie relativa alla presenza di dipendenti con precedenti penali per evidenziare che il Sindaco aveva fatto tutto quanto in suo potere, anche ai fini disciplinari, non potendo pervenire alla rimozione o sospensione del dipendente "colluso", fermo restando che anche la precedente gestione commissariale aveva confermato i due dipendenti presi invece in considerazione nella relazione prefettizia ai fini della ritenuta collusione e che la stessa

commissione ora insediata aveva fatto altrettanto.

Ad analoga conclusione doveva pervenirsi per la gestione dei tributi, la cui critica da parte della relazione prefettizia era incardinata più sul contesto territoriale di riferimento che su fatti specifici.

Il raffronto con l'operato dell'attuale commissione straordinaria era richiamato, inoltre, dai ricorrenti anche riguardo la gestione del canile “-OMISSIS-”, che continuava la gestione in virtù di proroghe, e dell'impianto sportivo comunale.

Per quanto riguarda i lavori pubblici contestati, i ricorrenti rimarcavano che la gestione commissariale aveva dato esecuzione agli atti deliberativi della Giunta.

Inoltre, i ricorrenti aggiungevano che l'esiguità con la quale era risultata l'elezione della compagine di governo dell'Ente escludeva ogni possibile collusione nell'imporre tale definizione dell'agone elettorale, con la conseguenza che, alla luce delle osservazioni prospettate, erano assenti nel caso di specie i presupposti di concretezza, univocità e rilevanza degli elementi necessari per una legittima applicazione dell'art. 143 TUEL.

In prossimità della pubblica udienza dell'11 marzo 2015 – poi rinviata per rispettare i termini di cui all'art. 73 c.p.a. dopo la notifica dei motivi aggiunti – la difesa erariale depositava una memoria ad illustrazione delle proprie tesi orientate alla reiezione del gravame e così pure faceva il Comune di -OMISSIS- mediante un “controricorso” sui motivi aggiunti, cui seguiva il deposito in atti di copia della sentenza della Corte territoriale competente che aveva sancito l'ineleggibilità dell'ex Sindaco ricorrente in questa sede.

Alla pubblica udienza del 3 giugno 2015 la causa era infine trattenuta in decisione.

DIRITTO

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

Ai sensi del citato art. 143, comma 1, TUEL "...i consigli comunali e provinciali sono sciolti quando, anche a seguito di accertamenti effettuati a norma dell'articolo 59, comma 7, emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile degli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi 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 stessa norma, al comma 2, prevede che per verificare la sussistenza degli elementi suddetti, anche con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti ed ai dipendenti dell'ente locale, il prefetto competente per territorio dispone ogni opportuno accertamento, di norma promuovendo l'accesso presso l'ente interessato e nominando una commissione d'indagine, composta da tre funzionari della pubblica amministrazione, attraverso la quale esercita i poteri di accesso e di accertamento di cui è titolare per delega del Ministro dell'interno, ai sensi dell' articolo 2, comma 2-quater, del d.l. n. 345/91, conv. in l.n. n. 410/91, la quale entro tre mesi, rinnovabili una

volta per un ulteriore periodo massimo di tre mesi, termina gli accertamenti e rassegna al prefetto le proprie conclusioni.

Il successivo comma 3 prevede che generalmente entro il termine di quarantacinque giorni dal deposito delle conclusioni della commissione d'indagine, il prefetto, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica integrato con la partecipazione del procuratore della Repubblica competente per territorio, invia al Ministro dell'interno una relazione nella quale si dà conto della eventuale sussistenza degli elementi di cui al comma 1. Nella relazione sono, altresì, indicati gli appalti, i contratti e i servizi interessati dai fenomeni di compromissione o interferenza con la criminalità organizzata o comunque connotati da condizionamenti o da una condotta antigiuridica.

Infine, ai sensi del comma 4, lo scioglimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri entro tre mesi dalla trasmissione della relazione di cui al comma 3, ed è immediatamente trasmesso alle Camere. Nella proposta di scioglimento sono indicati in modo analitico le anomalie riscontrate ed i provvedimenti necessari per rimuovere tempestivamente gli effetti più gravi e pregiudizievoli per l'interesse pubblico.

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

In tal senso e sempre in via preliminare, appare quindi necessario al Collegio richiamare gli indirizzi generali di interpretazione e di applicazione della normativa in materia, come definiti dalla

giurisprudenza costituzionale e amministrativa (per tutte: Corte Costituzionale, 19.3.93, n. 103; Cons. Stato, Sez. IV 21.5.07, n. 2583; 24.4.09, n. 2615; Sez. VI, 15.3.10, n. 1490; 17.1.11, n. 227; 10.3.11, n. 1547; Tar Lazio, Roma, Sez. I, 1.7.13, n. 6492; 21.11.13, n. 9941; 20.3.14, n. 3081).

Ebbene, dato che lo scioglimento dell'organo elettivo si connota quale misura di carattere straordinario per fronteggiare un'emergenza a sua volta straordinaria, sono legittimati ampi margini discrezionali di apprezzamento dell'amministrazione nel valutare gli elementi sui collegamenti diretti o indiretti, non traducibili in singoli addebiti personali, ma tali da rendere plausibile il condizionamento degli amministratori, pur quando il valore indiziario dei dati non sia sufficiente in sé per l'avvio dell'azione penale, essendo asse portante della valutazione di scioglimento, da un lato, l'accertata o notoria diffusione sul territorio della criminalità organizzata e, dall'altro, le precarie condizioni di funzionalità dell'ente in conseguenza del condizionamento criminale.

Pertanto, in tale ambito di apprezzamento, rispetto alla pur riscontrata commissione di atti illegittimi da parte dell'amministrazione, è necessario un "quid pluris", consistente in una condotta, attiva od omissiva, condizionata dalla criminalità anche in quanto subita dall'amministrazione locale, e non disancorata da situazioni di fatto suffragate da obiettive risultanze che connotino come attendibili le ipotesi di collusione, così da rendere pregiudizievole per i legittimi interessi della comunità locale il permanere alla sua guida degli organi elettivi (TAR Lazio, Sez. I, n. 7786/15 cit.).

Per l'ampia discrezionalità sopra richiamata, lo scrutinio di legittimità rimesso alla sede giurisdizionale, come da costante giurisprudenza sopra

richiamata, è esercitabile solo nei limiti della presenza di elementi che evidenzino, con sufficiente logicità, la eventuale deviazione del procedimento dal suo fine di legge.

L'apprezzamento giudiziale delle acquisizioni in ordine a collusioni e condizionamenti non può quindi essere effettuata mediante l'estrapolazione di singoli fatti ed episodi, al fine di contestare l'esistenza di taluni di essi ovvero di sminuire il rilievo di altri in sede di verifica del giudizio conclusivo sull'operato consiliare e tanto vale per i motivi di ricorso, che, per trovare un terreno di fondamento, non devono limitarsi a illustrare i singoli episodi contestati, traendo le giustificazioni caso per caso, ma devono orientarsi ad una valutazione globale degli stessi in correlazione gli uni con gli altri.

Ciò in quanto, in presenza di un fenomeno di criminalità organizzata diffuso sul territorio interessato, gli elementi posti a conferma di collusioni, collegamenti e condizionamenti devono essere considerati nel loro insieme, poiché solo dal loro esame complessivo può ricavarsi la ragionevolezza della ricostruzione di una situazione identificabile come presupposto per l'adozione della misura ex art. 143 cit. (TAR Lazio, Sez. I, 8.1.15, n. 165 e n. 7786/15 cit.; Cons. Stato, Sez. IV, 6.4.05, n. 1573; 4.2.03, n. 562).

Il Collegio, quindi, condivide – in ipotesi - senz'altro le notazioni di ordine generale dei ricorrenti, secondo le quali il presupposto dello scioglimento del Consiglio comunale ex art. 143 TUEL non è più (alla luce della normativa vigente) rappresentato da un mero quadro indiziario fondato su semplici elementi, in base ai quali sia solo plausibile il potenziale collegamento o l'influenza dei sodalizi criminali verso gli amministratori comunali, con condizionamento delle loro scelte e ricaduta sul buon andamento ed imparzialità dell'azione

amministrativa, sul regolare funzionamento dei servizi e sulle stesse condizioni di sicurezza pubblica, in quanto detti elementi devono caratterizzarsi invece per: a) concretezza, essere cioè assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica; b) univocità, che sta a significare la loro direzione agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire; c) rilevanza, che si caratterizza per l'idoneità all'effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'ente locale (Cons. Stato, Sez. III, 12.1.13, n. 126).

Il Collegio però – in tesi – rileva che tali profili di “concretezza”, “univocità” e “rilevanza”, nell’ambito del quadro di alta discrezionalità in materia riconoscibile all’Amministrazione preposta, sono tutti sussistenti nel caso di specie, contrariamente a quanto osservato dai ricorrenti nel ricorso e nei motivi aggiunti.

Prima di iniziare l’esame di detti “elementi”, rinvenibili nella relazione prefettizia e nei lavori della Commissione di indagine all’uopo nominata depositati integralmente in giudizio, il Collegio ritiene utile ricordare che è considerato legittimo lo scioglimento di un Consiglio comunale nel caso in cui sia l’andamento generale della vita amministrativa di un ente locale a subire influenze da un ipotizzato condizionamento “mafioso”, potendo l’indagine riguardare non solo scelte strettamente “di governo” in materia di programmazione e pianificazione ma anche specifiche attività di gestione, che si qualificano in realtà per essere di sostanziale interesse per le consorterie criminali, in relazione proprio alla maggiore e più repentina disponibilità ivi offerta di risorse pubbliche (TAR Lazio, Sez. I, 18.6.12, n. 5606 e n. 165/15 cit.).

Chiarito ciò in termini generali, il Collegio passa ad esaminare la fattispecie di cui è causa.

Come parzialmente anticipato dall’illustrazione delle doglianze di cui al

ricorso, la relazione del Ministro dell'Interno – richiamata “per relationem” nel decreto del Presidente della Repubblica - a sua volta fondata su quella della commissione prefettizia, individua chiaramente i profili che hanno portato alla determinazione finale, valutati non isolatamente, come nell'impostazione sostanziale del gravame, ma nel loro insieme.

Così, si legge era stato considerato l'intero andamento gestionale dell'amministrazione comunale unito alla cornice criminale e all'“humus” ambientale di riferimento, con particolare riguardo ai rapporti tra gli amministratori e le locali cosche e all'uso distorto della “cosa pubblica” concretizzatosi nel tempo e teso a favorire soggetti o imprese collegati direttamente o indirettamente ad ambienti malavitosi, confermato da una fitta e intricata rete di parentele, affinità, amicizie e frequentazioni tra amministratori ed esponenti delle locali consorterie. Sin da ora, quindi, può escludersi che il provvedimento di scioglimento si sia fondato unicamente su parentele e affinità, certo presenti sempre in enti locali di non grandi dimensioni, come invece lamentato in alcuni risvolti narrativi dei ricorrenti, in quanto tale profilo è meramente secondario rispetto agli elementi invece individuati ai fini di legge.

In realtà, sintetizzando le conclusioni del Ministro, lo scioglimento si è fondato, nell'insieme delle relative valutazioni, su: a) radicato intreccio di rapporti e cointeressenze tra amministratori locali e ambienti controindicati, anche attraverso la sottoscrizione di liste elettorali da parte di propri esponenti sin dalla fase di presentazione delle candidature, con conseguente elezione di soggetti appartenenti alla precedente consiliatura già sciolta ex art. 143 cit. nel 2009; b) indebita ingerenza degli organi politici sull'operato degli organi amministrativi; c) esame di vari provvedimenti concernenti lavori o forniture su cui gli

organi politici erano intervenuti direttamente; d) anomalie riscontrate nel settore finanziario contabile; e) lavori affidati con procedure di somma urgenza in assenza di diligente attività di amministrazione; f) astensione da controlli in fase di esecuzione delle opere e mancato adempimento agli obblighi di cui alla l. n. 136/2010, con frequente ricorso alle varianti suppletive in corso d'opera in aumento rispetto al limite del 5%; g) costruzione di serre fotovoltaiche in zona agricola con contrasto tra compagine politica e responsabile dell'area tecnica e istruzione di due pratiche distinte riconducibili però ad un solo soggetto con vincolo di parentela con un amministratore; h) anomalo affidamento del servizio di custodia di cani randagi a soggetto risultato positivo ai controlli antimafia; i) revoca di costituzioni di parte civile in processi penali disposte dalla precedente amministrazione straordinaria; l) gestione anomala del servizio di mensa scolastica per il 2011-12 e per il 2012-13 e del progetto estivo “-OMISSIS-”; m) noleggio di attrezzature per manifestazioni estive nel 2011 con procedura anomala; n) scarsa capacità di riscossione di tributi e la consistente posizione debitoria di amministratori e dipendenti comunali.

Tali asserzioni trovavano, poi, puntuale riscontro nella relazione prefettizia dell'11.4.2013.

In particolare, si espone che in essa è indicato che la stessa precedente commissione straordinaria aveva evidenziato la complessa situazione politico-amministrativa venutasi a creare all'indomani del primo turno delle elezioni del maggio 2011, ove permanevano forti dubbi sull'effettivo superamento di condizionamenti criminali, dato che la malavita organizzata locale si era schierata proprio con i due raggruppamenti in ballottaggio, con due “clan” che sostenevano il candidato poi eletto Sindaco e un terzo che sosteneva l'altro. Un

candidato della lista del Sindaco eletto era imparentato con gruppo familiare di ambiente criminale cui apparteneva altra dipendente comunale, Istruttore presso il III settore, che risultava intrattenere anche una relazione sentimentale con il suddetto Sindaco poi eletto, di cui erano evidenziati i collegamenti di padre e nonno, entrambi già sindaci, con la malavita organizzata dell'epoca (metà anni '80 e '70).

Il Sindaco eletto era stato inoltre oggetto di diversi atti intimidatori e tra la compagine politica erano individuati un assessore, parente di latitante appartenente a specifica cosca, e diversi consiglieri e dipendenti con parentele con soggetti appartenenti a vario titolo, a cosche locali.

Evidenziando tali circostanze come "humus" di riferimento, la commissione esponeva i singoli profili di criticità che si vanno ad esaminare.

Risultava istituito in data 27.6.11 lo "Staff del Sindaco", in applicazione dell'art. 90 TUEL e dell'art. 22 del Regolamento comunale, alle sue dirette dipendenze e con facoltà di nomina di collaboratori e sottoscrizione dei relativi contratti. I relativi componenti vedevano un soggetto con pregiudizio di polizia e con frequentazioni con soggetti controindicati, lo zio del Sindaco stesso, con pregiudizi di polizia in relazioni a violazioni amministrative in ambito A.S.L. di consistente gravità, altro soggetto con pregiudizi di polizia in materia ambientale e di altro tipo non propriamente idonei a configurare una prospettiva di buona amministrazione (distruzione/deturpamento di bellezze naturali, violazione di sigilli e di direttive sui rifiuti, introduzione nello Stato e commercio di prodotti con segni falsi, danneggiamento, violazione in materia previdenziale e sanitaria), altro soggetto con cognome come quello del Sindaco, già responsabile dell'area tecnica nella disciolta amministrazione e con numerosi pregiudizi penali e/o di polizia anche

nella qualità di pubblico ufficiale e padre di soggetto plurisegnalato, anche per associazione a delinquere, e arrestato per truffa.

In merito la Commissione evidenziava che non era stato chiarito il criterio di scelta di tali soggetti, senza previa valutazione di “curricula”, e che emergeva una certa “continuità” con la precedente amministrazione già sciolta ex art. 143 TUEL, in quanto lo zio del Sindaco era stato già suo collaboratore di fiducia nello “staff” e l’altro omonimo era stato, come detto, Responsabile dell’Ufficio Tecnico, senza poi che il Sindaco stesso disponesse alcun intervento dopo l’arresto del figlio di costui.

Sul punto i ricorrenti nulla approfondiscono, limitandosi a sostenere, nel solo ricorso e in maniera apodittica, che nessun appartenente allo staff aveva precedenti penali, che le denunce si erano concluse favorevolmente per gli interessati e che erano state assunte alle dipendenze dell’Ente due sole persone. In realtà, quel che contribuisce al quadro di insieme delineato dalla commissione è l’assenza di giustificazione congrua nella scelta dei componenti dello staff e non la singola posizione di tutti i dipendenti, di cui il Sindaco aveva chiesto l’acquisizione dei certificati penali. E’ chiaro che in contestazione non è la mancata sospensione o rimozione di specifici soggetti, in effetti non a discrezione degli amministratori, ma la volontà di dare continuità sostanziale alla precedente gestione già commissariata, attraverso la costituzione di uno staff con soggetti legati a persone con pregiudizi e senza plausibile motivo.

Tralasciando l’ampio capitolo della relazione relativo a numerosi esposti, da parte di dipendenti comunali e di anonimi, che comunque prefiguravano un quadro di commistione tra politica e malaffare, il Collegio evidenzia che la commissione rilevava anche la mancata acquisizione delle certificazioni antimafia ex art. 100 d.lgs. n. 159/11 in

relazione a numerose pratiche, che i ricorrenti giustificavano in base a specifiche direttive date dalla stessa Prefettura.

Dall'esame delle stesse, però, si rileva che la Prefettura aveva chiarito la necessità di provvedere in relazione solo a contratti formali ma per qualunque importo. La relazione in esame non ignorava tale circostanza ma evidenziava che dall'esame degli atti affidati al III Settore, il cui responsabile sarà oggetto di successivo esame, non risultava avanzata alcuna richiesta per numerose pratiche prima di procedere alla stipulazione, all'approvazione e all'autorizzazione del contratto, "...così come disposto dalla normativa vigente e chiarito dall'intercorsa corrispondenza col Segretario Generale". Indipendentemente dall'individuazione delle imprese favorite, non richiamate nella relazione sotto tale profilo, il Collegio evidenzia che tale omissione si palesa particolarmente grave perché in violazione di specifica norma volta propria ad evitare collusioni potenziali. Né è invocabile la circostanza – pure più volte richiamata dai ricorrenti – secondo cui condotte di tal genere riguardano la gestione amministrativa dell'Ente e i funzionari, non elettivi, ivi preposti in quanto la giurisprudenza, proprio in relazione allo scioglimento precedente, ha avuto modo di precisare, con argomenti che il Collegio condivide, che: "Tale argomentazione oblitera del tutto che il principio di separazione tra le sfere politica e gestionale, non esclude, anzi, avvalorata, la responsabilità complessiva degli amministratori elettivi, perché attribuisce loro una piena autonomia di scelta delle modalità e dei contenuti dell'azione amministrativa dell'Ente e dunque una correlativa piena responsabilità finale quanto ai suoi risultati, che assorbe il controllo funzionale sugli uffici dell'Ente, tramite la nomina dei responsabili, l'adozione dei programmi e dei regolamenti (il regolamento di organizzazione, ad esempio, è nella piena

responsabilità della Giunta), l'istituzione di effettivi e selettivi meccanismi premiali e di controllo dell'attività degli uffici e dei loro addetti e così via. In altri termini, in forza del principio di separazione, l'organo politico è direttamente e pienamente responsabile del risultato finale dell'amministrazione, perché è sciolto da ogni controllo (esterno o interno) di legittimità sugli atti o di merito sulle scelte di governo (TAR -OMISSIS-, RC, 14.12.10, n. 1593).

Elemento rilevante era ritenuto anche quello relativo alla reiterata revoca di precedenti costituzioni di parte civile e di deliberazione prefettizia che sanciva l'obbligo delle stesse in ipotesi determinate.

I ricorrenti riferiscono che ciò era dovuto essenzialmente a risparmi di spesa che imponevano, solo di volta in volta, l'esame dell'opportunità di costituirsi, fermo restando che risultavano alcune costituzioni in tal senso, nell'unico processo per "mafia" apertosi nel periodo in verifica e in altri processi per gravi reati.

In realtà, come condivisibilmente osservato dalla commissione e non smentito dai ricorrenti, la chiave di volta dell'iniziativa era da ricercare proprio nel mutamento da obbligatoria a facoltativa della costituzione in questione, lasciando così ampio margine all'Amministrazione in assenza di criteri oggettivi preventivi e contro una norma statutaria. Questi criteri preventivi dovevano essere previsti in apposito Regolamento che però non risulta essere stato mai adottato, con la conseguenza che permaneva nel tempo tale delibera di revoca, che aveva nel frattempo ridimensionato a priori i casi di costituzione nei reati contro l'ambiente e il territorio, tra cui quelli per abusivismo edilizio, limitandola ai soli casi interessanti il centro storico della città, pur sussistendo numerosi abusi in zona agricola.

Anche l'omissione nell'adottare tale regolamento può essere considerato

indice di collusione, in quanto è nota l'influenza della malavita organizzata nei reati ambientali di ogni tipo ed è stato precisato sul punto che "...soprattutto il tema delle insufficienze nell'azione urbanistica e nella repressione dell'abusivismo costituisce dunque l'ambito in cui meglio si può apprezzare la sussistenza o il pericolo oggettivo di commistione tra i poteri pubblici e gli interessi mafiosi: l'assenza, o la cattiva programmazione dei primi avvantaggia in maniera immediata e diretta sul piano economico i secondi, concorrendo a preconstituire, nell'ambiente urbano degradato, una delle principali concause effettive del corrispondente degrado sociale che fa da "humus" al radicamento del potere mafioso nel territorio" (TAR RC, n. 1593/10 cit).

A ciò si aggiunga che la relazione della commissione ha evidenziato che comunque per 6 ordinanze di demolizione per manufatti nel centro storico (3 nel 2011 e 3 nel 2013) non risulta alcuna costituzione di parte civile.

Il quarto punto su cui si fonda la relazione in questione evidenzia le carenze nell'individuare i soggetti idonei alla rappresentanza e difesa in giudizio del Comune, avendo quest'ultimo dapprima dato luogo all'incarico a Responsabile di Settore di indire una gara per reperire tre avvocati per poi soprassedere a tale incombente, consentendo al Sindaco di incaricare di volta in volta singoli legali scelti da un elenco formato nell'aprile 2010 e mai aggiornato. Ciò aveva comportato ingenti spese, non alleviate dalla possibilità di pattuire direttamente il compenso, in assenza di criteri predeterminati e di una specifica valutazione tecnica.

Sul punto però, in assenza di individuazione di specifici avvocati favoriti e/o collusi con la malavita organizzata, il Collegio non ritiene tale

profilo idoneo a configurare un elemento di cui al richiamato art. 143 TUEL a sostegno del disposto scioglimento, fermi restando tutti gli altri profili che comunque testimoniano in senso contrario, già visti e da esaminare in prosieguo.

Ben più rilevante è la fattispecie relativa al patrocinio e rimborso spese legali per dipendenti.

Il Consiglio comunale era intervenuto nel 2012 ad integrare e modificare il regolamento adottato dalla precedente commissione straordinaria, non prevedendo più una preventiva valutazione di congruità e portando quasi a far coincidere le ipotesi di patrocinio con quella di rimborso delle spese legali.

Tale impostazione aveva avuto conseguente pratiche, in quanto risultava che era stata disposta la liquidazione a favore di un dipendente comunale, responsabile del III Settore-Servizi al cittadino, gravato da pregiudizi penali di vario tipo, fratello di altro soggetto plurigravato, non ostante il responsabile del I Settore aveva segnalato diverse anomalie, conflitto di interessi e modalità formali di richiesta non conferenti, mediante intervento diretto del Sindaco che forzava l'istruttoria a favore della conclusione rapida dell'iter", analogamente a quanto avvenuto per altro procedimento penale che vedeva coimputato lo stesso soggetto, cui pure il responsabile del Settore competente aveva rappresentato anomalie di vario tipo.

Non rileva quindi quanto sostenuto dai ricorrenti, secondo i quali il dipendente in questione era stato segnalato positivamente dalla stessa commissione straordinaria precedente, in quanto in merito prevale l'attitudine del Sindaco ad imporsi operando "forzature" della procedura, a favore comunque di dipendente gravato e nel contesto territoriale ove è collocato il Comune di -OMISSIS-, più volte ricordato

e descritto minuziosamente nella stessa relazione della commissione, nel ricordato “quadro d’insieme” entro cui valutare tutte le circostanze evidenziate.

Non particolare rilevanza, se non nell’ottica di una superficiale gestione dell’Ente, assume ai fini di cui alla presente sede la questione relativa al risarcimento danni subiti da cittadini per dissesti stradali, sia per la sostanziale esiguità degli importi sia perché la stessa commissione non individua come beneficiari particolari soggetti collusi o riconducibili alla malavita organizzata locale.

Di tutt’altro peso, invece, è la questione relativa al conferimento delle funzioni di segretario della sottocommissione elettorale alla dipendente L.V., con cui il Sindaco vantava una relazione sentimentale e cugina di ergastolano, riconosciuto capo indiscusso di una nota “consorteria”. Come osservato dalla commissione, illogica del tutto si era palesata la scelta di privilegiare una dipendente non del Settore I, in cui l’Ufficio era incardinato, ma di altro settore, senza specifiche competenze, nonostante che la delicatezza delle relative funzioni, soprattutto da proiettare in quel contesto territoriale, fosse stata segnalata già dal 1986 in specifica circolare del Ministero dell’Interno.

Altrettanto dirimente si palesa, poi, la vicenda che ha visto il trasferimento dell’ufficio dello Sportello Unico per le Attività Produttive, dal novembre 2011, dal IV Settore (Ufficio tecnico) al III Settore (Ufficio servizi sociali), nonostante le competenze proprie di uffici tecnici normalmente necessarie per l’istruzione delle pratiche. Risultava quindi accertato un elevato numero di protocolli autorizzativi rilasciati per attività produttive, senza relativi controlli in ordine ai requisiti necessari e con beneficio a favore di diversi soggetti imparentati con esponenti della malavita locale e senza neanche controlli a

campione o acquisizione di certificazione antimafia.

Sul punto i ricorrenti nulla deducono e la circostanza appare di evidente rilevanza nell'ottica di una legittima applicazione dell'art. 143 TUEL..

Anche le ulteriori osservazioni della commissione, riprese e sintetizzate nella proposta del Ministro dell'Interno, confermano l'esistenza dei requisiti di cui all'art. 143 cit. nel caso in esame.

La gestione dei tributi comunali vedeva, infatti, in posizione debitoria sia amministratori comunali che dipendenti, tra cui la su ricordata dipendente legata sentimentalmente al Sindaco, senza che risultasse una volontà da parte degli amministratori stessi di incrementare l'organico dell'Ufficio, composto da soli quattro dipendenti oltre ad una LSU. Anche questa attitudine a non risolvere in tempo celere problematiche rilevanti per la gestione comunale ma di cui erano beneficiari, tra altri, gli amministratori stessi, nonché dipendenti e cittadini con pregiudizi penali, nel contesto del quadro di elementi raccolti, confermava l'univocità delle conclusioni della commissione, non rilevando all'uopo i meri dati statistici richiamati nel ricorso, basati sul confronto con quanto riscosso dall'amministrazione commissariale, privi peraltro di supporto probatorio.

A ciò si aggiunga, in tale quadro di inefficienza, la crisi finanziaria in cui versava il Comune cui si contrapponeva l'ingiustificato incremento di spese in settori non nevralgici, come sarà in prosieguo evidenziato.

Riguardo alle vicende che avevano interessato la -OMISSIS- spa, società a capitale misto pubblico privato, in relazione alla quale già il precedente scioglimento del 2009 si era soffermato, la commissione rilevava che il Sindaco aveva tardato più di un anno, solo dopo l'insediamento della commissione stessa, nel denunciare alla Procura della Repubblica e a quella della Corte dei Conti fatti da lui conosciuti in

precedenza quale pubblico ufficiale.

La relazione in questione, inoltre, evidenziava incongruenze nella concessa occupazione di suolo pubblico all'interno della "villa comunale" per la posa di una pista di pattinaggio su ghiaccio, per la quale l'associazione beneficiaria non versava alcuna somma, in quanto rappresentatasi come "onlus", pur facendo pagare ai fruitori una somma per l'ingresso, senza che gli amministratori avessero dato luogo ai dovuti approfondimenti sul punto, come emerso da sommarie informazioni rese alla Guardia di Finanza su esposto di consiglieri di minoranza. Sul punto i ricorrenti evidenziavano solo il valore "politico" della vicenda, originata da esposto dalla minoranza e affermavano che la Guardia di Finanza aveva rilevato la linearità del loro operato, senza però fornire elementi probatori sul punto.

Altrettanto rilevante, sotto i profili di applicabilità dell'art. 143 cit. è la vicenda relativa alla gara per il "service audio-luci" nella "villa comunale", installato già prima di ottenere il preventivo dall'unica ditta partecipante che ne aveva uno, ditta che risultava in realtà costituita in data posteriore allo svolgimento della "gara ufficiosa" e priva quindi di DURC nell'agosto 2011, periodo di liquidazione della relativa fattura, inferiore ai 10.000 euro e inferiore di circa 6.000 dal preventivo presentato. Tale liquidazione, avallata dal responsabile del procedimento che altri non era se non la richiamata dipendente legata sentimentalmente al Sindaco e parente di esponenti della malavita locale, risultava contenuta sotto i 10.000 euro evidentemente per evitare la segnalazione ad Equitalia e la necessità di dare avvio alla riscossione a ruolo di debiti di imposta che già gravavano sulla ditta interessata, che faceva, tra l'altro capo, al titolare che aveva fornito, sul preventivo suddetto (si ripete, sottoscritto prima della costituzione della ditta), un

recapito telefonico riconducibile a soggetto plurindagato per vari gravi reati, fratello di componente di un noto “clan” locale e frequentante soggetti pregiudicati, tra cui un ergastolano appartenente alla medesima “cosca”.

Non può rilevare, quindi, quanto asserito dai ricorrenti in ordine alla estraneità dai compiti della Giunta in merito al controllo del DURC, in quanto la fattispecie non si esauriva nella lacuna amministrativa di controllo di regolarità del DURC ma nell’affidamento a ditta non ancora costituita, con liquidazione di importo, inspiegabilmente, contenuto sotto i 10.000 euro con circostanza che favoriva il beneficiario sotto il profilo fiscale e sfavoriva le casse comunali.

Risultava inoltre organizzato un soggiorno marino, la cui responsabile era nuovamente la dipendente L.V. legata al Sindaco, in relazione al quale, nel 2011, risultava liquidato un importo superiore all’effettivo numero di partecipanti (o quasi doppio rispetto al preventivo), così come per il 2012, con evidente favore a beneficio del titolare del Lido marino presso cui si erano svolti i soggiorni, il cui titolare risultava legato con rapporti di parentela di un pericoloso soggetto, per anni latitante e poi tratto in arresto nel 2005, di “fiducia” di note consorterie mafiose.

E’ quest’attività di scarsa attenzione sulla gestione delle risorse comunali, riconducibili alla stessa dipendente in più di un’occasione – su cui i ricorrenti nulla deducono - che è stata oggetto di valutazione da parte dell’Amministrazione, rientrando nell’alveo di applicazione dell’art. 143 cit. proprio perché tale incuria può consentire, come in effetti avvenuto, alla malavita organizzata, già radicata in uno specifico ambito territoriale, di approfittare della superficialità di gestione pur senza specifica volontà degli amministratori, sussistendo altrimenti gli

estremi per l'avvio di un'azione penale o di misure di prevenzione a loro carico (Cons. Stato, Sez. VI, 1.6.10, n. 3462).

Tale legittima impostazione segue anche per le ulteriori peculiari vicende evidenziate nella relazione.

Risultavano riconosciute “borse lavoro detenuti”, con responsabile del procedimento la più volte richiamata dipendente L.V., senza alcun criterio per la loro individuazione né coerenza con il bando, con sostituzione di un originario beneficiario, agli arresti domiciliari e poi tradotto in carcere, con la di lui moglie che non si trovava nelle stesse condizioni e che era figlia di soggetto pluripregiudicato e insolvente dal 2008 nei confronti del Comune per il mancato acquisto di suolo comunale.

Risulta altresì un contributo alla locale squadra di calcio, il cui allenatore era supportato nella gestione dal cugino della dipendente L.V., fratello di ergastolano, in violazione dell'art. 6, comma 9, l. 122/10, contributo che non risulta poi più elargito dall'amministrazione straordinaria, come invece dichiarato dai ricorrenti.

Per quanto riguarda i lavori pubblici, in relazione alla riscontrata presenza su un cantiere di automezzo appartenente a ditta diversa da quella aggiudicataria, l'elemento critico non è nel controllo capillare di cantiere richiesto agli amministratori comunali, come sostenuto dai ricorrenti, ma nella mancata attività dell'Ufficio Tecnico di richiesta all'appaltatore dei dati di altre ditte di cui si sarebbero avvalse, al fine di effettuare anche per queste le verifiche “antimafia”, tant'è che risultava l'approvvigionamento non autorizzato di materiali inerti da parte di una ditta segnalata ex art. 10 dpr 252/98 alla Questura di -OMISSIS-.

Inoltre, per lavori alla scuola media “Pascoli” risultava riconosciuta variante suppletiva con superamento del limite del 5% dell'importo

contrattuale originario e senza i necessari elementi di cui all'art. 132 d.lgs. n. 163/06, così pure risultava riconosciuto analogo aumento per i lavori alla Caserma dei Carabinieri, non rilevando che la relativa richiesta, con attestazione non provata, sia pervenuta dal Capitano dei Carabinieri stesso, considerando che l'amministrazione comunale aveva acceso un mutuo il cui residuo risulta utilizzato per spese diverse.

Inoltre, non risultavano eseguiti accertamenti circa l'esistenza di noli (a caldo e a freddo) di mezzi o acquisite notizie circa i fornitori di materiali durante l'esecuzione dei lavori del Centro di raccolta differenziata dei rifiuti, con vantaggio a favore di due ditte segnalate ex art. 10 dpr n. 252/98.

Risultavano, poi, assegnati lavori di urgenza e somma urgenza per manutenzione edifici scolastici, senza specificazione dei motivi e senza completa osservazione delle prescrizioni di legge nell'atto di cottimo, a beneficio di ditta il cui titolare risultava plupregiudicato, frequentante soggetti tratti in arresto anche per reati di associazione mafiosa e genero di soggetto contiguo alla criminalità organizzata. Sul punto, oltre ad apodittiche affermazioni sulla regolarità degli affidamenti non si evince alcun elemento dai ricorrenti.

In ordine all'assetto del territorio e all'urbanistica, se è vero che la mancata adozione del Piano Strutturale Comunale (P.S.C.) non può essere in sé motivo di decadenza degli organi elettivi, come sostenuto dai ricorrenti, tale circostanza deve essere valutata sempre nell'ambito generale sopra ricordato. Un elemento che ha contribuito legittimamente in tal senso è quello relativo alla realizzazione di serre con impianti fotovoltaici in zona agricola, susseguente ad un Atto di indirizzo" adottato dal Consiglio Comunale il 4.11.12 al IV Settore-Area Tecnica, che si era così ingerito nell'attività di gestione e aveva imposto

la relativa modalità istruttoria in relazione a due DIA di identico contenuto, anche formale, per diversi terreni, da parte di società aventi la medesima sede legale e domicilio fiscale e il medesimo dipendente, con partecipazione incrociata al 51% e al 46% del medesimo soggetto, più volte controllato con soggetti gravati da precedenti.

Anche l'affidamento del servizio di assistenza di cani randagi – contrariamente a quanto affermato dai ricorrenti non più mantenuto dalla medesima ditta dalla succeduta gestione commissariale come risulta da documentazione versata in atti – presentava numerose anomalie, risultando prorogata a soggetto gravato di informativa antimafia, nelle more dell'espletamento di gara, prima con un solo partecipante escluso e poi andata deserta, come rilevato dal Responsabile di Settore e ignorato dal Sindaco per più di anno, fermo restando che l'affidamento alla medesima ditta nonostante l'esistenza di interdittiva antimafia e l'impossibilità di avere rapporti contrattuali con la p.a. fosse stata alla base, tra altro, del precedente scioglimento del Consiglio Comunale, in virtù degli assodati legami di parentela dell'amministratore con esponenti di una cosca locale.

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

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

di condizionamento da parte della criminalità organizzata.

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

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

Dai provvedimenti amministrativi suddetti emerge, chiaro, il legame “causale” intercorrente tra i presupposti in concreto riscontrati e la deviazione dell'azione dell'ente dal perseguimento dei propri fini istituzionali, legame che costituisce il punto nodale della motivazione del provvedimento di scioglimento e, come tale, adeguata e in linea con i requisiti richiesti dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 103/1993. Si evidenzia, infatti, che la natura dello scioglimento del Consiglio comunale ai sensi dell'art. 143 TUEL, non è di tipo sanzionatorio ma “preventivo” e, quale misura cautelare di carattere straordinario, per la sua adozione è sufficiente la presenza di elementi anche di natura meramente indiziaria relativi alle collusioni o alle forme di condizionamento da parte dell'organizzazione criminale considerati nel loro insieme, così da dare rilevanza premiale all'indirizzo politico di contrasto alle mafie in confronto al mero rispetto delle consultazioni elettorali (Cons. Stato, Sez. III, 28.5.13, n. 2895).

Alla luce di quanto dedotto, quindi, il ricorso ed i motivi aggiunti

devono essere rigettati.

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

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e i motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li rigetta.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa. Ritenuto che sussistano i presupposti, di cui all'art. 52, comma 1 D. Lgs. 30 giugno 2003 n. 196, a tutela dei diritti o della dignità delle parti interessate, per procedere all'oscuramento delle generalità e degli altri dati identificativi dei ricorrenti e dei luoghi della fattispecie manda alla Segreteria di procedere all'annotazione di cui ai commi 1 e 2 della medesima disposizione, nei termini indicati.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 3 giugno 2015 con l'intervento dei magistrati:

Luigi Tosti, Presidente

Giulia Ferrari, Consigliere

Ivo Correale, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 20/07/2015

IL SEGRETARIO

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