N. 00876/2016REG.PROV.COLL.

N. 07117/2015 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 Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7117 del 2015, proposto da: Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura gen dello Stato, domiciliata in Roma, Via dei Portoghesi 12;

contro

-OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-e -OMISSIS-, rappresentati e difesi dall'avv. Giulio Ceravolo, con domicilio eletto presso Giuseppe Romeo in Roma, Via Zanardelli 36;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. LAZIO - ROMA: SEZIONE I n. 07786/2015, resa tra le parti, concernente scioglimento consiglio comunale

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle parti appellate;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 3 dicembre 2015 il Cons. Oberdan Forlenza e uditi per le parti gli avvocati Grasso, per l'Avvocatura Generale dello Stato, e Ceravolo;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con l'appello in esame, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed il Ministero dell'Interno impugnano la sentenza 3 giugno 2015 n. 7786, con la quale il TAR per il Lazio, sez. I, ha parzialmente accolto il ricorso proposto dal Sindaco e da alcuni amministratori del Comune di -OMISSIS- avverso il decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2014, di scioglimento degli organi del Comune ai sensi dell'art. 143 d. lgs. n. 267/2000.

La sentenza impugnata – premessa una ricognizione del quadro normativo applicabile e dei principi interpretativi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale ed amministrativa (pagg. 8 – 12) ha, in particolare, affermato:

- "nell'ambito della complessità dell'iter, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, che caratterizza l'andamento del procedimento ex art. 143 del d. lgs. 267/2000, la relazione ministeriale va identificata come il momento centrale di rappresentazione analitica delle anomalie riscontrate nelle fasi antecedenti alla sua adozione, e quindi quale vero nucleo espressivo della determinazione tecnica sottostante allo scioglimento";

- "se è vero che gli elementi concreti, univoci e rilevanti che legittimano il ricorso al rimedio (degli organi dell'ente locale) non devono necessariamente ridondare in attività di rilievo penale, è pur vero che essi non possono non dimostrare quella consistenza ed unidirezionalità necessaria a permettere una fondata percezione della loro forte e decisa valenza rivelatrice dei collegamenti esistenti tra gli

amministratori locali e la criminalità organizzata e dei conseguenti condizionamenti dell'attività amministrativa".

La sentenza procede ad un esame dettagliato degli elementi sui quali è stato fondato il decreto di scioglimento (indicati a pagg. 13 – 15), giungendo a riscontrare "la carenza nella fattispecie dei presupposti per lo scioglimento degli organi elettivi locali".

Infine, la sentenza rigetta la domanda di risarcimento del danno "del tutto sfornita di prova".

Avverso tale decisione, vengono proposti i seguenti motivi di appello:

error in iudicando, per violazione e falsa applicazione dell'art. 143 d. lgs. n. 267/2000; ciò in quanto la sentenza, pur correttamente riportando gli indirizzi giurisprudenziali in materia, li ha di fatto disattesi, poiché non ha considerato nel loro insieme le vicende che costituiscono il presupposto dello scioglimento, ma ha proceduto "ad una frammentaria e riduttiva analisi dei singoli accadimenti, nell'ambito dei profili analizzati, senza tenere conto dell'imprescindibile ristretto ambito locale e dei suoi rapporti con la gestione del territorio, e pervenendo ad un "ridimensionamento della vicenda relativa al sostegno elettorale che le consorterie locali hanno assicurato alla disciolta amministrazione". In particolare:

- "è emerso come l'elezione di un consigliere comunale sia stata favorita dal fattivo interessamento del cugino, a sua volta sposato con la figlia di un personaggio di spicco della consorteria locale e coinvolto, insieme a quest'ultimo, nella inchiesta giudiziaria denominata "black money"";
- in ogni caso, "attesa la natura preventiva e cautelare del provvedimento dissolutorio, eventuali assoluzioni in sede penale non possono di per sé escludere l'esistenza di pregiudizievoli cointeressenze";
- il riferimento nella relazione ministeriale alle frequentazioni e alle parentele di amministratori e dipendenti serve essenzialmente a delineare il contesto in cui si

inseriscono i singoli episodi presi in considerazione, i quali, nel loro insieme, evidenziano l'efficacia condizionante dei canali attraverso i quali si è attuata, nella concreta realtà contingente, la pressione della criminalità organizzata". In tal senso vengono in rilievo "la partecipazione ai festeggiamenti per le elezioni di stretti congiunti di esponenti di spicco del sodalizio radicato nel territorio"; i rapporti intrattenuti da una pluralità di amministratori e funzionari "controllati in compagnia di un elemento di primo piano della 'ndrangheta locale e di persone vicine al clan dominante in un comune limitrofo";

- le determinazioni assunte in materia edilizia ed urbanistica, evidenziano come beneficiari delle stesse soggetti legati all'associazione criminale e "la permeabilità dei tecnici alle pressioni dei soggtti beneficiari delle scelte urbanistiche dagli stessi effettuate" (v. pp. 9 – 13);
- nello stesso senso, oltre il 55% delle determinazioni di affidamento diretto dei lavori pubblici sono "riferite ad una ditta di fatto gestita dal coniuge della titolare, gravato da numerosi pregiudizi penali e di polizia e ripetutamente controllato con soggetti controindicati, uno dei quali ritenuto vicino al clan radicato in un comune limitrofo";
- "una fitta ed intricata rete di rapporti di parentela e frequentazione è stata, inoltre, riscontrata in relazione alla maggior parte delle imprese affidatarie di servizi e forniture", ed allo stesso modo per l'affidamento di incarichi professionali;
- l'amministrazione comunale ha tenuto un atteggiamento di favore nei confronti di una società concessionaria di uno stabile di proprietà comunale per l'esercizio di attività alberghiera, omettendo di effettuare i dovuti controlli " e di intervenire per porre rimedio alle gravi irregolarità riscontrate con riferimento alla riscossione dei tributi locali, nonché all'approvvigionamento ed alla fatturazione dell'acqua potabile"; in sostanza, "la Commissione ha cristallizzato inerzie e favoritismi, univocamente sintomatici di indebite cointeressenze".

In definitiva, secondo le amministrazioni appellanti, e contrariamente a quanto affermato nella impugnata sentenza, "i richiami alle vicende elettorali, alle parentele e ai contatti degli amministratori e dipendenti del Comune di -OMISSIS-, nonché ai singoli episodi di deviazione dal corretto esercizio dell'attività gestionale delineano, con ragionevole attendibilità, un quadro indiziario idoneo a rivelare univocamente l'inquinamento dell'azione amministrativa dell'ente locale da parte della criminalità organizzata. In tal senso, le precarie condizioni di funzionalità dell'amministrazione comunale, se valutate nel loro insieme e non atomisticamente, fanno apparire sufficientemente plausibile l'esistenza delle forme di condizionamento richieste dalla norma, rendendo immune il provvedimento dissolutorio dai vizi prospettati in sentenza".

Si sono costituiti in giudizio i signori -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, consiglieri comunali del Comune di -OMISSIS-, che hanno concluso per il rigetto dell'appello, stante la sua infondatezza.

All'udienza pubblica di trattazione, la causa è stata riservata in decisione.

DIRITTO

2. L'appello è infondato e deve essere, pertanto, respinto, con conseguente conferma della sentenza impugnata.

L'art. 143 del d. lgs 18 agosto 2000 n. 267 (Testo unico degli Enti locali), disciplina lo "scioglimento dei consigli comunali e provinciali conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o similare. Responsabilità dei dirigenti e dipendenti". In particolare, per quel che interessa nella presente sede, esso dispone:

"1. Fuori dai casi previsti dall'articolo 141, 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 similare 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.

2. Al fine di verificare la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 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. In tal caso, il prefetto nomina una commissione d'indagine (. . .)

3. Entro il termine di quarantacinque giorni dal deposito delle conclusioni della commissione d'indagine, ovvero quando abbia comunque diversamente acquisito gli elementi di cui al comma 1 ovvero in ordine alla sussistenza di forme di condizionamento degli organi amministrativi ed elettivi, 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 anche con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti e ai dipendenti dell'ente locale. 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. Nei casi in cui per i fatti oggetto degli accertamenti di cui al presente articolo o per eventi connessi sia pendente procedimento penale, il prefetto può richiedere preventivamente informazioni al procuratore della Repubblica

competente, il quale, in deroga all'articolo 329 del codice di procedura penale, comunica tutte le informazioni che non ritiene debbano rimanere segrete per le esigenze del procedimento.

4. Lo scioglimento di cui al comma 1 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; la proposta indica, altresì, gli amministratori ritenuti responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento. Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della provincia, di componente delle rispettive giunte e di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte, anche se diversamente disposto dalle leggi vigenti in materia di ordinamento e funzionamento degli organi predetti.

5. Anche nei casi in cui non sia disposto lo scioglimento, qualora la relazione prefettizia rilevi la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti o ai dipendenti a qualunque titolo dell'ente locale, con decreto del Ministro dell'interno, su proposta del prefetto, è adottato ogni provvedimento utile a far cessare immediatamente il pregiudizio in atto e ricondurre alla normalità la vita amministrativa dell'ente, ivi inclusa la sospensione dall'impiego del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio o altra mansione con obbligo di avvio del procedimento disciplinare da parte dell'autorità competente . . .” .

La giurisprudenza del giudice amministrativo (ampiamente richiamata dalla sentenza impugnata, nonchè dalle parti nel presente giudizio di appello) ha avuto

modo di indicare sia la natura giuridica della misura dello scioglimento ed i presupposti che la legittimano, sia i termini del sindacato giurisdizionale di legittimità sul provvedimento adottato.

In tal senso si è ribadito (anche di recente, v. Cons. Stato, sez. III, 25 gennaio 2016 n. 256), con considerazioni che il Collegio fa proprie nella presente sede, che:

- l' istituto dello scioglimento, nel vigente sistema normativo, si configura quale "misura di carattere straordinario" per fronteggiare "una emergenza straordinaria" (in termini, Corte cost., 19 marzo 1993 n. 103);

- la ratio sottesa alla disposizione è quella 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 (Cons. St., Sez. III, 9 luglio 2012 n. 3998);

- la disposizione di legge riconosce alla P.A. ampi margini sulla valutazione degli elementi che possano costituire indice di collegamenti diretti o indiretti fra i vertici dell'Ente e la criminalità organizzata, o forme di condizionamento (Cons. Stato, sez. III, 3 novembre 2015 n. 5023);

- gli elementi sintomatici del condizionamento criminale devono caratterizzarsi per concretezza (essere cioè assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica), per univocità, che sta a significare la loro chiara direzione agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire e per rilevanza, che si caratterizza per l'idoneità all'effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni

dell'ente locale (Cons. Stato, sez. III, 19 ottobre 2015 n. 4792);

- in particolare, la qualificazione della concretezza, univocità e rilevanza dei fatti accertati, 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 , 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;

- quanto al sindacato giurisdizionale, 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.

Giova precisare, a completamento dei principi interpretativi ora esposti, che gli elementi sintomatici del condizionamento criminale devono caratterizzarsi non già come meri sospetti ovvero costituire solo "voci correnti", ma devono consistere in fatti concreti e, sul piano soggettivo, ricollegarsi direttamente ai soggetti operanti nell'ente locale (in cariche elettive o aventi incarichi gestionali), come individuati dall'art. 143.

Gli elementi sintomatici devono essere tali da sorreggere una valutazione che, pur frutto di un apprezzamento latamente discrezionale, risulti non illogica, tale cioè da

dimostrare con ragionevolezza:

- il collegamento degli amministratori con la criminalità organizzata;
- ovvero "forme di condizionamento degli stessi";
- laddove, sia i collegamenti – in disparte la loro eventuale rilevanza penale – sia le forme di condizionamento devono essere tali (di rilievo/idoneità tale) da "determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi", nonché da "compromettere il buon andamento e l'imparzialità" delle amministrazioni ed il regolare funzionamento dei servizi;
- ovvero "tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica".

Il complesso degli elementi evidenziati, consistenti – in aderenza al principio di concretezza – in fatti, e non già in sospetti o voci correnti, deve presentarsi tale da essere diretto in modo non equivoco a dimostrare il collegamento o il condizionamento – in ossequio al principio di univocità – degli amministratori, ed essere altresì tale – nella propria rilevanza – da giungere alle forme di malfunzionamento dell'ente descritto dalla norma e quindi non tollerabile dall'ordinamento giuridico.

Ne consegue che, il pur ampio potere discrezionale, del quale è titolare l'amministrazione, deve essere esercitato con estremi rigore ed attenzione, non solo per adempiere alle indicazioni offerte dalla norma (che costituiscono anche i "confini" entro i quali detto potere discrezionale può e deve esercitarsi), ma in quanto l'esercizio del potere di scioglimento incide non solo – come pure è stato affermato in giurisprudenza – sui rapporti tra Stato ed Enti territoriali, quanto e soprattutto sul diritto di elettorato attivo (art. 48 Cost.), rendendo temporaneamente inefficace l'indirizzo politico espresso dal suo primo depositario, e cioè il corpo elettorale.

In sostanza, l'esercizio del potere discrezionale di scioglimento, conferito alla

amministrazione al suo più alto livello (e non a caso coinvolgente a vario titolo organi costituzionali), si colloca tra più valori costituzionalmente espressi e garantiti:

- quelli dell'ordine e sicurezza pubblica e della libera esplicazione del diritto di voto (e dei suoi effetti), senza pressioni e condizionamenti da parte delle comunità locali, principi alla cui tutela l'esercizio del potere, sussistendone i presupposti di legge, è teleologicamente diretto;
- quelli della piena ed effettiva esplicazione del diritto di voto, con conseguente tutela della rappresentanza democraticamente eletta da ingerenze esterne, nonché della autonomia degli enti territoriali; valori che, invece, risulterebbero compromessi da un esercizio illegittimo del suddetto potere di scioglimento.

Né, infine, può costituire parametro utile, in difetto di ulteriori elementi, la collocazione territoriale dell'ente locale. Come condivisibilmente affermato in sentenza (pag. 20), nessuna realtà locale deve "scontare in linea di principio ovvero pregiudizialmente la mera appartenenza a un più vasto territorio ritenuto, sotto il profilo giuridico, ma anche sotto quello storico, pervasivamente interessato dalla presenza di fenomeni criminali radicati e organizzati nel territorio".

3. Alla luce dei principi innanzi esposti, il Collegio ritiene che le considerazioni espresse dalla sentenza impugnata, e che hanno portato il primo giudice ad annullare il decreto di scioglimento del Comune di -OMISSIS-, in accoglimento del ricorso proposto da alcuni amministratori locali, resistono alle censure proposte con il ricorso in appello, oggetto del presente giudizio.

La sentenza da innanzi tutto atto degli elementi posti in evidenza dalla relazione effettuata dal Prefetto di Vibo Valentia, al fine di sorreggere la proposta di scioglimento degli organi del Comune, elementi che possono essere, in senso ampio, suddivisi tra quelli afferenti alla persona degli amministratori ed ai loro rapporti e/o frequentazioni con esponenti della locale criminalità organizzata; e

quelli relativi alla pluralità di irregolarità amministrative riscontrate.

Nel contesto dei criteri indicati dalla legge, onde pervenire alla conclusione della sussistenza di "collegamenti" degli amministratori con la criminalità ovvero di "condizionamento" degli stessi da parte della criminalità, e dunque all'emanazione del decreto di scioglimento, i primi, di carattere soggettivo (rapporti e/o frequentazioni), devono dimostrare, in ossequio al criterio della concretezza, la sussistenza del collegamento o del condizionamento; i secondi, di tipo oggettivo, devono invece rappresentarsi, in ossequio ai criteri della rilevanza ed univocità, come il "risultato" del collegamento/condizionamento, e cioè la "alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi", e la compromissione del buon andamento e dell'imparzialità delle amministrazioni e del regolare funzionamento dei servizi, ovvero come il "grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica".

Orbene, ritiene il Collegio, in ciò confermando la valutazione operata dalla sentenza impugnata, che ambedue le tipologie di elementi evidenziati non soddisfino, sul piano di una valutazione estrinseca di ragionevolezza, i criteri posti dalla legge.

Quanto ai rapporti ed alle frequentazioni con esponenti della criminalità organizzata, giova osservare:

- con riferimento alla persona del Sindaco, la contestata circostanza dell'essere egli indagato per il reato di "associazione di tipo mafioso" è stata ricondotta al reato di associazione ex art. 416 c.p., in relazione a fatti attinenti alla sua attività professionale, così come affermato nello stesso atto di appello (v. pag. 16). E' del tutto condivisibile che, nell'ambito di ampie indagini, eventuali errori non inficiano ex se la globale valutazione delle vicende dell'ente, ma è altrettanto vero che il dato concreto frutto di errore non può essere considerato, né offrire anche solo influenze "suggestive", ai fini della predetta valutazione;

- i rapporti di parentela tra amministratori ed esponenti della criminalità non possono costituire ex se elemento indicativo di un collegamento, rilevante ai sensi dell'art. 143, dovendo invece gli stessi essere rafforzati, onde pervenire ad un dato significativo e rispettoso del criterio di concretezza, con la riscontrata sussistenza di convivenza o di assidua frequentazione, e ciò ancor di più laddove non sia il parente stesso esponente della criminalità, bensì un suo congiunto o ulteriore parente da questi acquisito, in tal modo allentandosi, anche sul piano del rapporto di parentela, la rilevanza dell'elemento indicatore del collegamento con l'amministratore;
- quanto alle frequentazioni di amministratori con esponenti della criminalità, se è certamente rilevante il numero dei riscontri (ad esempio, controlli delle Forze dell'ordine che hanno intercettato i predetti in compagnia) - non potendosi dedurre la "frequentazione" da un incontro singolo, poiché essa presuppone la reiterazione dei contatti -, la rilevanza delle frequentazioni predette deve essere altresì corroborata dalle circostanze di tempo e di luogo in cui gli incontri/frequentazioni si sono svolte, onde collocare detta frequentazione in un contesto che, anche sul piano indiziario, la distingua dalla mera conseguenza di un neutro rapporto di conoscenza;
- il dato della partecipazione di elementi della criminalità ai festeggiamenti per la vittoria elettorale, è di per sé un dato "neutro", se dello stesso non vengono posti in rilievo la inusualità della presenza di un soggetto all'evento, la necessità di particolari modalità di accesso, il ruolo attivo svolto nella manifestazione. Tali circostanze non appaiono evidenti nel caso di una manifestazione pubblica, coinvolgente buona parte di una piccola comunità locale, la partecipazione alla quale non è in generale dimostrativa nemmeno della "appartenenza" o "vicinanza/simpatia" al gruppo vincitore della competizione elettorale. Né è stato rappresentato, nel caso di specie, un eventuale ruolo di organizzatori della

manifestazione, rivestito dagli elementi della criminalità, o quantomeno una loro partecipazione attiva, superiore a quella del mero spettatore.

D'altra parte, i rapporti, gli incontri tali da costituire "frequentazione" non possono essere considerati prescindendosi delle dimensioni della comunità locale, che se ha dimensioni ridotte, può determinare – così come afferma la sentenza impugnata – che "le occasioni di incontro tra cittadini, pregiudicati e non, rientra, più che in altri casi, in una sorta di evenienza fisiologica".

Con ciò, non si intende affermare che gli incontri tra amministratori e persone supposte appartenenti alla criminalità non costituisca "un elemento indiziario di indiscutibile gravità", né che le ridotte dimensioni territoriali dell'ente, comportando l'inevitabilità degli incontri, escludano ogni rilevanza ai medesimi.

Se, dunque, la dimensione del comune non è ex se tale da eliminare ogni valenza indiziaria alla frequentazione, allo stesso modo, però, non assume particolare rilevo – ai fini del riscontro dei criteri di concretezza ed univocità voluti dalla legge - la considerazione, effettuata dalle appellanti (v. pag. 8 app.), secondo la quale la notoria mafiosità di taluni soggetti, ancor più nota in un piccolo centro, "dovrebbe indurre coloro che hanno scelto di servire le istituzioni in qualità di amministratori o dipendenti ad evitarne possibili contatti".

Al contrario, occorre affermare che, secondo le regole di buon governo delle prove e degli indizi, l'evento considerato deve essere valutato senza astrarlo dal suo contesto, di modo che grava sul valutante offrire elementi ulteriori che a quell'incontro consentano di dare un "significato" in senso indiziario, elementi che possono essere, come già detto, l'inusualità del rapporto tra soggetti tra loro estranei, pur appartenendo alla stessa comunità locale, e che dunque non avrebbero motivo di frequentarsi, ovvero il numero degli incontri, le circostanze di tempo e di luogo del loro svolgimento.

Il Collegio non ignora le difficoltà che operazioni ermeneutiche del tipo indicato

possono porre all'amministrazione, a maggior ragione nel caso di piccole comunità, che per dimensione, coesione interna e eventuale chiusura o limitata apertura verso l'esterno, offrono elementi di difficile reperimento e, ove raccolti, di incerta o difficile decifrazione.

Tuttavia, resta il dato della delicatezza di attività che coinvolgono una pluralità di valori costituzionalmente tutelati e che rendono necessario, pur in esercizio di ampia discrezionalità, un costante e concreto aggancio ad elementi rilevanti ed univoci che, pur non assurgendo al rango di prova, contribuiscono ad indicare un percorso di ragionevolezza valutativa e di proporzionalità ed adeguatezza della misura adottata.

Alla luce di quanto sin qui esposto, occorre convenire con la sentenza impugnata, laddove essa, all'esito della disamina degli elementi di tipo soggettivo offerti, conclude per l'assenza di rilevanza e di univocità degli stessi, ai fini dell'emanazione del decreto di scioglimento.

4. Ad analoghe conclusioni deve giungersi con riferimento alla pluralità di irregolarità amministrative riscontrate.

Si è già affermato che queste costituiscono, per il valutante, un elemento di tipo oggettivo, che deve rappresentare, in ossequio ai criteri della rilevanza ed univocità, il "risultato" del collegamento/condizionamento, e cioè la "alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi", e la compromissione del buon andamento e dell'imparzialità delle amministrazioni e del regolare funzionamento dei servizi, ovvero il "grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica".

Ed a ciò ben può aggiungersi che esse, costituendo sul piano fattuale, il risultato di una attività "viziata" o "distorta", costituiscono anche, sul piano sovrapposto dell'interpretazione, riscontro e rafforzamento dell'ipotizzato collegamento o condizionamento degli amministratori, del quale costituiscono il risultato

illegittimo o illecito.

Tuttavia, questa tecnica interpretativa, se consente, ove ben governata, di offrire un quadro complessivo della realtà dell'ente locale connivente con la malavita o da questa condizionata, abbisogna però di solidi agganci concreti, costituiti da pluralità di episodi di "mala gestione" amministrativa, univocamente riconducibili, sia nel momento genetico che nelle finalità, ai predetti profili di connivenza o condizionamento.

Ciò che occorre, in altre parole, evitare è che la eventuale "debolezza" degli elementi soggettivi e la eventuale "debolezza" di quelli oggettivi, nella ricostruzione dell'interprete, si "stampellino" reciprocamente, con il risultato di produrre un quadro dove la suggestione del disegno complessivo oscuri e nasconda il difetto di elementi concreti, ovvero la loro (incerta) rilevanza ed univocità.

Nel caso di specie, le amministrazioni appellanti ribadiscono, sul piano degli elementi oggettivi di irregolarità amministrative, in particolare che:

- le determinazioni assunte in materia edilizia ed urbanistica, evidenziano come beneficiari delle stesse soggetti legati all'associazione criminale e "la permeabilità dei tecnici alle pressioni dei soggetti beneficiari delle scelte urbanistiche dagli stessi effettuate" (v. pp. 9 – 13);

- oltre il 55% delle determinazioni di affidamento diretto dei lavori pubblici sono "riferite ad una ditta di fatto gestita dal coniuge della titolare, gravato da numerosi pregiudizi penali e di polizia e ripetutamente controllato con soggetti controindicati, uno dei quali ritenuto vicino al clan radicato in un comune limitrofo";

- "una fitta ed intricata rete di rapporti di parentela e frequentazione è stata, inoltre, riscontrata in relazione alla maggior parte delle imprese affidatarie di servizi e forniture", ed allo stesso modo per l'affidamento di incarichi professionali;

- l'amministrazione comunale ha tenuto un atteggiamento di favore nei confronti di una società concessionaria di uno stabile di proprietà comunale per l'esercizio di attività alberghiera, omettendo di effettuare i dovuti controlli " e di intervenire per porre rimedio alle gravi irregolarità riscontrate con riferimento alla riscossione dei tributi locali, nonché all'approvvigionamento ed alla fatturazione dell'acqua potabile"; in sostanza, "la Commissione ha cristallizzato inerzie e favoritismi, univocamente sintomatici di indebite cointeressenze".

A tali aspetti la sentenza impugnata dedica, in particolare, le pagg. 23 – 26, evidenziando:

- con riferimento agli abusi edilizi ed al caso tra essi più eclatante che "i fatti si siano verificati prima dell'insediamento dell'amministrazione comunale";
- il difetto di univocità dei rilievi relativi ad atti di pianificazione urbanistica, stante la complessità del procedimento e la pluralità di soggetti intervenuti, anche di altre amministrazioni;
- il medesimo difetto di univocità degli atti di affidamento diretto di lavori pubblici, degli atti di nomina dei dirigenti e di altre irregolarità amministrative.

Anche tali aspetti, in ciò concordando con la sentenza impugnata, non superano il vaglio di rilevanza e di univocità. Né i motivi di appello aggiungono elementi atti a pervenire ad una diversa ricostruzione.

Quanto all'elemento soggettivo rappresentato dai rapporti di parentela ovvero dalle frequentazioni con elementi della criminalità organizzata da parte dei soggetti imprenditori e/o dei beneficiari dell'attività amministrativa, occorre ribadire, anche in questo caso, le considerazioni innanzi espresse con riferimento agli amministratori dell'ente, rilevando altresì, nel caso di specie, l'assenza di quei profili indicati come necessari al fine di configurare, in senso rilevante ed univoco, il collegamento o condizionamento illecito.

Quanto agli episodi di irregolarità amministrativa, occorre sottolineare, in

applicazione dei criteri interpretativi innanzi esposti, come una pluralità di irregolarità amministrative, contrassegnata dalla reiterata adozione di atti illegittimi ovvero dalla omissione di attività di controllo doveroso, pur segnalandosi per la sua gravità, sul piano della legittimità amministrativa, e su quello della eventuale responsabilità penale e/o per danno erariale dei soggetti agenti, non costituisce di per sé elemento tale da testimoniare (riguardata dal punto di vista degli effetti) la sussistenza del collegamento o condizionamento, in difetto di ulteriori elementi (non fatti emergere nel caso di specie) che contribuiscano alla definizione del contesto.

Occorre, in altre parole, che queste irregolarità, gravi e reiterate, rientrino in un quadro che consenta di collocarle, in modo univoco, come effetti di una situazione di connivenza o di condizionamento, che ad esse teleologicamente orienta l'attività amministrativa. Ed è tale "contesto", ricostruito secondo i parametri sin qui più volte richiamati (e che non emerge nel caso di specie), che consente di distinguere tali casi da quelli, purtroppo pur diffusi, di attività amministrativa fortemente contrassegnata da illegittimità e/o illiceità.

5. Per le ragioni sin qui esposte, l'appello deve essere rigettato, con conseguente conferma della sentenza impugnata.

Le questioni appena vagliate esauriscono la vicenda sottoposta al Collegio, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante; ex plurimis, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., sez. II, 22 marzo 1995 n. 3260 e, per quelle più recenti, Cass. civ., sez. V, 16 maggio 2012 n. 7663). Gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione del giudizio di tipo diverso dalla presente.

Stante la natura e complessità delle questioni trattate, sussistono giusti motivi per

compensare tra le parti spese, diritti ed onorari di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

definitivamente pronunciando sull'appello proposto da Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministero dell'Interno (n. 7117/2015 r.g.), lo rigetta e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Compensa tra le parti spese, diritti ed onorari di giudizio.

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 le parti appellate.

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

Giorgio Giaccardi, Presidente

Sandro Aureli, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere

Oberdan Forlenza, Consigliere, Estensore

Alessandro Maggio, Consigliere

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 03/03/2016

IL SEGRETARIO

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

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