

Scioglimento del consiglio comunale per presunto collegamento con la criminalità organizzata

Scritto da Melita Manola

Lunedì 12 Settembre 2011 08:47 -

N. 7070/2011 Reg. Prov. Coll. N. 9209 Reg. Ric. ANNO 2010 REPUBBLICA ITALIANA 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 9209 del 2010, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

A. L. + 10, rappresentati e difesi dagli avv.ti Giuseppe Abbamonte, Luigi Maria D'Angiolella, con i quali elettivamente domicilia in Roma, via Mercati, n. 51;

contro

Presidenza della Repubblica, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'interno, Ufficio territoriale di Governo - Prefettura di Caserta, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la cui sede domiciliano in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

Comune di Gricignano D'Aversa, in persona della Commissione straordinaria, rappresentato e difeso dagli avv.ti Francesco Casertano e Felice Laudadio, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Roma, via Alessandro III, n. 6;

per l'annullamento:

- del decreto del Presidente della Repubblica n. 4792 del 13.08.2010, con cui è stato disposto, per la durata di 18 mesi, lo scioglimento del Consiglio Comunale di Gricignano d'Aversa, ai sensi e per gli effetti dell'art. 143 T.U.E.L., d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267;

- della deliberazione del Consiglio dei ministri adottata in data 30.07.2010, richiamata nel provvedimento sopracitato;

- della relazione del Ministro dell'interno, del 29.07.2010;

- della relazione dell'U.T.G. - Prefettura di Caserta, pubblicata sulla G.U. Serie generale n. 195 del 21.08.2010;

- del decreto dell'U.T.G. - Prefettura di Caserta prot. n. 14624/Areall/EE.LL. del 2.08.2010 con il quale è stata disposta la sospensione del Consiglio Comunale di Gricignano d'Aversa e sono stati nominati i Commissari per la provvisoria amministrazione dell'Ente;

- della relazione della Commissione di accesso, di data e numero che si ignorano;

- del decreto prot. n. 14624/Areall (EE.LL.) del 28.10.2009, con il quale il Prefetto di Caserta ha nominato la Commissione di accesso presso il Comune di Gricignano d'Aversa;

- del decreto prot. n. 14624/Areall (EE.LL.) del 28.10.2009, con il quale il Prefetto di Caserta ha

Scioglimento del consiglio comunale per presunto collegamento con la criminalità organizzata

Scritto da Melita Manola

Lunedì 12 Settembre 2011 08:47 -

disposto la proroga della durata della Commissione di accesso, per ulteriori tre mesi;

- di ogni altro atto preordinato, connesso e consequenziale, ivi compresi i verbali e le eventuali ulteriori relazioni della Commissione di accesso, comunque lesivi degli interesse dei ricorrenti, non conosciuti perché mai comunicati (RICORSO);

- di tutti gli atti istruttori depositati dalla Prefettura di Caserta in corso di causa (MOTIVI AGGIUNTI).

Visto il ricorso;

Visto l'atto di proposizione di motivi aggiunti;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Presidenza della Repubblica, Presidenza del Consiglio dei ministri, Ministero dell'interno, Ufficio territoriale di Governo - Prefettura di Caserta;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Gricignano D'Aversa;

Viste le memorie difensive;

Visti gli atti tutti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2011 il cons. Anna Bottiglieri e uditi per le parti i difensori come da relativo verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con ricorso notificato in data 15 ottobre 2010, depositato il successivo 28 ottobre, gli istanti, in qualità di Sindaco, di componenti della Giunta e di Consiglieri comunali di maggioranza del Comune di Gricignano d'Aversa (CE), il cui Consiglio comunale, eletto nella tornata elettorale dell'aprile 2006, è stato sciolto per la durata di 18 mesi, ex art. 143 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, testo unico enti locali, hanno impugnato il decreto del Presidente della Repubblica n. 4792 del 13 agosto 2010, con cui è stato disposto lo scioglimento.

L'impugnazione è stata estesa a tutti gli atti del relativo procedimento, meglio specificati in epigrafe.

I ricorrenti, premesso che il piccolo Comune di Gricignano d'Aversa è lontano territorialmente e storicamente dal contesto geografico e sociale caratterizzato dalla compresenza di sodalizi criminali, è caratterizzato dal declino del sistema economico basato sull'agricoltura, ed è sede della

...omissis...

, che ospita i militari statunitensi di stanza sul territorio campano, rappresentano che la disciolta amministrazione, guidata dal Sindaco L., già Sindaco dal 2001, rieletto nel 2006, ha assunto

una serie di iniziative concrete, partitamente indicate, finalizzate al recupero della legalità, alla lotta all'abusivismo nei settori dell'edilizia e del commercio, al risanamento ambientale e sociale, e che, tra esse, particolare rilievo assumono quelle intraprese nel 2006, all'indomani dell'insediamento della nuova compagine di governo.

Secondo i ricorrenti, proprio tali iniziative hanno determinato gli attentati che dal 2007, anno in cui l'amministrazione comunale ha avviato una incisiva azione contro la criminalità, hanno avuto a bersaglio il Sindaco, il Vice Sindaco e l'Assessore D., e che sono stati dagli interessati prontamente denunciati alle competenti autorità, al fine di non offrire spazio ad alcuna intimidazione.

Ciò posto, i ricorrenti hanno illustrato i profili di illegittimità ravvisati negli atti impugnati, affidati alle censure di seguito illustrate nei titoli e, sinteticamente, nel contenuto.

1) Violazione del giusto procedimento - violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e ss. della l. 7 agosto 1990, n. 241 - eccesso di potere per difetto di motivazione e d'istruttoria - carenza dei presupposti.

Assumono i ricorrenti che la violazione delle garanzie partecipative degli interessati nel procedimento di scioglimento del Consiglio comunale, concretatasi con la mancata comunicazione dell'avvio dello stesso, non è giustificata né da esigenze di celerità, nella specie insussistenti, né dal provvedimento da adottarsi nella specie, che non ha natura vincolata.

2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma IV, del d.l. 629/82, convertito dalla l. 726/92 e s.m.i. - violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della l. 241/90 - eccesso di potere per difetto di istruttoria e di motivazione - violazione e falsa applicazione dell'art. 143 del d. lgs. 267/2000 - violazione del giusto procedimento di legge - violazione degli artt. 49 e 51 Cost..

Denunziano i ricorrenti che il decreto prefettizio che ha prorogato la durata della Commissione di accesso è del tutto sfornito di motivazione.

3) Violazione e falsa applicazione dell'art. 143 del d. lgs. 267/2000 come modificato dall'art. 2, comma 30, delle l. 15 luglio 2009, n. 94 - violazione del giusto procedimento di legge - eccesso di potere per assoluto difetto di motivazione e di istruttoria - travisamento dei fatti - illogicità - contraddittorietà e sviamento dell'azione amministrativa - contrasto con i precedenti - violazione dei principi di imparzialità, ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa - violazione degli artt. 49 e 51 Cost..

Rappresentano i ricorrenti che non sussistono nella fattispecie gli elementi concreti, univoci e rilevanti cui l'art. 143 t.u. enti locali, nel testo vigente, subordina l'esercizio della potestà di scioglimento dell'organo comunale.

4) Stessa censura sub III, contrasto con i precedenti - violazione dei principi di imparzialità, ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa - violazione degli artt. 49 e 51 Cost..

Scioglimento del consiglio comunale per presunto collegamento con la criminalità organizzata

Scritto da Melita Manola

Lunedì 12 Settembre 2011 08:47 -

Parte ricorrente denuncia che la relazione ministeriale e la relazione prefettizia hanno fornito notizie erranee, inesatte, insufficienti, incomplete e parziali, ed hanno omesso l'illustrazione delle iniziative adottate nell'ambito delle azioni intraprese per il ripristino della legalità e la lotta alla criminalità, certamente note alla Prefettura, in quanto rinvenibili negli atti esaminati dalla Commissione di accesso, che, talvolta, hanno visto la stessa Prefettura partner istituzionale dell'amministrazione comunale.

La censura prosegue confutando gli elementi assunti a base degli atti oggetto di contestazione.

Esaurita l'illustrazione delle doglianze, i ricorrenti, avanzate richieste istruttorie, hanno domandato l'accoglimento del gravame, con conseguente annullamento degli atti impugnati.

Le richieste istruttorie sono state anche reiterate a mezzo di autonoma istanza.

Si sono costituiti in resistenza la Presidenza della Repubblica, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'interno - Prefettura di Caserta.

Si è costituita in giudizio anche la Commissione straordinaria per la gestione del Comune di Gricignano D'Aversa, domandando il rigetto del ricorso perché infondato.

Con decreto 30 novembre 2010, n. 164, la Sezione ha disposto incumbenti istruttori a carico del Ministero dell'interno, adempiuti con deposito del 27 dicembre 2010.

Per l'effetto, presa conoscenza degli atti istruttori del procedimento, con atto notificato il 4 marzo 2011, depositato il successivo 11 marzo, i ricorrenti hanno interposto motivi aggiunti di ricorso.

Con i mezzi aggiunti i ricorrenti, previamente sostenuto che la lettura degli atti istruttori conferma la fondatezza dei motivi posti a base del ricorso principale, svolgono le ulteriori censure di: violazione e falsa applicazione dell'art. 143 del d. lgs. 267/2000 - violazione del giusto procedimento di legge - eccesso di potere per assoluto difetto di motivazione e di istruttoria - travisamento dei fatti - illogicità - contraddittorietà e sviamento dell'azione amministrativa - difetto di attualità dell'interesse pubblico allo scioglimento del consiglio comunale - contrasto con i precedenti - violazione dei principi di imparzialità, ragionevolezza e buon andamento dell'azione amministrativa - violazione degli artt. 49 e 51 Cost..

La censura si sofferma ulteriormente sugli episodi analizzati nella relazione ministeriale e nella relazione del Prefetto della Provincia di Caserta, contenenti le motivazioni poste a base della richiesta di scioglimento del Consiglio comunale di Gricignano d'Aversa.

I ricorrenti domandano, conclusivamente, l'accoglimento del gravame.

Nel prosieguo, parte ricorrente, nel replicare alle difese svolte dalla resistente Commissione straordinaria, ha sostenuto in memoria l'inammissibilità di alcuni elementi dedotti dalla Commissione stessa, rilevando la innovatività e la sopravvenienza di tali elementi rispetto a quelli considerati dalla Commissione di accesso e dalle relazioni del Prefetto e del Ministero

dell'interno. Indi, per l'ipotesi che le dette circostanze sopravvenute possano essere intese come elementi e questioni da gravare con apposita censura, le memoria è stata dai ricorrenti notificata a valere anche come ulteriori motivi aggiunti.

La Commissione straordinaria ha, a sua volta, replicato alle predette difese.

Alla pubblica udienza dell'8 giugno 2011 la controversia è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Si controverte nel presente giudizio in ordine alla legittimità del decreto di scioglimento del Consiglio comunale di Gricignano di Aversa per la durata di diciotto mesi e di nomina della Commissione straordinaria, ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, adottato dal Presidente della Repubblica in data 13 agosto 2010, nonché degli atti ad esso presupposti.

La questione è proposta dai ricorrenti, sindaco, assessori e consiglieri della disciolta amministrazione comunale, che, mediante le dedotte censure, espongono l'irregolarità dell'andamento del procedimento e l'insussistenza degli elementi concreti, univoci e rilevanti cui l'art. 143 t.u. enti locali, nel testo vigente, subordina l'esercizio della potestà di scioglimento dell'organo comunale.

Resistono la Presidenza della Repubblica, la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'interno e la Commissione straordinaria per la gestione del Comune di Gricignano d'Aversa.

2. Prima di entrare nel merito delle questioni proposte, giova premettere che ai sensi del ridetto art. 143 t.u. enti locali, comma 1, "...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 disposizione ha formato oggetto di interpretazione in via giurisprudenziale, i cui passaggi fondanti, ormai consolidati, sono ricavabili, tra altre, dalla recente decisione del Consiglio di Stato, VI, 10 marzo 2011, n. 1547.

In applicazione dei detti pronunciamenti, resta fermo che l'uso, da parte della legge, di una terminologia ampia e indeterminata nell'individuazione dei presupposti per il ricorso alla misura straordinaria è indicativo della volontà del legislatore di consentire un'indagine sulla ricostruzione della sussistenza di un rapporto tra gli amministratori e la criminalità organizzata sulla scorta di circostanze che presentino un grado di significatività e di concluzionalità di livello inferiore rispetto a quelle che legittimano l'azione penale o l'adozione di misure di sicurezza nei confronti degli indiziati di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso o analoghe (come già C.

Stato, IV, 24 aprile 2009, n. 2615).

Ciò in quanto l'intento del legislatore è quello di riferirsi anche a situazioni estranee all'area propria dell'intervento penalistico o preventivo, 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.

Nel vigente sistema normativo, lo scioglimento dell'organo elettivo si connota, pertanto, quale "misura di carattere straordinario" per fronteggiare "una emergenza straordinaria" (così Corte Cost. 19 marzo 1993, n. 103, nell'escludere profili di incostituzionalità nel previgente art. 15-*bis*

l. 19 marzo 1990, n. 55).

E, alla stregua dei richiamati presupposti normativi, trovano giustificazione i margini, particolarmente ampi, della potestà di apprezzamento di cui fruisce l'Amministrazione statale nel valutare gli elementi su collegamenti diretti o indiretti, o su forme di condizionamento; in particolare, trovano peso situazioni non traducibili in episodici addebiti personali, ma tali da rendere nel loro insieme plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una soggezione degli amministratori alla criminalità organizzata (vincoli di parentela o di affinità, rapporti di amicizia o di affari, frequentazioni), e ciò, come già detto, pur quando il valore indiziario degli elementi raccolti non sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione.

Ancora, egualmente ampio, secondo il modello legale preventivo di riferimento, è il margine per l'apprezzamento degli effetti derivanti dal collegamento o dal condizionamento in termini di compromissione della libera determinazione degli organi elettivi, del buon andamento dell'amministrazione, del regolare funzionamento dei servizi, ovvero in termini di grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

Ne consegue l'idoneità a costituire presupposto per lo scioglimento anche di situazioni che di loro non rivelino direttamente, né lascino presumere, l'intenzione degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata (C. Stato, VI, 24 aprile 2009, n. 2615; 6 aprile 2005, n. 1573).

In definitiva, l'asse portante della valutazione che presiede allo scioglimento è costituito, da un lato, dalla accertata o notoria diffusione sul territorio di fenomeni di criminalità organizzata e, dall'altro, dalle precarie condizioni di funzionalità dell'ente territoriale.

Quanto allo scrutinio rimesso alla presente sede, conseguenza dei profili sopra accennati è che il sindacato di legittimità del giudice amministrativo è esercitabile nei limiti della presenza di elementi che denotino, con sufficiente concludenza, la deviazione del procedimento dal suo fine di legge.

In particolare, l'apprezzamento giudiziale delle acquisizioni in ordine a collusioni e

condizionamenti non può essere effettuato 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.

Ciò in quanto, in presenza di un fenomeno di criminalità organizzata 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 (C. Stato, IV, 6 aprile 2005, n. 1573; IV, 4 febbraio 2003 n. 562; V, 22 marzo 1998, n. 319; 3 febbraio 2000, n. 585).

3. Tanto premesso in ordine al contesto normativo di riferimento della controversia, occorre immediatamente rilevare la contraddittorietà della prospettazione dei ricorrenti, tendente, in premessa, a sostenere che il territorio del Comune di Gricignano di Aversa non è caratterizzato dalla compresenza di sodalizi criminali, rispetto alle ulteriori prospettazioni dei ricorrenti medesimi volte, prima, ad evidenziare le iniziative assunte dalla disciolta amministrazione in ordine alle iniziative intraprese per il recupero della legalità, poi, a illustrare gli attentati che dal 2007 hanno avuto a bersaglio il Sindaco, il Vice Sindaco e l'Assessore D..

Il punto, viepiù, forma anche oggetto di specifico passaggio della relazione del Prefetto di Caserta al Ministro dell'interno, del 9 giugno 2009, che chiarisce che il Comune in parola è ricompreso nel contesto territoriale dell'agro aversano, notoriamente caratterizzato dalla radicata compresenza di sodalizi criminali, con una sottesa rete di alleanze ed accordi tesi a contemperare i variegati e distinti interessi delle singole consorterie, talora anche convergenti, nella gestione di attività illecite, e che la valenza criminale di tali organizzazioni è un pregiudizio non solo per l'ordine e la sicurezza pubblica, ma anche una remora al libero esercizio delle attività imprenditoriali del territorio, di cui frena lo sviluppo.

La relazione prosegue indicando con chiarezza le consorterie ed i gruppi criminali in parola, ed in tale contesto inserisce i numerosi episodi delittuosi verificatisi nell'arco temporale intercorrente tra il novembre 2007 ed il gennaio 2008 - partitamente descritti dalla Commissione d'accesso: aggressione del Vice Sindaco da parte di un pregiudicato; esplosione di colpi di arma da fuoco contro un immobile di proprietà del Sindaco, locato a nuclei familiari di militari statunitensi della

...omissis...

, insistente sul territorio; esplosione di colpi di arma da fuoco nei confronti di un'autovettura parcheggiata di proprietà dell'Assessore all'ambiente, mentre egli era in un vicino locale pubblico; esplosione di colpi di pistola contro un minibus di proprietà del Comune, parcheggiato in autorimessa e destinato al trasporto di alunni, condotto da soggetto dipendente da società esterna, con precedenti per reati di associazione di tipo mafioso, e fratello di un noto camorrista - quali azioni intimidatorie volte a condizionare l'attività politico-amministrativa dell'Ente.

Né è suscettibile di scardinare la valenza oggettiva di tali episodi delittuosi, nel più generale scenario sopra descritto, nel quale essi si inseriscono, la circostanza - pure riferita in premessa dai ricorrenti e successivamente utilizzata nell'ambito delle censure svolte - che gli episodi stessi sono stati debitamente denunciati alle autorità competenti: tale notazione, infatti, da un

lato, non è minimamente idonea a sminuire la percezione della pressione criminale esercitata a mezzo degli episodi in parola, dall'altro, evidenzia proprio l'eccezionale stato di degrado territoriale, politico e sociale che gli atti impugnati si propongono di fronteggiare.

Tanto premesso in ordine al contesto complessivo nel quale si è collocato lo scioglimento, va altresì chiarito che neanche le iniziative intraprese dai disciolti organi all'indomani dell'insediamento, nel 2006, nella gestione del Comune di Gricignano D'Aversa, a favore del "recupero della legalità", pure menzionate in premessa del ricorso e utilizzate nei dedotti motivi di gravame, risultano idonee ad influire sull'apprezzamento della fondatezza delle proposte censure, né conseguentemente, sull'esito del ricorso.

Si tratta, infatti, di attività (protocollo di legalità in materia di appalti sottoscritto con la Prefettura di Caserta; sottoscrizione di un documento di intesa tra sindaci dell'agro aversano, agro caleno e litorale

domitio

, volto a rafforzare il contrasto collettivo delle istituzioni alle organizzazioni criminali; promozione con la Prefettura ed il Ministero dell'interno di una convenzione per la costituzione della stazione appaltante unica provinciale) che, anche stante il loro carattere per lo più programmatico, risultano, sia isolatamente sia complessivamente considerate, del tutto insuscettibili di attestare la sussistenza delle condizioni di libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento dell'amministrazione comunale, nonchè il regolare funzionamento dei servizi ad essa affidati, con particolare riferimento al bene, protetto dalla norma di cui è stata fatta nella specie applicazione, dell'ordine e della sicurezza pubblica.

4. Chiarito quanto sopra, e passando alla disamina delle censure rivolte avverso l'andamento dell'iter procedimentale che ha determinato il gravato scioglimento, si osserva che le stesse non possono condurre ai risultati sperati.

In primo luogo, merita di essere disattesa la prima censura con la quale i ricorrenti si dolgono della mancata comunicazione dell'avvio del procedimento e della loro mancata partecipazione al medesimo, atteso che l'affievolimento delle garanzie partecipative e del contraddittorio nel procedimento che ci occupa è pienamente giustificato dal fatto che si tratta di misura che esige interventi rapidi e decisi (tra altre, C. Stato, V, 20 ottobre 2005, n. 5878; 4 ottobre 2007, n. 5146).

La stessa sorte va riservata alla seconda censura, con la quale i ricorrenti denunciano che il decreto prefettizio che ha prorogato la durata della Commissione di accesso è del tutto sfornito di motivazione.

Infatti o medesimi ricorrenti riferiscono che il decreto prefettizio del 26 gennaio 2010 menziona nel preambolo la richiesta di proroga del termine per l'espletamento degli accertamenti della Commissione d'accesso, motivata in riferimento alla "necessità di acquisire ulteriore documentazione " e alla "complessità degli accertamenti in corso di ultimazione".

Tali motivazioni, nell'impianto assunto dal provvedimento prefettizio, sono evidentemente state fatte proprie nella determinazione di disporre la proroga richiesta e, contrariamente a quanto

ritenuto dai ricorrenti, non soffrono né di genericità né di laconicità, essendo entrambe argomentazioni pertinenti alla tipologia di attività da esercitarsi da parte della Commissione, ciò che fa escludere che le stesse richiedessero una qualche ulteriore precisazione.

5. Alla stregua della coordinate interpretative richiamate al punto 2, neanche le doglianze volte a contestare il quadro complessivo degli elementi rilevati a carico del disciolto organo e la loro interpretazione da parte degli atti impugnati risultano convincenti.

In particolare, diversamente da quanto sostenuto dai ricorrenti, gli atti di causa fanno emergere elementi idonei a sorreggere un non irragionevole apprezzamento circa l'esistenza nell'amministrazione comunale di cui trattasi di una condizione di grave condizionamento e di degrado.

Nell'espone quali siano tali elementi, il Collegio si atterrà a quelli emergenti dalla relazione ministeriale e dalla relazione del Prefetto della Provincia di Caserta, contenenti le motivazioni poste a base della richiesta di scioglimento del Consiglio comunale di Gricignano d'Aversa.

Resta, pertanto, ininfluenza sul tema oggetto di giudizio ogni questione inerente le ulteriori informazioni rese nelle difese svolte dalla Commissione straordinaria, e, quindi, anche quella relativa alla loro utilizzabilità, dai ricorrenti sollevata mediante eccezione di parziale inammissibilità delle difese stesse, come meglio illustrato in fatto.

5.1. La relazione ministeriale e quella prefettizia pongono innanzitutto in evidenza la figura del primo cittadino, risultato destinatario nel mese di settembre 2009 di un mandato di perquisizione emesso dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, nell'ambito del procedimento penale per i reati di cui agli articoli 110 e 416-bis c.p..

Secondo le dichiarazioni rese da un collaboratore di giustizia, il medesimo avrebbe concluso un accordo pre-elettorale che prevedeva, a fronte dell'impegno di un locale capo clan a favore del politico, la fruizione di rilevanti futuri vantaggi patrimoniali per l'organizzazione camorrista.

Tali dichiarazioni sono risultate in parte convergenti con quelle rese da altro collaboratore, che ha riferito del sostegno elettorale reso al sindaco in diverse competizioni, che hanno avuto parziali riscontri investigativi con riferimento al contributo del primo cittadino nelle assunzioni di personale legato alla famiglia del collaboratore.

Al riguardo, parte ricorrente, oltre ad evidenziare una serie di elementi positivi a riguardo della figura del Sindaco, mettendone in risalto la brillante carriera politica ed imprenditoriale, nulla riesce ad opporre se non che l'interessato risulta incensurato, essendo il procedimento penale, allo stato, neanche pendente, perché nella fase delle indagini preliminari.

Ma siffatta circostanza è già chiaramente evidenziata dal provvedimento, che si limita a citare il mandato di perquisizione, nonché la parziale congruenza di dichiarazioni rese da due diversi collaboratori di giustizia in ordine alla conclusione di accordi pre-elettorali con la criminalità organizzata e la sussistenza di parziali riscontri a tali dichiarazioni.

Né i ricorrenti possono essere seguiti quando si addentrano in una personale e diffusa lettura della implausibilità di una futura tenuta di tali dichiarazioni e riscontri, sostenendo che esse non potranno non cadere in sede penale.

Invero, un siffatto iter argomentativo non riesce minimamente a svilire la congruenza e la serietà della contestazione, che non postula, ai fini del provvedimento straordinario di cui si discute, come già sopra riferito, alcuna certezza probatoria.

6.2. La relazione ministeriale mette ancora in rilievo, quale aspetto sintomatico dell'intreccio dei rapporti tra amministratori locali ed ambienti malavitosi, l'assegnazione di un

ex
vigile urbano, con precedenti per associazione di tipo mafioso e detenzione abusiva di armi ed in stretti rapporti di parentela con elementi di spicco della criminalità organizzata, all'ufficio di staff del sindaco, ovvero in una posizione strategica ai fini dell'attuazione del programma politico amministrativo e di governo del territorio.

I ricorrenti oppongono, al riguardo, che il soggetto in questione ha dimostrato al Comune di essere stato prosciolto dall'imputazione cui si è riferita la contestazione, di essere stato riabilitato in relazione ad altra condanna per reati risalenti nel tempo e di essersi attivato ai fini del conseguente aggiornamento del Casellario giudiziale.

Ma nessuna menda è ravvisabile nella contestazione, che, non omettendo, come pure riconosciuto dai ricorrenti, l'intervenuta riabilitazione del soggetto, chiarisce adeguatamente la criticità rilevata nell'assegnazione del dipendente allo staff sindacale.

Riferisce, infatti, la relazione prefettizia - integralmente richiamata nella relazione del Ministero dell'interno, quale parte integrante della proposta - che trattasi di soggetto che annovera precedenti per associazione di tipo mafioso e detenzione abusiva di armi, per i quali ha conseguito la riabilitazione, cugino di un noto pregiudicato ed elemento di spicco del clan dei casalesi, quale referente per l'agro di Gricignano di Aversa, e cugino di altro pluripregiudicato ed affiliato al clan dei casalesi.

Di talchè ai legami parentali del dipendente in parola, elemento cui, come correttamente osservano i ricorrenti, non è dato ascrivere,

ex
se, alcuna valenza indiziaria, si aggiunge un coacervo di ulteriori elementi che, considerati unitariamente al primo, permettono di escludere qualsiasi erroneità da parte degli atti impugnati nel riservare una particolare considerazione alla posizione del medesimo nell'apprezzamento dell'esistenza di forme di condizionamento dell'operato degli amministratori.

Sempre sul punto, non occorre poi spendere molte parole per segnalare che non colgono nel segno, per motivi logici prima ancora che giuridici, le argomentazioni ricorsuali che tentano di negare l'esistenza di un rapporto fiduciario tra vertice politico dell'Ente e componenti del relativo staff, ovvero ciò che, all'evidenza, si registra ordinariamente nella prassi amministrativa in generale, soprattutto laddove trattasi, come nella specie, di organizzazioni amministrative caratterizzate da dimensioni modeste.

6.3. Passaggio particolarmente qualificante della motivazione della relazione ministeriale - come rilevano gli stessi ricorrenti - è quello dedicato alla costituzione, ad opera dell'amministrazione comunale, di una società a capitale misto pubblico - privato, colpita nel corso dell'anno 2007 da provvedimento interdittivo antimafia.

La relazione evidenzia che le indagini ispettive hanno evidenziato elementi di compartecipazione della criminalità organizzata nella gestione della società ed inoltre che alcuni membri del consiglio di amministrazione della suddetta impresa, così come diversi rappresentanti della sua componente privata, abbiano avuto frequentazioni con affiliati del locale clan camorrista.

Sottoposto ad esame critico, il bando di gara, pubblicato per la ricerca del partner privato, ha fatto emergere che i criteri di scelta e la relativa attribuzione di punteggi non sembrano finalizzati ad individuare una società con caratteristiche tecniche utili per la puntuale esecuzione dei servizi da svolgersi da parte della costituenda impresa. Quanto allo svolgimento della gara ad evidenza pubblica per la scelta del partner privato, la relazione rimarca che la stessa si è svolta con sedute segrete. La relazione del Prefetto evidenzia altresì come nella fase costitutiva solamente una delle ditte rappresentanti la componente privata della società a capitale misto era in possesso della necessaria qualificazione per l'esecuzione di lavori pubblici e per la sola manutenzione degli immobili.

Ulteriori elementi che hanno fatto emergere il mancato esercizio del potere di controllo da parte dell'ente locale vengono evidenziati nelle intervenute modifiche dell'assetto societario, in particolare per quanto riguarda le quote di proprietà della componente societaria privata, ciò che ha consentito una diversa composizione del capitale sociale, realizzata tuttavia senza l'avvio di procedure ad evidenza pubblica, come richiesto dalla normativa di settore, ma attraverso cessioni di quote. La relazione della commissione d'indagine evidenzia come, per mezzo di tali cessioni ed in elusione di qualsiasi forma di pubblicità, una delle società componenti della compagine privata, destinataria di un provvedimento antimafia, abbia ceduto la propria partecipazione sociale ad altra ditta la quale ha successivamente acquistato parte del pacchetto azionario di un'altra società componente della compagine privata, fortemente condizionata dalla criminalità organizzata.

Altro episodio rappresentativo della volontà dell'ente locale di eludere le vigenti disposizioni in materia di certificazione antimafia è stato considerato, sempre nell'ambito della procedura selettiva del partner privato, la ritenuta sufficienza della comunicazione antimafia pur tenuto conto che l'importo concernente l'affidamento dei servizi alla società mista sarebbe stato certamente superiore a quello fissato dalla normativa antimafia per tale tipo di comunicazione.

Il mancato rispetto delle procedure previste dalla normativa vigente o comunque il grave ritardo nella loro attivazione è stato altresì rinvenuto nella richiesta dell'informativa antimafia nei confronti della società a capitale misto, formulata dall'ente locale solo sul finire dell'anno 2006, mentre sarebbe dovuta avvenire all'atto della costituzione della società.

Anche su tale punto, i ricorrenti offrono una diversa ricostruzione della vicenda, che non può,

peraltro, essere assunta in favorevole valutazione, non essendo supportata da alcuna seria affermazione, riscontrabile in atti.

Per pervenire a siffatta conclusione, il Collegio ha osservato quanto segue.

I ricorrenti hanno evidenziato che la procedura di gara, adottata per la selezione del partner privato a cui l'Ente intendeva affidare i servizi, era legittima anche in considerazione del fatto che la procedura stessa è rimasta indenne nell'ambito di un contenzioso amministrativo.

La tesi è priva di pregio.

Allo scrutinio di legittimità che si svolge nel giudizio amministrativo non è in alcun modo riconducibile altro apprezzamento che non quello relativo all'ambito delle censure dedotte dal soggetto interessato ad adire la tutela giudiziale. Il mancato accoglimento del gravame proposto avverso la procedura in parola nulla, pertanto, può dire ex se in ordine agli aspetti qui in trattazione.

I ricorrenti sostengono che non è vero che le sedute di gara non sono state rese pubbliche.

L'affermazione è sconfessata da uno dei documenti depositati dagli stessi ricorrenti in data 8 novembre 2010.

Trattasi della determinazione comunale, area tecnica, n. 9 del 10 marzo 2003, recante approvazione dei verbali di gara e aggiudicazione, che chiarisce nel preambolo che " ... venivano invitati gli esperti componenti la Commissione di Gara per il giorno ... per l'inizio dei lavori dell'espletamento della gara a seduta segreta;".

A ulteriore conferma, il Comune resistente fa inoltre notare che nei verbali dei lavori della commissione, pure in atti, non viene dato atto di alcuna forma di pubblicità.

Gli stessi ricorrenti ammettono che la certificazione antimafia non fu richiesta.

Né la mancata richiesta può essere giustificata dal fatto che l'offerta della gara era la scelta del socio privato e non l'affidamento dei servizi.

Infatti, come correttamente rilevato da controparte, la prospettiva dell'affidamento del servizio dei rifiuti solidi urbani nonché di tutti gli altri servizi indicati nell'oggetto della convenzione con la società mista rendeva l'importo presunto ampiamente eccedente il limite previsto per la comunicazione antimafia.

Quanto all'affermazione della sicura affidabilità delle persone fisiche, imprenditori di riferimento delle aziende riunite in Ati poi diventate socio privato, non è evidentemente rimesso all'apprezzamento personale degli amministratori o dei dirigenti di un ente pubblico la valutazione "a occhio" di tale requisito, in carenza degli approfondimenti da effettuarsi da parte delle amministrazioni competenti.

Infine, non giustifica nessun aspetto della vicenda la circostanza che l'affidamento di alcuni servizi sia stato successivamente revocato: la revoca, infatti, è stata solo parziale.

6.4. La relazione ministeriale evidenzia che la relazione del Prefetto mette inoltre in luce come le indagini concernenti gli affidamenti dei servizi di trasporto scolastico, trasporto disabili e mensa scolastica abbiano evidenziato gli elementi sintomatici di una condizione di permeabilità degli organi elettivi e dell'apparato burocratico, le cui determinazioni si sono orientate all'asservimento agli interessi delle locali organizzazioni criminali.

Si riferisce, in particolare, che l'ingerenza e lo sviamento dell'attività di gestione dell'ente sono stati resi possibili da una serie di rapporti di parentela, frequentazioni e cointeressenze tra alcuni amministratori e dipendenti comunali con soggetti legati o in organico alla locale criminalità, oltreché da una diffusa e ripetuta elusione di disposizioni normative che hanno consentito di adottare provvedimenti illegittimi risoltisi a beneficio di società o soggetti controindicati.

6.5. In particolare, quanto al trasporto disabili, gli atti impugnati fanno constare:

- che l'assegnazione è intervenuta per mezzo di nomina diretta ad un soggetto condannato per reati associativi di stampo mafioso e fratello del locale capo clan, che aveva precedentemente disimpegnato il servizio con una serie proroghe;

- che la successiva gara, indetta nel corso dell'anno 2007 per l'affidamento del suddetto servizio è stata aggiudicata all'unica società partecipante, riconducibile allo stesso soggetto cui il servizio trasporto disabili era stato precedentemente affidato. Tale conferimento è stato successivamente revocato a seguito di intervenuta interdittiva antimafia in capo alla menzionata impresa ed è stato poi aggiudicato, con una procedura negoziata caratterizzata da evidenti profili di illegittimità ed anomalie procedurali. La relazione prefettizia evidenzia taluni elementi sintomatici di collegamenti tra l'impresa risultata aggiudicataria dell'affidamento diretto e la precedente destinataria della interdittiva, acclarati anche da un procedimento penale instaurato presso la DDA di Napoli e tali da far ritenere che la gestione del servizio in questione sia riconducibile alla locale famiglia camorrista.

A tali elementi i ricorrenti sostanzialmente oppongono, al di là di una serie di notazioni prive di rilievo, quali la necessità del Comune di dotarsi del servizio trasporto disabili, che "gli elementi raccolti dalla prefettura sono tutt'altro che concreti in quanto, oltre alla mera constatazione che l'incarico sia stato affidato ad un soggetto pregiudicato, non vi è altro" e che non vi sarebbe, in particolare, prove di alcuna irregolarità nella successiva procedura di gara. I ricorrenti sottolineano anche la minima entità dell'importo percepito dal soggetto in questione per l'espletamento del servizio.

Ma, tale iter argomentativo non può essere seguito dal Collegio, atteso che l'elemento cui i ricorrenti chiedono non addurre alcun peso (affidamento dell'incarico a soggetto pregiudicato) è tale da rendere, unitamente agli altri elementi apprezzati dagli atti gravati, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, non illogica la conclusione dagli stessi atti formulata di una soggezione dei disciolti amministratori alla criminalità organizzata.

Infine, resta naturalmente fuori da ogni possibile apprezzamento rimesso a questa sede l'aspetto dell'entità dell'utilità appresa

contra legem

, per effetto della condizione di permeabilità degli organi elettivi e dell'apparato burocratico.

6.6. Quanto al trasporto alunni scuola materna, la relazione ministeriale segnala che esso è stato affidato per circa 10 anni alla stessa ditta che gestiva già il servizio trasporto disabili e caratterizzato da numerose proroghe, nonostante gli espressi divieti posti dalla normativa vigente, e che nella relazione prefettizia viene evidenziato come la richiesta di accertamenti antimafia venne inviata alla Prefettura, che appurerà la sussistenza di cause ostative, solo successivamente all'avvenuto conferimento dell'incarico. Non si manca di osservare che la Commissione d'indagine ha messo in luce che il capitolato d'appalto richiedesse per lo svolgimento del servizio il possesso di un deposito automezzi sito nel territorio del comune di Gricignano di Aversa, condizione non giustificata ed irragionevolmente restrittiva dei requisiti di partecipazione alla gara. La relazione ministeriale fa ancora presente che la disciolta amministrazione ha in seguito approvato un nuovo capitolato d'appalto in nulla migliorativo rispetto al precedente. Viene, infine, citata la relazione dell'organo ispettivo, nella parte in cui evidenzia, in relazione all'ultima gara aggiudicata alla ditta in questione, che il servizio è iniziato senza che si fosse preventivamente proceduto all'aggiudicazione definitiva ed alla sottoscrizione del relativo contratto.

Quanto, invece alle procedure che si sono svolte per l'affidamento del servizio di refezione scolastica, la relazione ministeriale rimarca che esso è stato aggiudicato ad una ditta risultata positiva ai controlli antimafia, e successivamente ad altra società nei cui confronti sono in corso accertamenti per possibili collegamenti con la criminalità organizzata.

In relazione ad entrambi tali vicende, che fanno emergere con tutta evidenza la tenuta della logicità e della correttezza del giudizio inerente la esistenza di elementi sintomatici di collegamento con la criminalità organizzata, i ricorrenti ripropongono nuovamente una personale ricostruzione dei fatti, che, però, in nessuna parte riesce ad alterare i passaggi fondanti dell'iter motivazionale della relazione prefettizia.

In particolare, quanto all'affermazione che la responsabilità delle eventuali irregolarità procedurali sopra elencate non è ascrivibile agli organi politici dell'Ente (argomentazione utilizzata dai ricorrenti anche in altre parti del ricorso), si osserva, per sconfessarne qualsiasi fondatezza, che il buon andamento della pubblica amministrazione e il regolare funzionamento dei servizi costituiscono proprio - a valle - gli ambiti tipici per l'apprezzamento degli eventuali effetti derivanti dalla compromissione - a monte - della libera determinazione degli organi elettivi causata dal collegamento o dal condizionamento con la criminalità organizzata.

7. Nulla muta nel quadro delineato dal contesto come sopra riassunto tenendo conto delle ulteriori contestazioni dai ricorrenti rivolte avverso le conclusioni cui è pervenuta la relazione prefettizia in ordine all'appalto relativo alla costruzione di alcuni parcheggi e all'assetto urbanistico conferito ad alcune zone del territorio comunale.

Si tratta, infatti, anche qui, dell'esposizione di considerazioni di assoluta inconsistenza oggettiva, che, nell'ambito dello scrutinio di legittimità rimesso a questa sede, in raffronto alla mole ed alla univocità degli elementi assunti al procedimento, non risultano in alcun modo idonee ad incidere né sulla attendibilità complessiva degli elementi stessi che, a giudizio (ampiamente discrezionale) dell'amministrazione, denotano l'esistenza di collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata, né sulla tenuta di logicità dell'apprezzamento in ordine alle conseguenze negative che ne derivano, in termini sia di compromissione della libera determinazione dell'organo elettivo sia di pregiudizio del buon andamento dell'amministrazione e del funzionamento dei servizi.

In particolare, nessuna delle doglianze svolte in ricorso fa emergere la denunciata erroneità, inesattezza, incompletezza ovvero parzialità dei presupposti assunti a base del gravato provvedimento straordinario.

8. Quanto alle considerazioni introdotte dai ricorrenti a mezzo di motivi aggiunti, osserva il Collegio che i ricorrenti si dolgono che la relazione prefettizia abbia ritenuto rilevanti le posizioni di alcuni amministratori e dipendenti dell'Ente.

In particolare, in relazione all'assessore N. C., i ricorrenti si dolgono che siano stati rimarcati i suoi rapporti di parentela (zio di un pluripregiudicato, cugino di altro pregiudicato e zio di un detenuto) rappresentando che i legami familiari sarebbero del tutto ininfluenti nella valutazione commessa alla tipologia di atti quali quelli impugnati.

In relazione all'assessore F. R., si lamenta:

- che siano richiamati alcuni procedimenti penali pendenti, segnatamente tre, che si sono conclusi, anteriormente al decreto di scioglimento, due con l'archiviazione, uno con l'assoluzione;

- che sia stata richiamata la denuncia dal medesimo effettuata in ordine ad un tentativo di estorsione subito, in forza del quale fu arrestato un affiliato al clan camorristico prevalente nella zona;

- che sia stata rimarcata la frequentazione del medesimo con malavitosi, emergente da un solo controllo.

In relazione al consigliere comunale L. A., si lamenta che siano stati rimarcati i suoi rapporti di parentela (nipote di un pregiudicato) e le sue frequentazioni, emergenti da un solo controllo, risalente nel tempo.

In relazione al consigliere comunale G. B., si lamenta che siano stati rimarcati i suoi rapporti di parentela (cugino di 1^a grado di un pregiudicato) e il suo coinvolgimento, insieme ad altri amministratori comunali, in un processo penale, relativo ad irregolarità compiute dall'amministrazione circa l'insediamento della

...omissis...

in Gricignano di Aversa, conclusosi con decreto di archiviazione.

In relazione al consigliere comunale G. I., si lamenta che siano riferiti gli esiti di alcuni controlli di polizia, che attestano la sua frequentazione con pregiudicati, elementi ritenuti irrilevante perché trattavasi, in un caso, di un dipendente comunale, nell'altro caso di un cognato.

In relazione al vice sindaco G. D., si lamenta:

- che sia stata rimarcata la sua parentela con un soggetto pregiudicato, laddove trattasi, in realtà, di parentela indiretta con soggetto poi assolto;
- che sia stato evidenziato che il medesimo è stato denunciato per gioco d'azzardo, elemento ritenuto del tutto ininfluenza, soprattutto considerando che è stato rilevato, al contempo, che lo stesso è stato assolto in via definitiva;
- che viene richiamato che lo stesso fu indagato, insieme ad altri amministratori, in procedimento relativo alla già citata vicenda dell'insediamento della *...omissis...* in Gricignano di Aversa, conclusosi con decreto di archiviazione;
- che si riferiscono episodi di intimidazione di cui lo stesso è stato vittima, e che ha prontamente denunciato, quasi come demeriti;
- che si stigmatizza la frequentazione di soggetti con precedenti penali, non attinenti a reati connessi alla criminalità organizzata e riferiti a due episodici controlli di polizia;
- che si stigmatizza la frequentazione di altro soggetto pregiudicato, che, all'epoca del controllo di polizia, era incensurato.

Con riferimento al dipendente comunale A. B., si richiama quanto censurato in relazione alla posizione del vice sindaco.

Quanto, infine, al dipendente comunale Giuseppe Moretti, si lamenta che siano riportati i suoi precedenti penali, senza dar conto delle assoluzioni riportate, della riabilitazione ottenuta e senza tener conto che il medesimo riveste il mero incarico di custode del campo sportivo.

Ma anche tali censure - che, è bene precisare, sono state come sopra riassunte con esclusivo riferimento ai loro contenuti innovativi rispetto a quelli del ricorso - non risultano conducenti.

Per escludere qualsiasi fondatezza delle doglianze, conviene limitarsi, per economia espositiva, a richiamare le acute e sintetiche difese al riguardo svolte dal Comune resistente, che rilevano che, tra i dieci amministratori esaminati:

- cinque risultano essere stati controllati con pregiudicati più o meno noti, per la maggior parte dei casi per reati connessi alla delinquenza organizzata;
- cinque risultano indagati per gravi reati;

- tre hanno stretti rapporti di parentela con noti camorristi.

Infine, non vertendosi nell'ambito di un apprezzamento valutativo, e tenuto conto degli stessi elementi riferiti dai ricorrenti, nessun fraintendimento risulta essersi concretizzato ad opera degli atti impugnati con riguardo alla posizione dei nominati dipendenti comunali.

9. Per tutto quanto precede, il ricorso deve essere respinto.

Le spese sono in parte compensate e in parte, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) definitivamente pronunciando sul ricorso di cui in epigrafe, lo respinge.

Condanna la parte ricorrente al pagamento in favore della Commissione straordinaria per la gestione del Comune di Gricignano di Aversa le spese di lite, complessivamente liquidate in euro 2.000,00 (euro duemila/00). Compensa le altre.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio dell'8 giugno 2011 con l'intervento dei magistrati:

IL PRESIDENTE

Giorgio Giovannini

L'ESTENSORE

Anna Bottiglieri

IL CONSIGLIERE

Roberto Politi

Depositata in Segreteria il 9 agosto 2011

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