

N. 00256/2016REG.PROV.COLL.

N. 06327/2015 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 6327 del 2015, proposto da Nicola Brosio, Antonio Calabria, Antonino Stagno, Santo Bertuccio, rappresentati e difesi dagli avv. Franco Gaetano Scoca e Mario Ferraro, con domicilio eletto presso il primo in Roma, Via G. Paisiello, 55;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Presidenza della Repubblica Italiana, U.T.G. - Prefettura di Vibo Valentia, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio per legge in Roma, Via dei Portoghesi 12;

nei confronti di

Comune di San Calogero; Commissione Straordinaria per la Gestione del Comune di San Calogero, Giuseppe Monteleone, Giuseppe Grillo, Pasquale Ranieli, Francesco Romano, non costituitisi in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE I n. 05088/2015, resa tra le parti, concernente scioglimento del consiglio comunale di San Calogero per la durata di diciotto mesi e nomina della commissione straordinaria per la gestione dell'ente - risarcimento danni

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri e di Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno - U.T.G. - Prefettura di Vibo Valentia, della Presidenza della Repubblica Italiana;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 novembre 2015 il consigliere Bruno Rosario Polito e uditi per le parti gli avvocati Scoca, Tranquilli per delega dell'avv. Ferraro. e l'avvocato dello Stato Attilio Barbieri;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso proposto avanti al T.A.R. per il Lazio il sig. Nicola Brosio e gli altri litisconsorti indicati in epigrafe – nella qualità rispettivamente di sindaco e di consiglieri comunali e componenti della Giunta del Comune di S. Calogero in esito alla consultazione elettorale del 13 e 14 aprile 2008 - proponevano impugnativa avverso il decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 2012, di scioglimento del Consiglio comunale di del Comune predetto, ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, nonché contro gli atti preordinati e connessi costituiti, tra gli altri, dalla deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 27 marzo 2013; dalla Relazione del Ministro dell'Interno del 26 marzo 2013; dalla relazione del Prefetto della Provincia redatta in esito degli accertamenti

ispettivi disposti ex art. 143 TUEL; dalla Relazione conclusiva della Commissione d'accesso nominata con decreto prefettizio del 12 luglio 2012.

A sostegno della domanda di annullamento erano dedotti motivi di violazione e falsa applicazione dell'art. 143 d.lgs. n. 267 del 2000 sotto diversi profili; eccesso di potere per travisamento dei fatti e illogicità manifesta; difetto di motivazione, con violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990 per insufficienza e mancanza di istruttoria; di violazione dei principi di completezza dell'istruttoria, di proporzionalità e di ragionevolezza dell'azione amministrativa; eccesso di potere per sviamento della causa tipica.

Con sentenza n. 5088 del 2015 il T.A.R. adito respingeva il ricorso.

Avverso la sentenza di rigetto il sig. Nicola Brosio, unitamente agli altri ricorrenti in prime cure indicati in epigrafe, ha proposto appello ed ha confutato le conclusioni del primo giudice, insistendo, anche in sede di note conclusive, nei motivi di legittimità dedotti e concludendo per la riforma della sentenza del T.A.R. Le amministrazioni intimare, costituite in giudizio, hanno depositato una relazione del Prefetto di Vibo Valentia in ordine alla vicenda oggetto del contendere.

All'udienza del 19 novembre 2015 il ricorso è stato trattenuto per la decisione.

2. Gli appellanti - con ordine argomentativo ulteriormente sviluppato in sede di note conclusive - deducono, in contrario alle conclusioni del primo giudice e con partita contestazione del tessuto motivazionale posto a sostegno del decreto di scioglimento del Consiglio comunale di San Calogero, che, nella sostanza, i fatti e le circostanze poste a fondamento della misura dissolutiva del Consiglio comunale non configurerebbero elementi *“concreti, univoci e rilevanti?”* agli effetti della sussistenza di *“collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile degli amministratori”*, ovvero di *“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” dell'Amministrazione comunale “*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*”, secondo quanto previsto all'art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000, nel testo novellato dall'art. 2, comma 30, della legge n. 94 del 2009.

Ritiene il collegio che, anche alla luce delle modifiche introdotte al testo originario dell'art. 143, non è venuta meno la *ratio* sottesa alla disposizione di offrire uno strumento di tutela avanzata in particolari situazioni ambientali nei confronti del controllo ed ingerenza delle organizzazioni criminali sull'azione amministrativa degli enti locali, in presenza anche di situazioni estranee all'area propria dell'intervento penalistico o preventivo. Ciò nell'evidente consapevolezza della scarsa percepibilità, in tempi brevi, delle varie concrete forme di connessione o di contiguità – e dunque di condizionamento - fra organizzazioni criminali e sfera pubblica, e della necessità di evitare con immediatezza che l'amministrazione dell'ente locale rimanga permeabile all'influenza della criminalità organizzata (cfr. Cons. St., Sez. III, n. 3998 del 9 luglio 2012).

Resta, quindi, ferma, come è stato osservato, la connotazione dell' istituto nel vigente sistema normativo, quale «*misura di carattere straordinario*» per fronteggiare «*una emergenza straordinaria*» (in termini, Corte costituzionale n. 103 del 19 marzo 1993, nell'escludere profili di incostituzionalità del previgente art. 15-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55).

In particolare la qualificazione della concretezza, univocità e rilevanza dei fatti accertati – come coerentemente ritenuto dal T.A.R. - va riferita non atomisticamente e partitamente ad ogni singolo elemento, accadimento, circostanza cui l'istruttoria compiuta abbia ricondotto la sussistenza dei presupposti di cui dall'art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000 e successive modificazioni, ma ad una valutazione complessiva del coacervo di elementi acquisiti, che nel loro

complesso siano riferibili a fatti di cui è stato accertato l'accadimento storico (requisito di concretezza); che in base al prudente apprezzamento dell'Amministrazione esprimano, con adeguato grado di certezza, le situazioni di condizionamento e di ingerenza nella gestione dell'ente che la norma ha inteso prevenire (requisito dell'univocità) e siano pertanto “*rilevanti*” agli effetti predetti.

Deve aggiungersi che – 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, con ogni effetto sulla graduazione delle misure repressive e di prevenzione – il controllo sulla legittimità dei provvedimenti adottati si caratterizza come estrinseco, e cioè nei limiti del vizio di eccesso di potere quanto all'adeguatezza dell'istruttoria, della ragionevolezza del momento valutativo, della congruità e proporzionalità al fine perseguito.

2.1. L'esame degli atti preordinati all'adozione del provvedimento impugnato (relazione del Prefetto di Vibo Valentia sulla scorta delle conclusioni rassegnate dalla commissione di accesso) mostra che la determinazione di scioglimento dell'organo consiliare trae fondamento da un pluralità di elementi che, nel loro complesso, rendono significativi ed attendibili i presupposti che hanno condotto alla misura dissolutiva dell'organo rappresentativo della comunità locale, pervenendo a un giudizio finale che si sottrae ad evidenti sintomi di eccesso di potere nei profili anzidetti.

Non può, invero, accedersi all'ordine argomentativo sviluppato in appello teso ad escludere l'esistenza di elementi significativi di un contesto criminale di riferimento, ove si consideri la permanenza del collegamento territoriale del pluripregiudicato V. Barbieri (elemento cardine di un'organizzazione criminale dedita al traffico di stupefacenti), tanto da essere vittima di omicidio nello stesso Comune di San Calogero, e la contiguità con il Barbieri di altre figure criminali

(tutte nominativamente indicate nella relazione del Prefetto), in diverse occasioni in rapporto e contatto con gli amministratori locali.

La stessa nozione di *frequentazione* e contiguità con appartenenti alla criminalità organizzata non va relegata in un quadro di occasionalità e saltuarietà riferita a ciascun soggetto attenzionato.

L'art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000 prende, invero, a riferimento nel suo complesso la condizione in cui è posto l'organo consiliare a causa di situazioni di parentela, frequentazioni o contiguità con soggetti con pregiudizi penali che, per sommatoria, vengono ad assumere un ruolo determinante nella formazione della volontà dell'organo elettivo.

2.2. Non inficia le conclusioni cui è pervenuta l'Amministrazione la circostanza che taluni dei rilievi mossi alla gestione amministrativa del Comune possano essere considerati secondari e irrilevanti agli effetti del condizionamento esterno del consiglio comunale, in presenza di altri che, nel loro insieme, integrano i presupposti per l'adozione della misura dissolutoria. La valutazione delle acquisizioni in ordine a collusioni e condizionamenti non può essere, infatti, effettuata estrapolando 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. In presenza di un fenomeno di criminalità organizzata notoriamente diffuso nel territorio in questione, gli elementi posti a conferma di collusioni, collegamenti e condizionamenti, vanno considerati nel loro insieme, giacché solo dal loro esame complessivo può ricavarsi la ragionevolezza della ricostruzione di una situazione identificabile come presupposto per la misura di cui si tratta

Quanto all'assetto organizzativo dell'ente locale - che assegna ai dirigenti compiti di amministrazione attiva, decisionali e di responsabilità, da esercitarsi in autonomia rispetto agli organi elettivi - deve osservarsi che esso non rende tali

ultimi organi estranei al ripetersi di irregolarità ed illeciti di gestione. Restano, invero, fermi, ai sensi dell'art. 107 del d.lgs. n. 267 del 2000, i compiti di indirizzo e, segnatamente, di controllo "*politico-amministrativo*", che se non va esercitato partitamente per ogni singola determinazione provvedimento, deve investire trasversalmente l'operato dei funzionari con qualifiche dirigenziali.

2.3. Determinanti agli effetti dell'adozione del provvedimento di scioglimento si configurano i riscontri effettuati nell'impiego delle risorse economiche nel settore dei lavori pubblici.

E', invero, significativo il frequente ricorso ad affidamenti diretti per un limitato numero di ditte, in assenza di confronto competitivo, e la valorizzazione dell'urgenza degli interventi a discapito dell'osservanza delle procedure di evidenza pubblica. In particolare una stessa ditta (Edil Sibio) è assegnataria privilegiata dei lavori di ordinaria e straordinaria manutenzione del patrimonio comunale, di cui si segnala il frazionamento malgrado il carattere unitario dell'intervento. In un caso si riscontra perfino la revoca di una gara già indetta, per poi ricorrere all'affidamento diretto a ditta in prosieguo colpita da interdittiva antimafia, scelta che non può trovare giustificazione nella necessità di utilizzo delle risorse economiche disponibili entro ristretto termine, essendo pacifico in giurisprudenza che l'urgenza a provvedere non può mai trovare presupposto nel ritardo nei tempi di ordinaria azione amministrativa. Correttamente, inoltre, è stato dato rilievo ai rapporti contrattuali intercorsi con la ditta RA.CA. dei f.lli Mercuri, con soci e amministratori gravati da precedenti di polizia per reati di tipo mafioso.

Si tratta di vicende che coinvolgono il delicato settore di impiego delle risorse economiche dell'ente locale, maggiormente esposto all'ingerenza e al potenziale condizionamento delle consorterie criminali.

Gli specifici episodi inerenti al comando presso il Comune di S. Calogero della dr.ssa Milano, al contributo alla locale squadra di calcio U.S. S. Calogero, a

vantaggi connessi alla gestione del servizio idrico, per il diretto e indiretto collegamento con soggetti pluripregiudicati e/o in rapporto di contiguità con clan malavitosi, rafforzano per sommatoria l'esistenza di un contesto non indenne dai presupposti cui l'art. 143, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000 riconduce l'esercizio della potestà di scioglimento dell'organo elettivo. Significativo è, inoltre, il rilievo dato nella relazione prefettizia alla compromissione del "*buon andamento e dell'imparzialità*" dell'azione amministrativa, nonché del "*regolare funzionamento dei servizi*", con particolare, riguardo alle accertate criticità nella gestione finanziaria dell'ente, che l'art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000 prende in considerazione quale effetto a cascata della situazione di condizionamento ambientale.

La valutazione dell'Amministrazione, espressione di ampia discrezionalità ed indirizzata al fine primario di ricondurre il Comune interessato in un alveo di regolare amministrazione, è stata preceduta da congrua istruttoria e risulta diffusamente motivata quanto alle ragioni giustificative. Essa si sottrae i denunziati vizi di legittimità, che trovano limite nell'ampia sfera di discrezionalità di cui l'Amministrazione dispone nella materia, che preclude ogni sindacato di merito in sede giurisdizionale salvo i casi di evidente irragionevolezza e deviazione dalla finalità di interesse pubblico peculiare al potere esercitato, che non ricorrono nella fattispecie de qua.

L'appello va pertanto respinto.

In relazione ai profili della vicenda contenziosa spese e onorari del giudizio possono essere compensati fra le parti.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 19 novembre 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Romeo, Presidente

Salvatore Cacace, Consigliere

Bruno Rosario Polito, Consigliere, Estensore

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 25/01/2016

IL SEGRETARIO

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