

Publicato il 07/12/2017

N. 05782/2017REG.PROV.COLL.
N. 03410/2017 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3.410 del 2017, proposto da -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-e -OMISSIS-, tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Massimo Luciani e Massimo Colarizi, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Massimo Luciani in Roma, Lungo Tevere Raffaello Sanzio, 9;

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, e Prefettura – U.T.G. di Reggio Emilia, in persona del Prefetto *pro tempore*, tutti rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici sono domiciliati in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Presidente della Repubblica, Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza pubblica di Reggio Emilia e Commissione d'indagine di cui all'art. 143, co. 2, del D.L.vo 18 agosto 2000, n. 267 presso il Comune di -OMISSIS-, non costituiti in giudizio;

nei confronti di

Comune di -OMISSIS-, non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. per il LAZIO – -OMISSIS-, resa tra le parti, concernente lo scioglimento ex art. 143, D.L.vo 267/2000 del Consiglio comunale di -OMISSIS- e la nomina della Commissione straordinaria per la provvisoria gestione del Comune.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno e della Prefettura di Reggio Emilia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 26 ottobre 2017 il Consigliere Oswald Leitner e uditi, per gli appellanti, gli Avvocati Massimo Colarizi e Massimo Luciani e, per le Amministrazioni costituite, l'Avvocato dello Stato Tito Varrone;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso proposto dinanzi al T.A.R. per il Lazio gli odierni appellanti hanno impugnato - in uno con la relazione del Ministero dell'Interno - OMISSIS- e la relazione della Prefettura di Reggio Emilia del -OMISSIS-- il Decreto del Presidente della Repubblica del -OMISSIS-, con il quale sono stati disposti, ai sensi dell'art. 143, comma 1, D.L.vo 267/2000 (TUEL), lo scioglimento del Consiglio comunale del Comune di -OMISSIS- e la nomina della Commissione straordinaria per la provvisoria gestione del Comune, impugnazione che è stata estesa, con successivi motivi aggiunti, alla relazione della Commissione d'indagine prefettizia presso il Comune di -OMISSIS- (in breve, RCI) ed ai suoi allegati nonché al verbale di riunione del 12 gennaio 2016 del Comitato provinciale per l'Ordine e la Sicurezza pubblica di Reggio Emilia.

I ricorrenti hanno fatto preliminarmente presente di essere stati designati amministratori del Comune all'esito delle votazioni amministrative del -OMISSIS-, che avevano visto prevalere la “-OMISSIS-” collegata al sindaco -OMISSIS-; le ricorrenti -OMISSIS-e -OMISSIS-erano state elette consiglieri comunali, mentre il ricorrente -OMISSIS-, insieme alla ricorrente -OMISSIS-, erano stati nominati assessori nella giunta guidata dal sindaco -OMISSIS-.

Proseguivano i ricorrenti che in data 28/08/2014 il sindaco -OMISSIS- era stato intervistato da alcuni studenti della *tv-web*“-OMISSIS-”, nell'ambito di un'inchiesta sulla situazione della criminalità organizzata nel Comune di -OMISSIS-, intervista nel corso della quale gli erano state chieste informazioni sul sig. -OMISSIS-, residente a -OMISSIS- e condannato, anni addietro, per un reato associativo. Il servizio giornalistico aveva avuto, del tutto immotivatamente, un forte impatto mediatico negativo sul sindaco -OMISSIS-; pur conservando la fiducia dell'organo consiliare, egli, in data 30 gennaio 2016, aveva, alla fine, rassegnato le sue dimissioni, provocando lo scioglimento del Consiglio comunale, ai sensi dell'art. 141 TUEL.

Ciò nonostante, in data -OMISSIS-, era stato emanato il D.P.R. impugnato, che era motivato con riguardo a pretese *“forme di ingerenza della criminalità organizzata che (avrebbero) esposto l'Amministrazione a pressanti condizionamenti, compromettendo il buon andamento e l'imparzialità dell'attività comunale”*.

L'impugnazione dello scioglimento del Consiglio comunale e del commissariamento dell'Ente locale è stato affidato dai ricorrenti a tre motivi di ricorso, successivamente integrati con apposito ricorso per motivi aggiunti; inoltre, è stata dedotta l'illegittimità costituzionale dell'art. 143 TUEL.

Il ricorso, integrato con i motivi aggiunti, è stato respinto dal T.A.R., con la sentenza impugnata in questa sede, avverso la quale gli appellanti hanno interposto gravame, articolando quattro motivi di appello.

Si sono costituiti in giudizio la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e la Prefettura – U.T.G. di Reggio Emilia, per resistere al gravame.

All'udienza in camera di consiglio del 22/06/2017, fissata per la decisione sull'istanza cautelare proposta dagli appellanti, quest'ultimi hanno rinunciato alla predetta istanza.

Successivamente le parti hanno dimesso memorie e, all'udienza del 26/10/2017, la causa è passata in decisione.

Prima di procedere all'esame dei singoli motivi d'appello, è anzitutto utile ribadire i consolidati principi applicabili alla materia controversa.

Lo scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazioni mafiose, ai sensi dell'art. 143 del D.L.vo 267/2000, non ha natura di provvedimento di tipo sanzionatorio, ma preventivo, con la conseguenza che, ai fini della sua adozione, è sufficiente la presenza di elementi che consentano di individuare la sussistenza di un rapporto tra l'organizzazione mafiosa e gli amministratori dell'ente considerato infiltrato (cfr., Cons. Stato, Sez. III, n. 5023/2015).

L'art. 143, cit., al comma 1 (nel testo novellato dall'art. 2, comma 30, della legge 94/2009), richiede che la predetta situazione sia resa significativa da elementi *“concreti, univoci e rilevanti”*, che assumano valenza tale da determinare *“un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi amministrativi e da compromettere l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali”*. Gli elementi sintomatici del condizionamento criminale devono, quindi, caratterizzarsi per concretezza ed essere, anzitutto, assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica; per univocità, intesa quale loro chiara direzione agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire; per rilevanza, che si caratterizza per l'idoneità all'effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'ente locale (cfr., Cons. Stato, Sez. III, n. 1038/2016, n. 196/2016 e n. 4792/2015).

La natura e la finalità della misura in esame implicano due corollari: a) l'ampiezza della latitudine della potestà discrezionale di apprezzamento degli elementi significativi di collegamenti diretti o indiretti, che, nondimeno, devono rivelare, anche solo secondo un giudizio di plausibilità (purché logico e attendibile), il condizionamento degli amministratori locali da parte delle

consorterie mafiose (Cons. Stato, Sez. III, 23 aprile 2014, n. 2038); b) il livello estrinseco e limitato del sindacato del giudice amministrativo sulla legittimità dei provvedimenti in questione, che non può spingersi oltre il riscontro della coerenza logica della valutazione ad essi sottesa e della corretta considerazione dei fatti individuati come significativi del condizionamento mafioso e che, in ogni caso, non può penetrare fino alla disamina del merito della scelta del commissariamento (Cons. Stato, Sez. III, 6 marzo 2012, n. 1266).

Le vicende, che costituiscono il presupposto del provvedimento di scioglimento di un Consiglio comunale, poi, devono essere considerate nel loro insieme, e non atomisticamente, e risultare idonee a delineare, con una ragionevole ricostruzione, il quadro complessivo del condizionamento mafioso; assumono quindi rilievo 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 locali alla criminalità organizzata ... , e ciò anche quando il valore indiziario degli elementi raccolti non è sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione (cfr., in ultimo, Cons. Stato, Sez. III, n. 1038/2016, n. 4529/2015, n. 3340/2015, n. 2054/2015 e n. 3340/2014).

Svolte queste premesse è possibile procedere alla disamina dei quattro motivi d'appello.

Nelle premesse al primo motivo d'appello, gli appellanti deducono che, secondo la relazione prefettizia su cui si fonda il D.P.R. di scioglimento, i fatti che dimostrerebbero la permeabilità dell'Amministrazione comunale al volere della cosca facente capo alla famiglia -OMISSIS-, sarebbero i seguenti:

- 1) *“le dichiarazioni e il comportamento del sindaco”* -OMISSIS-, in occasione della ricordata intervista alla *tv-web*;
- 2) la manifestazione pubblica di sostegno al sindaco medesimo, con la partecipazione di *“soggetti [...] vicini o contigui”* alla cosca, tanto che il 20% delle

- firme raccolte in quell'occasione a supporto dell'Amministrazione in carica sarebbe imputabile a soggetti "vicini" alla cosca di -OMISSIS-;
- 3) il fatto che nel 2013 un futuro candidato alla carica di sindaco, poi eletto consigliere comunale di opposizione nel 2014, è stato promotore della ristrutturazione di una rotonda stradale attraverso un contributo offerto da una "ditta controindicata", la quale avrebbe anche sponsorizzato in parte la "-OMISSIS-", svoltasi il-OMISSIS-;
 - 4) l'adozione di una variante al piano urbanistico comunale per la realizzazione di un supermercato nell'area denominata "-OMISSIS-", con conseguente vendita del lotto, senza che l'Amministrazione comunale avesse valutato le possibili ingerenze mafiose, in quanto, nonostante il Presidente della Provincia avesse raccomandato "*la massima cautela nella valutazione dei requisiti soggettivi dei contraenti*", l'Amministrazione comunale avrebbe chiesto l'informativa antimafia per una sola delle ditte coinvolte nell'operazione;
 - 5) le assunzioni di "soggetti «legati» a vario titolo ad esponenti della cosca" nel Comune di -OMISSIS-;
 - 6) l'affidamento, nel 2008 e nel 2013, di appalti a due ditte in seguito raggiunte da informazioni interdittive antimafia;
 - 7) il pagamento, da parte dell'Amministrazione, di una fattura risalente al 2010 a favore di un'impresa poi "confiscata";
 - 8) la presenza di candidati legati alla criminalità organizzata calabrese nella Lista "-OMISSIS--" nella tornata elettorale amministrativa del 2009;
 - 9) il fatto che alcuni membri dell'organizzazione criminale avrebbero rivolto minacce e intimidazioni a politici locali e nazionali in occasione della manifestazione nazionale di un partito politico tenutasi il -OMISSIS-;
 - 10) il fatto che, in occasione delle elezioni comunali del 2014, una candidata alla carica di sindaco avrebbe ricevuto delle minacce volte a farla desistere dalla candidatura;
 - 11) la circostanza che il cognato di un "soggetto controindicato" avrebbe abusivamente abitato dal 2008 in un "casello ferroviario" in disuso, senza aver

mai pagato il canone di locazione, situazione che l'Amministrazione avrebbe "sanato" con effetto retroattivo tramite una concessione scaduta il 31 dicembre 2013. Si afferma, altresì, che sarebbe "sospetto" il fatto che il conduttore in questione sia destinatario di "prestazioni sociali" giustificate da una condizione d'invalidità che sarebbe incompatibile con lo svolgimento dei lavori di ristrutturazione;

12) il fatto che un altro immobile demaniale sarebbe stato assegnato dal Comune a un cittadino originario di -OMISSIS-, per un canone mensile di € -OMISSIS-, sulla base delle condizioni economiche precarie del destinatario. La Commissione non ha rinvenuto accertamenti sull'effettivo stato di bisogno del beneficiario;

13) la ristrutturazione, nell'anno 2011, dell'ultimo piano "dell'edificio delle scuole medie per realizzarvi la nuova sede" di un'associazione di volontariato, tramite lavori affidati in maniera "incauta" ad un'associazione che avrebbe subappaltato i lavori a un'impresa esterna "(oggi confiscata)" pretesamente "riconducibile ad uno stretto parente del più volte citato vertice della consorteria", in violazione del divieto di "delega di funzioni pubbliche";

14) l'inopportuno affidamento, da parte del sindaco -OMISSIS-, dei lavori di ristrutturazione della sua casa tra il 2012 e il 2014 a una ditta che in seguito è stata raggiunta da un provvedimento interdittivo.

Proseguono gli appellanti, che, in particolare, nei motivi aggiunti sarebbero stati illustrati quattordici diversi profili di eccesso di potere per difetto d'istruttoria, travisamento dei fatti, difetto di motivazione, contraddittorietà e illogicità (e conseguente violazione dell'art. 143 del TUEL, per difetto dei presupposti per lo scioglimento dell'Ente per infiltrazione mafiosa). Ciascuno di questi profili evidenzerebbe degli oggettivi elementi di erroneità, parzialità e pregiudizio della relazione ministeriale e della relazione prefettizia (atti che costituiscono l'apparato motivazionale del provvedimento impugnato) nonché oggettivi e ripetuti profili di contraddittorietà tra gli atti impugnati e gli atti d'indagine richiamati dalla Commissione d'indagine.

La sentenza affermerebbe, per contro, che *“i presupposti dello scioglimento”* sarebbero *“adeguatamente indicati nella relazione della Commissione d’accesso e nella conseguente relazione prefettizia, acquisite integralmente a seguito dell’istruttoria disposta, sulle quali si è fondata la proposta di scioglimento del Ministro dell’Interno accolta nel D.P.R. impugnato con il ricorso”*.

In particolare, dopo aver pedissequamente riportato, in sintesi, gli addebiti indicati nella relazione prefettizia (senza accennare alle doglianze che contestavano anzitutto in fatto quanto ivi asserito), nella sentenza si esporrebbe, poi, che *“diversamente da quanto prospettato da parte ricorrente con il primo motivo di impugnazione e coi motivi aggiunti, il provvedimento gravato ha correttamente individuato la sussistenza dei presupposti di fatto che legittimano l’adozione del provvedimento di cui all’art. 143, d.lgs. 267/2000, evidenziando, con argomentazione logica e congruente, la sussistenza di una significativa rete di collegamenti e vicinanze, dalla quale si è logicamente inferita l’esistenza del condizionamento”*.

Inoltre, nella sentenza si aggiungerebbe che:

- *“il complesso quadro individuato e sopra sintetizzato, alla luce della più volte ricordata necessità di una valutazione unitaria dei fatti, non viene in concreto depotenziato dalle singole contestazioni contenute in atti, che, pur facendo emergere, a tutto concedere, l’esistenza di alcune inesattezze, non risultano idonee ad elidere i profili di forte e decisa valenza rivelatrice dei collegamenti esistenti tra gli amministratori locali e la criminalità organizzata e dei conseguenti condizionamenti”*;
- *“le vicende segnalate, alla luce della pluralità dei fatti considerati sintomatici dell’esistenza di legami e contatti tra l’amministrazione comunale e la criminalità organizzata e della ricchezza del quadro fattuale emerso, sono idonee a fondare l’adozione della misura impugnata”*;
- *“la presenza di rilievi mossi in relazione ad episodi verificatisi nel corso delle precedenti consiliature non appare ingiustificata, attesa la sostanziale continuità politico-famigliare [...] tra tali consiliature e quella oggetto dell’impugnata misura di scioglimento”*;
- *“il provvedimento di scioglimento ex art. 143 TUEL si basa sull’accertata diffusione sul territorio della criminalità organizzata e tale misura non ha natura di provvedimento*

«sanzionatorio» [...] , non avendo finalità repressive nei confronti di singoli, ma rispondendo allo scopo fondamentale di salvaguardare la funzionalità dell'amministrazione pubblica».

Secondo gli appellanti, la sentenza sarebbe errata e illegittima e dovrebbe essere annullata e riformata, in primo luogo, perché le contestazioni mosse ai provvedimenti impugnati non comporterebbero semplici “inesattezze”, bensì un manifesto eccesso di potere per travisamento dei fatti, attesa la “stridente opposizione” tra gli atti endo-processuali e il provvedimento conclusivo e/o il “trascurato esame di circostanze essenziali” per la vicenda oggetto di causa.

Ciò premesso, con il primo motivo di gravame, prima di contestare singolarmente le diverse presunte incongruità da cui sarebbero viziati il D.P.R. ed i suoi atti presupposti, gli appellanti contestano principalmente il presunto silenzio della sentenza sugli aspetti specifici evidenziati in primo grado.

L'impianto generale degli atti propedeutici al provvedimento di scioglimento impugnato, poi, sarebbe anche manifestamente inidoneo a sorreggere la conclusione della necessità dello scioglimento del Comune.

La relazione prefettizia, la relazione della Commissione d'indagine e il verbale del Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica di Reggio Emilia, infatti, seguirebbero il seguente percorso argomentativo:

- a) con particolare enfasi è descritto il fenomeno generale della presenza mafiosa nel territorio della Regione Emilia-Romagna e della Provincia di Reggio-Emilia (cfr. p. 262 RCI);
- b) premessa tale circostanza, si riconosce che non sono attestabili collegamenti, “cointeressenze” o specifiche connivenze tra l'ambiente criminale e gli organi di gestione politica e amministrativa del Comune di -OMISSIS- (p. 261 RCI). Più in particolare, si dà atto che mancano del tutto gli elementi sintomatici di tali collegamenti, specie per quanto concerne la consiliatura iniziata nel 2014 con l'elezione a sindaco di -OMISSIS-;

c) pur tuttavia, si lamenta una generica *“fragilità culturale”*, una *“carente percezione culturale”* e *“inconsapevolezza”* dell’Amministrazione, un’indistinta *“carenza di attenzione”* (RCI, pp. 259 seg., spec. 261, nonché le dichiarazioni rese a verbale dai componenti del Comitato Provinciale per l’Ordine e la Sicurezza pubblica in data 12 gennaio 2016) rispetto al pericolo di infiltrazione; un non determinato né precisato rischio di osmosi tra amministrazione e criminalità (dovuto esclusivamente al dato geografico e territoriale della residenza di alcuni pregiudicati nel Comune di -OMISSIS-);

d) in questa prospettiva, si offre come riscontro di tale (ritenuta) fragilità alcuni episodi manifestamente marginali, inidonei a configurare il radicamento delle organizzazioni mafiose nell’Amministrazione;

e) nell’esame di tali (presunti) riscontri, gli episodi di (preteso) *“contatto”* tra Amministrazione e criminalità organizzata sono affastellati senza ordine logico nonostante: 1) risalgono a periodi diversi e non collegati tra loro (come ammesso anche dalla RCI); 2) si sono verificati prima dell’inizio del mandato dell’Amministrazione guidata dall’avv. -OMISSIS-; 3) si sono verificati quando le imprese private menzionate non erano state identificate come sospette di infiltrazione mafiosa;

f) degli episodi sui quali si insiste non si esamina mai l’effettiva portata politico-amministrativa e, anzi, se ne dà per scontata la rilevanza anche quando l’autorità giudiziaria o di pubblica sicurezza l’avrebbero già esclusa radicalmente.

Nelle conclusioni della RCI si affermerebbe, poi, che, *“pur in assenza di evidenze giudiziarie da cui desumere collegamenti e/o cointeressenze economiche tra l’Amministrazione comunale e la criminalità organizzata, [...] non può ritenersi che il Comune di -OMISSIS- sia del tutto impermeabile a condizionamenti esterni”* (p. 2 RCI), in quanto l’ente *“è apparso attrezzato in modo debole per poter assicurare una linea forte di controllo e di contrasto verso potenziali ingerenze esterne”* (p. 28 RCI).

La Commissione d’indagine non avrebbe, quindi, rilevato uno stato attuale di infiltrazione mafiosa, ma semplicemente una condizione di pericolo di

eventuale infiltrazione mafiosa. Tale pericolo, però, non sarebbe dovuto a reiterate illegittimità amministrative o a uno stato di connivenza, bensì solamente al fatto che a -OMISSIS- sono residenti alcuni pregiudicati e talune persone oggetto di “*attenzione*” perché legate (o semplicemente ritenute legate) a consorterie criminali.

In altri termini, negli atti impugnati si prospetterebbero, del tutto irragionevolmente, tre diverse valutazioni delle stesse circostanze:

- a conclusione della descrizione dei fatti oggetto dell'indagine, la RCI esclude l'oggettiva sussistenza di qualsiasi fatto rilevante;
- nella valutazione degli stessi fatti data dalla medesima Commissione, si parla della percezione di un “*pericolo*” d'infiltrazione;
- nella Relazione ministeriale si parla, anche qui con palese salto logico, di “*concreti, univoci e rilevanti elementi di collegamento*” con la criminalità organizzata.

Riassunte in questi termini le doglianze esposte dagli appellanti, ritiene il Collegio che l'articolato motivo di gravame sia infondato.

In argomento, giova ricordare, in primo luogo, che l'esame dell'appello va condotto, tenendo presente il principio fissato dalla costante giurisprudenza di questo Consiglio, per cui “*in riferimento al grado di ampiezza dei poteri di cui dispone il giudice amministrativo nell'esame dell'impugnazione del provvedimento di scioglimento ... può essere esercitato solo un sindacato di legittimità di tipo estrinseco, senza possibilità di valutazioni che, al di fuori dell'espressione dell'ipotesi di travisamento dei fatti o manifesta illogicità, si muovano sul piano del merito amministrativo*” (Cons. Stato, Sez. III, n. 1266/2012).

Ebbene, a parere del Collegio, tale travisamento dei fatti o manifesta illogicità non sono ravvisabili nel caso di specie, poiché i vari elementi sintomatici esposti negli atti propedeutici del decreto impugnato non vanno valutati atomisticamente, ma nel loro complesso e, se è vero che gli elementi raccolti devono essere concreti, univoci e rilevanti, è tuttavia anche vero che dall'esame complessivo di tali elementi che si può ricavare, da un lato, il quadro ed il grado di condizionamento mafioso e, dall'altro, la ragionevolezza

della ricostruzione operata, quale presupposto per la misura dello scioglimento dell'ente, potendo essere sufficiente allo scopo anche soltanto un atteggiamento di debolezza, omissione di vigilanza e controllo, incapacità di gestione della macchina amministrativa da parte degli organi politici che sia stato idoneo a beneficiare soggetti riconducibili ad ambienti controindicati (cfr., in questo senso, Cons. Stato, Sez. III, n. 2895/2013). La *ratio* sottesa al provvedimento di scioglimento del Consiglio comunale, infatti, è quella di offrire uno strumento di tutela nei confronti del controllo e dell'ingerenza delle organizzazioni criminali sull'azione amministrativa degli enti, in presenza anche di situazioni estranee all'area propria dell'intervento penalistico o preventivo (così, Cons. Stato. Sez. III, n. 2038/2014), nell'evidente necessità di evitare, con immediatezza, che l'Amministrazione locale rimanga permeabile all'influenza della criminalità organizzata per l'intera durata del suo mandato elettorale (cfr. Cons. Stato, Sez. III, n. 3340/2014). Una simile permeabilità, che può sussistere anche alla luce di collegamenti indiretti ed in assenza dell'accertata sussistenza di vere e proprie cointeressenze, è senz'altro ravvisabile, nel caso di specie, poiché gli elementi raccolti dalla Commissione d'indagine, da un lato, evidenziano vari episodi o situazioni, mal gestiti, in cui le varie articolazioni dell'ente sono venute in contatto con appartenenti o soggetti vicini alla criminalità organizzata e/o si ha avuto l'interessamento di quest'ultima per le vicende politiche-amministrative e, dall'altro lato, appalesano quantomeno la mancanza di adeguati meccanismi di difesa da atti di ingerenza e/o comunque dagli interessi manifestati da parte di soggetti controindicati, situazione che, nella migliore delle ipotesi, va vista e considerata come inconsapevolezza della problematica correlata o tolleranza e/o leggerezza nel rapportarsi adeguatamente con il fenomeno in questione.

Per quanto riguarda, poi, specificatamente, il rilievo, per cui soltanto due degli episodi posti a fondamento del provvedimento impugnato (l'intervista rilasciata dal sindaco nel mese di agosto 2014 e la manifestazione di sostegno avvenuta nel mese di settembre 2014) si sono verificati nell'ultima

consiliatura, va comunque considerato, come si spiegherà meglio nell'ambito della trattazione del terzo motivo di gravame, che nel Comune di -OMISSIS- è ravvisabile una chiara continuità politica rispetto alle precedenti consiliature (si pensi, soltanto al fatto che il sindaco -OMISSIS- era già stato assessore nel periodo 2009/2014), per cui gli elementi contestati che sono temporalmente riconducibili agli anni *ante* 2014 appaiono comunque significativi ed indicativi della situazione politica ed amministrativa dell'ente comunale in essere al momento dell'adozione del provvedimento di scioglimento del Consiglio comunale.

Per quanto riguarda l'infondatezza delle specifiche contestazioni mosse con il gravame, valgono, invece, le seguenti considerazioni:

1) In primo luogo, gli appellanti contestano l'analisi del "*contesto ambientale*" svolta dall'Amministrazione, laddove viene affermato che, a seguito dell'insediamento a -OMISSIS- di una comunità calabrese di 1.700 persone, vi sarebbe stato un cambiamento in negativo dei costumi della popolazione, ora asseritamente caratterizzata da "*chiusura e sospetto*", asserzione che sarebbe del tutto infondata, poiché, al momento del scioglimento dell'ente, il bilancio sarebbe stato in attivo, il Sole-24 ore avrebbe classificato il Comune al-OMISSIS- posto nell'elenco dei "*Borghi Felici*" d'Italia e l'Ufficio anagrafe avrebbe certificato che i residenti nati nella Regione Calabria risultavano essere 497, mentre la relazione della Commissione di indagine (RCI) parlerebbe di soli 319 abitanti.

Sul punto va ribattuto che, dato che nella RCI si parla di 119 famiglie di origine calabrese per un totale di 391 persone e gli stessi appellanti, nel richiamare una rilevazione statistica del 16 maggio 2016, indicano 497 unità, quota che va considerata comunque significativa in termini percentuali sulla popolazione complessiva del Comune (5.462 abitanti), pare evidente che l'indicazione, nella relazione prefettizia, di 1.700 abitanti di origine calabrese è semmai frutto di un errore squisitamente materiale, la cui portata in ogni caso non incide sulla descrizione dei fatti posti a base del provvedimento. In ogni

modo, va rilevato, poi, che, nella relazione prefettizia, l'atteggiamento di chiusura e sospetto non viene affermato *sic et simpliciter*, ma si richiama espressamente la reazione avuta da alcuni cittadini intervistati nel corso del già più volte citato servizio giornalistico, i quali – solo a sentire nominare la parola “*mafia*” o il nome di un condannato per reati di mafia residente in paese, hanno dichiarato di non voler rispondere. Appare, quindi, evidente che le affermazioni dell'Amministrazione sono fondate su circostanze concrete e non su semplici illazioni, come affermato dagli appellanti.

2) Gli appellanti contestano, poi, che, nella relazione prefettizia si denuncierebbe il preteso “*dato preoccupante*” che anche i dipendenti comunali che hanno interagito con la Commissione o i tecnici interpellati, ai quali è stato chiesto, se in Comune aleggiasse la percezione di un potenziale pericolo, rappresentato dalla mafia o dalla presenza di soggetti incriminati per associazione a delinquere di stampo mafioso, avrebbero tutti in linea di massima affermato di non aver avvertito l'esigenza di cautelarsi dal fenomeno. Tale argomentazione sarebbe palesemente illogica, dato che, nella prospettiva dell'Amministrazione, i dipendenti non avrebbero potuto in alcun modo rispondere negando l'infiltrazione: si sarebbe comunque concluso per la contiguità con la criminalità organizzata tanto se avessero risposto di sentirsi minacciato, quanto se avessero dichiarato di non percepire ingerenze. Le affermazioni della relazione prefettizia sulla percezione del rischio mafia sarebbero inoltre infondate, in quanto nella RCI si riporterebbero le attività di contrasto poste in essere dagli amministratori del Comune. In conclusione, da un lato, dalle stesse dichiarazioni di vari dipendenti citate nell'atto d'appello risulterebbe l'inesistenza dell'affermata “*fragilità*” del sistema politico ed amministrativo e, dall'altro lato, dagli atti di indagine si ricaverebbe che l'Amministrazione comunale fosse consapevole del pericolo dovuto alla presenza di personaggi controindicati, tuttavia non solo tale pericolo non si sarebbe mai tradotto in una disfunzione dell'attività amministrativa, ma il

Comune avrebbe addirittura adottato specifiche misure di contrasto a possibili infiltrazioni mafiose.

Ritiene il Collegio che gli incontri con le forze di polizia e con un componente della Commissione parlamentare antimafia di cui ha parlato l'ex-sindaco -OMISSIS-, l'adozione del piano triennale di prevenzione della corruzione, l'impiego da parte dell'Ufficio tecnico della stessa *short list* usata -OMISSIS-, la delibera di non eseguire opere pubbliche successivamente al sisma del 2012 e la devoluzione di tutti gli atti nei settori sensibili dell'amministrazione -OMISSIS-, citati dagli appellanti quali atti di contrasto alla criminalità organizzata e alla corruzione siano, da un lato, iniziative meramente formali più che sostanziali e non siano, dall'altro lato, iniziative veramente indicative della volontà di affrontare direttamente la problematica, dal momento che la mera inattività successiva al sisma del 2012 e l'affidamento di certi adempimenti istituzionali -OMISSIS- non rivelano, in fine dei conti, altro che l'incapacità del Comune di affrontare direttamente la problematica dell'infiltrazione mafiosa all'interno dell'Ente comunale.

Ed anche le dichiarazioni di alcuni dipendenti riportati nell'atto d'appello non permettono di sostenere che, all'interno dell'ente, possano considerarsi essere state messe in atto concrete procedure idonee ad arginare il pericolo d'infiltrazione, senz'altro sussistente alla luce dell'innegabile massiccia presenza del fenomeno della criminalità organizzata nel territorio comunale, non potendosi, infatti, certamente considerare sufficiente che non vi siano state mai pressioni indebite per favorire consorterie criminali o che vi siano stati generici inviti ad aumentare il livello di guardia o la pretesa di una "*particolare attenzione*" alle aree di residenza delle famiglie sotto "*attenzione*" da parte delle forze dell'ordine, mentre l'affermazione di due dipendenti comunali, per cui il clima all'interno dell'ente fosse sereno e consentisse di svolgere tutte le attività dell'ente senza problemi, appare piuttosto indicativo dell'inconsapevolezza del particolare contesto ambientale.

3) Per quanto riguarda l'intervista rilasciata in data 28 agosto 2014 dal sindaco -OMISSIS- alla *tv-web* "-OMISSIS-", gli appellanti rilevano che il primo cittadino non avrebbe mai lasciato intendere alcuna contiguità o familiarità con -OMISSIS-, ma lo avrebbe indicato, nei limiti della sua esperienza come *"persona educata"*, con la precisazione di non essere al corrente dei dettagli delle vicende penali, senza negarle o giustificarle.

Sul punto va osservato che non è in alcun modo credibile che il primo cittadino, vissuto e cresciuto a -OMISSIS-, non fosse informato delle vicende giudiziarie di -OMISSIS-, trattandosi di persona più che nota nel contesto locale. Le dichiarazioni dal sindaco e, in particolare, la definizione di -OMISSIS- come soggetto *"molto composto, educato ... sempre vissuto a basso livello"* (cfr. pag. 95 della RCI) sono quindi da considerarsi senz'altro gravi e dimostrano non solo la scarsa sensibilità del primo cittadino riguardo al problema della presenza della criminalità organizzata nel territorio comunale, ma addirittura che il sindaco -OMISSIS- nega consapevolmente tale fenomeno, come dimostrano anche le risposte da lui date alla domanda dei giornalisti, se la criminalità organizzata costituisse un problema reale nel Comune di -OMISSIS-. In prima battuta, egli, infatti, ha affermato di non sapere rispondere alla domanda, per poi, a seguito dell'insistenza degli intervistatori, rispondere con un secco *"no"* (cfr. pag. 93 della RCI).

4) Anche per quanto riguarda la manifestazione di sostegno in piazza del 29 settembre 2014 e la raccolta di firme a sostegno dell'Amministrazione comunale e del sindaco, gli appellanti sostengono che, quanto esposto nei provvedimenti impugnati, non corrisponderebbe alla realtà dei fatti e che, in particolare, a tale iniziativa non avrebbero partecipato *"soggetti vicini o contigui"* alla cosca locale. In particolare, il rapporto dei Carabinieri darebbe atto della presenza in centro paese di alcune persone *"oggetto di attenzione"*, ma gli stessi non sarebbero stati notati in convenevoli con il sindaco, un altro soggetto *"a rischio"*, invece, sarebbe sempre rimasto tra gli avventori di un bar. Il manifesto pubblicitario su ruote presente nella piazza, poi, non sarebbe stato

pagato da soggetti controindicati, non vi sarebbe stato alcun coinvolgimento diretto di soggetti controindicati nella manifestazione, né questa sarebbe stata organizzata da una consorteria mafiosa. Solo tre dei firmatari della dichiarazione di sostegno avrebbero un collegamento diretto con la consorteria mafiosa e le complessivamente 50 firme “*di origine calabrese*”, costituirebbe dato irrilevante.

Ebbene, sul punto va ricordato che, in data 29 settembre 2014, si è tenuto una seduta del Consiglio comunale, nel corso della quale è stata confermata la fiducia al sindaco -OMISSIS- ed alla sua giunta. Contemporaneamente si è svolta, nella piazza sottostante il municipio, una manifestazione degli abitanti del Comune, di sostegno alla compagine governativa dell’ente. Nel contesto di tale iniziativa è stata inoltre intrapresa una raccolta di firme, firme che, poi, sono state consegnate nelle mani del sindaco da tre soggetti, tra cui il figlio dell’imprenditore calabrese -OMISSIS-, la cui ditta, -OMISSIS-in data 20 marzo 2015 è stata colpita da un’interdittiva antimafia (cfr. pag. 106 della RCI). Le persone collegate a vario titolo al clan -OMISSIS- presenti alla manifestazione hanno mostrato grande soddisfazione allorché -OMISSIS- è sceso in piazza per ringraziare la cittadinanza radunatasi, con varie “*strette di mano*”. E’ stato appurato, poi, in particolare, che alla manifestazione hanno partecipato, tra l’altro, due figli di -OMISSIS- (-OMISSIS--OMISSIS-) e, oltre a -OMISSIS-, del quale si dirà meglio nel proseguo, anche il cognato -OMISSIS-(marito di -OMISSIS--OMISSIS-), che è stato presente anche nell’aula del Consiglio comunale durante la seduta di disamina. Inoltre, tra le 400 firme risultano 50 sottoscrizioni che sono riconducibili a familiari di -OMISSIS- o persone comunque vicine al clan -OMISSIS- nonché a soggetti titolari di società destinatarie di interdittive antimafia e loro familiari. Il fatto che gli appellanti fossero con ogni probabilità consapevoli di chi fossero alcuni dei firmatari emerge chiaramente dalle dichiarazioni rese alla Commissione d’indagine dal vice-sindaco -OMISSIS-che ha affermato di aver suggerito al sindaco di non ricevere le firme, così come almeno due

appartenenti alla maggioranza hanno consigliato al sindaco di non intervenire nella manifestazione, in quanto temevano che alla stessa potessero partecipare personaggi mafiosi.

Ritiene il Collegio, che appare evidente quantomeno la scarsa sensibilità dimostrata dal primo cittadino, soggetto al voto di fiducia proprio anche a seguito della vicenda dell'intervista di cui si è già detto, il quale, a differenza di vari Consiglieri appartenenti alla stessa sua maggioranza, non ha percepito o non ha voluto percepire il significato dell'iniziativa ed il grave significato etico, sociale e politico del suo comportamento, che dimostra la sua incapacità di mantenere le debite distanze dagli ambienti locali gravitanti intorno alla criminalità organizzata.

Un particolare significativo, poi, assume anche il fatto riportato nella RCI, per cui uno dei soggetti coinvolti nell'organizzazione della manifestazione, -OMISSIS-, aveva chiesto, in un primo momento, di fatturare la spesa per il manifesto a ruote alla locale Proloco (il cui responsabile è il padre dell'appellante -OMISSIS-), il che fa apparire in tutt'altra luce anche l'episodio della sponsorizzazione della 17^a -OMISSIS-di cui si dirà nel proseguo, dal momento che è indicativo dell'esistenza dei legami esistenti tra le varie realtà locali che gli appellanti vorrebbero negare. Da ultimo, poi, come si legge a pag. 113 della RCI, la foto del sindaco utilizzata per l'allestimento dell'autocarro pubblicitario era pervenuta al titolare dell'azienda pubblicitaria dall'indirizzo e-mail rispondente a -OMISSIS- poi ricondotto proprio al sindaco -OMISSIS-, il che fa ritenere che il predetto fosse addirittura attivamente coinvolto nell'organizzazione della manifestazione.

5) Tutt'altro che insignificante è, poi, altresì la vicenda della sponsorizzazione della ristrutturazione di una rotonda stradale nel 2013, da parte del futuro esponente dell'opposizione -OMISSIS-che, per la realizzazione di quest'ultima, si è avvalso dell'apporto gratuito di un'impresa riconducibile a tale -OMISSIS- (la -OMISSIS-), successivamente raggiunta da un'informazione interdittiva.

Secondo gli appellanti, si sarebbe trattato di un'iniziativa del tutto personale e privata di un esponente dell'opposizione, senza alcun collegamento con il Comune; oltre a ciò, l'impresa, al momento della sponsorizzazione, non era ancora stata raggiunta da alcun provvedimento interdittivo.

Sul punto va rilevato che il contributo a titolo gratuito offerto nel settembre 2013 dal -OMISSIS- per la realizzazione dell'opera, cioè a pochi mesi dalle successive elezioni del 2014, in cui lo stesso -OMISSIS- si è candidato come sindaco, non pare essere servito solo a finanziare un intervento a beneficio della comunità, ma anche al fine di sostenere la candidatura del -OMISSIS- che, infatti, pare aver fatto leva sulla circostanza in questione, per guadagnare consenso elettorale. E' evidente che l'appartenenza del -OMISSIS- all'opposizione in realtà poco rileva, visto che l'istruttoria svolta dalla prefettura mirava a verificare la permeabilità degli organi dell'ente nel loro complesso e non solo per quel che riguardava l'allora sindaco, la giunta e gli esponenti della maggioranza. La vicinanza del -OMISSIS- al sindaco -OMISSIS- e la volontà del primo di difendere quest'ultimo, nonostante la sostenuta appartenenza ad un gruppo di opposizione, sono poi dimostrate anche dalla circostanza che egli si è astenuto, quando il Consiglio comunale ha confermato la fiducia al sindaco. A ciò si aggiunge, come sottolineato dalla difesa erariale nella propria memoria, la e-mail riconducibile, secondo la Commissione d'indagine, a -OMISSIS-, con la quale si invitava altro esponente politico ad andare in piazza per ribadire che -OMISSIS- è un paese onesto, non mafioso e che *"il nostro sindaco è -OMISSIS-"*. Il fatto che l'informativa interdittiva sia intervenuta soltanto dopo la sponsorizzazione, poi, appare del tutto irrilevante, poiché il provvedimento si fonda evidentemente su elementi di gran lunga precedenti (ovvero la contiguità ad ambienti di criminalità organizzata) che dovevano essere necessariamente noti in una piccola realtà territoriale come quella del Comune di -OMISSIS-. Quanto alla vicenda in esame, poi, appare altresì significativa la figura di -OMISSIS-, responsabile tecnico della -OMISSIS- e Consigliere comunale

nonché già membro della Commissione permanente urbanistica, che nelle elezioni del 2014 porterà la propria candidatura a sostegno della “-OMISSIS-”, il quale, infatti, è stato definito dal Consigliere -OMISSIS- come “*braccio destro di -OMISSIS-*” (cfr. pag. 199 della RCI).

6) Analoghe considerazioni a quelle esposte rispetto alla vicenda appena esaminata dovrebbero valere, secondo gli appellanti per quanto riguarda la 17^ -OMISSIS-, svoltasi il -OMISSIS-, in quanto la donazione di soli € 200,00-, rendicontata nelle forme di legge, da parte di un'impresa riconducibile al già nominato -OMISSIS-, non sarebbe avvenuta nei confronti dell'Amministrazione comunale, ma dell'associazione Proloco e il Comune si sarebbe limitato a dare il patrocinio alla manifestazione.

Ebbene, l'evento formalmente patrocinato dal Comune e organizzato dalla locale Proloco ha avuto come *sponsor* economico e mediatico anche -OMISSIS- il cui amministratore unico è -OMISSIS--OMISSIS-, che, all'epoca, era anche l'amministratore unico dell'-OMISSIS- ed il cui responsabile tecnico era il già nominato Consigliere comunale di maggioranza -OMISSIS-. L'episodio può essere menzionato per sottolineare quantomeno l'atteggiamento di leggerezza da parte della politica locale nei confronti di soggetti controindicati, dal momento che, nell'agosto 2015, la -OMISSIS- era già stata colpita da provvedimento interdittivo antimafia. In ogni modo, nel contesto, poi, va ricordata anche la vicenda del manifesto a ruote di cui si è già detto, che dimostra la vicinanza al sindaco -OMISSIS-, di certi soggetti agenti in nome e per conto della Proloco.

7) Secondo gli appellanti, anche la vicenda della variante al P.R.G., per la realizzazione del supermercato “-OMISSIS-” nell'area denominata “-OMISSIS-”, sarebbe del tutto infondata e contraddittoria con gli atti d'indagine.

In particolare, l'adozione della variante sarebbe stata motivata da valide ragioni di natura urbanistica, tanto è vero che la Provincia di Reggio Emilia avrebbe espresso parere favorevole. L'area interessata sarebbe già risultata

destinata a “*zona residenziale*”, per cui sarebbe stata già dotata di un notevole valore economico; tuttavia, un numero così alto di unità abitativa sarebbe stato considerato eccessivo rispetto alle effettive esigenze urbanistiche del paese, sicché si giustificava un intervento che, pur modificando la destinazione, contrastasse il possibile stato di degrado e di abbandono dell’area. Nella relazione si lamenterebbe, in particolare, che l’Amministrazione comunale avrebbe chiesto l’informativa soltanto per l’impresa che ha stipulato la convenzione urbanistica e non anche per l’originaria proprietaria del terreno. La Provincia, però, avrebbe chiesto di verificare i requisiti soggettivi solo per il primo soggetto e ulteriori verifiche non sarebbe nemmeno previste dalla legge. Per quanto riguarda l’enfaticizzato guadagno ottenuto dal venditore, infine, non si sarebbe adeguatamente valutato, dall’altro lato, quale guadagno avrebbe potuto realizzarsi in assenza del mutamento urbanistico.

Ritiene il Collegio che le critiche mosse dagli appellanti siano in realtà non decisive. Quello che conta, infatti, è che il terreno era di proprietà della -OMISSIS- riconducibile a soggetti vicini alla famiglia -OMISSIS-, ovvero a -OMISSIS-(cognato di -OMISSIS-) e -OMISSIS-(il primo dei due altro cognato di -OMISSIS-), per cui l’operazione avrebbe dovuta essere trattata, già di per sé, con particolare attenzione. In ogni caso è fatto oggettivo che la variante al piano regolatore ha consentito di realizzare consistenti profitti a soggetti direttamente riconducibili alla ridetta consorceria. A proposito dell’asserzione, secondo la quale l’Amministrazione comunale avrebbe rispettato puntualmente le indicazioni provenienti dall’allora Presidente della Provincia, che ha raccomandato ogni opportuna verifica sul conto dell’impresa con la quale si sarebbe sottoscritto la convenzione urbanistica, va detto che l’intervento del Presidente della Provincia recava in *re ipsa* l’evidenza che in tali anni di riferimento il pericolo di infiltrazione mafiosa risultava rilevante ed attuale, per cui l’Amministrazione comunale, pur osservando formalmente l’invito, avrebbe dovuto, per ragioni di opportunità, raccogliere

ulteriori informazioni anche nei confronti della compagine cedente, la cui vicinanza a contesti della criminalità organizzata è dimostrata, oltretutto, anche dal fatto che la demolizione del fabbricato “-OMISSIS-” è stata poi portata a termine, su incarico della -OMISSIS-, proprio da una società che, successivamente, in data 7 febbraio 2013, è stata raggiunta da un provvedimento interdittivo antimafia (cfr. pag. 175 della RCI).

8) La relazione prefettizia ha contestato, poi, anche le assunzioni di soggetti “*legati a vario titolo ad esponenti della cosca*”. Secondo gli appellanti, tale legame sarebbe stato desunto in maniera del tutto inammissibile dall’esistenza di meri rapporti di parentela ed affinità; anche in questo caso, poi, la vicenda riguarderebbe una singola persona, assunta dal Comune per pochi mesi e tramite un’agenzia di lavoro interinale, e, in ogni caso, l’assunzione non sarebbe stata fatta *contra legem* e non vi sarebbero state controprestazioni o pressioni.

Sul punto va ribattuto che -OMISSIS--OMISSIS-, parente di -OMISSIS-, in quanto figlia di un suo omonimo cugino, è stata assunta, sia pure a tempo determinato, senza rispettare le regole del concorso pubblico. Inoltre, appare di palmare evidenza, quantomeno, l’inopportunità e la difficile riconducibilità a scelte di buona amministrazione, dell’iniziativa dell’Amministrazione di ricorrere all’assunzione di un soggetto che, seppure incensurato, non era consigliabile inserire in un ufficio, come quello dell’Edilizia privata (Ufficio tecnico) che, come si spiegherà nel proseguo, risultava essere fortemente depotenziato e che era chiamato ad occuparsi, tra l’altro, di vari abusi edilizi commessi anche da parenti della dipendente.

Ugualmente del tutto sconsigliati appaiono l’assunzione a tempo determinato o l’impiego quali prestatori di attività assimilabili al lavoro dipendente, quantomeno per le caratteristiche in termini di presenza e di accesso ai locali comunali, di alcuni altri stretti familiari di -OMISSIS-: -OMISSIS-, moglie di -OMISSIS-, addetto alle pulizie delle palestre, -OMISSIS-, assunta per le pulizie interne del Comune, -OMISSIS-, la cui ditta è stata destinataria di

provvedimento di diniego iscrizione della *white-list* del -OMISSIS-. Dette assunzioni non assumono rilevanza quanto alla legittimità dell'*iter* procedimentale, ma in ragione dell'inopportunità dell'accesso di tale personaggi ad uffici o comunque ambienti comunali.

9) Al rilievo appena esaminato si collega quello relativo al depotenziamento dell'amministrazione comunale e, in particolare, la problematica riguardante la precarietà dell'ufficio del Segretario comunale e dell'Ufficio edilizia privata (Ufficio tecnico).

Secondo gli appellanti, il susseguirsi di vari Segretari comunali avrebbe impedito il consolidamento di rapporti di intimità e sarebbe comunque avvenuto per libera scelta degli interessati.

Sul punto va detto che l'Amministrazione comunale ha affidato il ruolo del Segretario comunale, almeno dal 2005, a soggetti che si sono fermati presso l'ente per pochi anni e che hanno seguito contemporaneamente più Comuni. In sostanza, questa delicata funzione che avrebbe dovuto essere svolta da un organo terzo rispetto all'amministrazione non è stata assicurata da una figura solida e titolare in via continuativa del predetto ufficio che deve vigilare sulla e garantire la legalità dell'azione dell'ente. L'evidenziata precarietà è stata, del resto, testimoniata anche dagli stessi segretari comunali interpellati dalla Commissione d'indagine, i quali hanno tutti confermato l'assenza di coinvolgimento da parte dei vari amministratori nelle decisioni di rilievo (cfr. pag. 17 della relazione prefettizia), restando così dimostrato il "vuoto" operativo e funzionale che, a parere del Collegio, si è senz'altro ripercosso negativamente sulla corretta gestione della macchina amministrativa.

Sostengono, inoltre, gli appellanti, quanto all'Ufficio edilizia privata, che il Comune avrebbe sempre messo in opera una vigorosa attività di contrasto all'abusivismo, senza alcun riguardo, anzi con maggiore scrupolo per le persone potenzialmente vicine alla consorteria mafiosa. Secondo quanto confermato dalla responsabile del Servizio assetto e uso del territorio, le pratiche dei soggetti delicati sarebbero state trattate in maniera formale

dall'ufficio. Per quanto riguarda, in particolare, gli abusi contestati a -OMISSIS- il Comune di -OMISSIS-, nel periodo in cui era sindaco -OMISSIS-, si sarebbe attivato prontamente, come avrebbe fatto nella generalità dei casi.

Per quanto riguarda, in particolare, l'abuso contestato a -OMISSIS-, la RCI riconoscerebbe che, dopo che l'illecito era stato contestato in data 23 maggio 2014, l'Amministrazione del sindaco -OMISSIS- ha provveduto a sanzionare l'illecito con l'ordinanza n. 41 del 26 settembre 2014, senza alcun tentennamento ed in sinergia con le forze dell'ordine. Il termine per adempiere all'ordinanza sarebbe stato poi prorogato su istanza dell'Agenzia delle Entrate e del Amministratore giudiziario del Tribunale di Reggio Emilia.

Per quanto concerne, invece, l'abuso addebitabile a -OMISSIS-, il sindaco -OMISSIS- si sarebbe attivato per perseguire l'illecito. Quest'ultimo sarebbe stato segnalato il 23 luglio 2014, l'avvio del procedimento sarebbe del 24 settembre 2014 e l'ordinanza di sospensione dei lavori sarebbe stata emessa il 29 ottobre 2014. Infine, in data 4 dicembre 2014, sarebbe stata adottata l'ordinanza di ripristino. Il fatto che il procedimento sia stato avviato su segnalazione di un Consigliere di opposizione non potrebbe essere invece considerato come prova dell'inefficienza.

Dall'audizione di un addetto alla Polizia Municipale emergerebbe, infine, che ogni volta che vi era stata una segnalazione d'abuso era stata adottata un'ordinanza di sospensione e gli atti erano stati trasmessi alla Procura della Repubblica.

In ordine alla procedura per la sostituzione del responsabile del Servizio tecnico del Comune, poi, gli appellanti rilevano che la partenza della dipendente non sarebbe dipesa dalla volontà di non subire condizionamenti da parte della criminalità organizzata e l'addebito del successivo impoverimento del servizio non corrisponderebbe al vero.

Ebbene, per quanto riguarda il depotenziamento dell'Ufficio edilizia privata (Ufficio tecnico), va evidenziato che, con deliberazione n. 66 del 15 settembre

2009, avente ad oggetto il piano occupazionale 2009 ed il programma triennale 2009-2011, è stato deciso di procedere ad una sperimentazione di almeno 6 mesi del nuovo assetto organizzativo che prevedeva, oltre ai posti in dotazione in quel momento coperti, un responsabile del settore *part-time* (per sole 18 ore settimanali) ed un istruttore tecnico-amministrativo a 36 ore settimanale, con l'affidamento dell'incarico, per la figura del responsabile, ai sensi dell'art. 110 TUEL e, per l'istruttore, nella forma del contratto di lavoro flessibile.

Fino ad allora il responsabile del servizio era stato l'architetto -OMISSIS-che, fra il 2008 ed il 2009, aveva lasciato il Comune per andare in mobilità in altro Comune, a suo dire, per avere più libertà nella vita privata. E' ben vero che la predetta ha affermato di non essersi spostata per non subire condizionamenti da parte della criminalità organizzata, ma dalle sue dichiarazioni non risulta nemmeno che essa abbia ricevuto particolari indicazioni dall'Amministrazione comunale per attenzionare l'ufficio su eventuali "*pressioni indebite*".

La sopra illustrata riorganizzazione del servizio, poi, deve essere ritenuta del tutto inadeguata, in quanto il destino del responsabile del servizio è stato strettamente legato al mandato del sindaco, mentre l'istruttore tecnico, anch'egli precarizzato, era -OMISSIS--OMISSIS-, figlia dell'omonimo cugino di -OMISSIS-, assunta senza concorso tramite un'agenzia di somministrazione di lavoro.

La conseguenza che ne è derivata è stata quella di un Settore assetto ed uso del territorio non propriamente stabile, situazione che si è protratta, per il responsabile del servizio, fino all'accesso della Commissione d'inchiesta e, per quanto riguarda l'Istruttore tecnico, fino al 31/12/2010, e che deve ritenersi del tutto inappropriata, per un Comune come -OMISSIS-, caratterizzato da un contesto ambientale del tutto particolare.

La solidità del settore Edilizia privata, affermata dagli appellanti, poi, pare quantomeno dubbia anche per le considerazioni di seguito esposte.

Seppure il fenomeno degli abusi edilizi venisse trattato, secondo le dichiarazioni dei dipendenti, secondo le procedure ordinarie, cioè, infatti, non parrebbe essersi verificato del tutto, nei casi riguardanti i sig.ri --OMISSIS--. Tali vicende non possono ritenersi irrilevanti, anche alla luce del fatto che il sindaco -OMISSIS-, nella consiliatura precedente, aveva rivestito la carica di assessore con delega nella materia specifica.

Per quanto riguarda l'abuso addebitabile a -OMISSIS-, infatti, ancora al momento dell'intervista dell'agosto 2014, l'occupazione con materiale inerte della zona sottostante il cavalcavia sito in via -OMISSIS- non era ancora cessata, nonostante l'abuso fosse stato accertato, per la prima volta, dalla Polizia Municipale, il 22 maggio 2007. Tale segnalazione, quindi, non aveva sortito alcun effetto fino al 2014, quando, in data 23 maggio 2014, è stato comunicato l'avvio del procedimento amministrativo volto al ripristino dello stato dei luoghi, atto al quale sono seguiti, durante la consiliatura -OMISSIS-, i provvedimenti amministrativi e le vicende di cui parlano gli appellanti.

In relazione alla vicenda riguardante l'abuso commesso da -OMISSIS- va invece evidenziato che, a seguito dell'emissione dell'ordinanza di ripristino, l'interessato ha sì pagato la sanzione, ma proprio allo scadere dei 120 giorni per l'ottemperanza al ripristino, in data 7 aprile 2015, ha presentato una SICA in sanatoria. Il Comune, anziché pretendere il rispetto dell'ordinanza di ripristino, ha concesso la possibilità di produrre una dichiarazione con la quale l'interessato si è impegnato ad iniziare i lavori in sanatoria entro 1 mese dalla comunicazione della dichiarazione ed a concluderli entro i successivi 120 giorni, termine che deve ritenersi senz'altro eccessivo e dimostra nuovamente la tolleranza dell'Amministrazione o comunque l'orientamento di non creare contrasti diretti ed evidenti con soggetto contigui alla criminalità organizzata.

Per quanto concerne, invece, l'abuso accertato in data 22 maggio 2007 ed addebitabile a -OMISSIS-, la responsabile dell'Ufficio tecnico, -OMISSIS-, non si è potuta spiegare, come mai la relativa pratica non fosse mai stata "portata avanti" (cfr. pagg. 156 – 157 della RCI).

10) Quanto all'addebito riguardante gli affidamenti di lavori pubblici ad imprese poi raggiunte da informazione interdittiva antimafia, gli appellanti deducono che, al momento dell'affidamento dei lavori, le imprese non sarebbero state in alcun modo controindicate. La relazione della DIA di Reggio Emilia (all. 118 alla RCI), che ha esaminato sette anni di procedure (dal 2009 al 2015), poi, non parlerebbe della sussistenza di precedenti di polizia tali da poter desumere il pericolo di condizionamento in capo alle imprese, che, in alcuni casi, sarebbero state altresì iscritte nella *white list*.

Secondo gli appellanti, nella relazione della Commissione d'indagine (RCI) si lamenterebbe, poi, altresì una carente attività dell'ente nel settore dei lavori pubblici, comunque demandato, per le procedure di gara, -OMISSIS-, nonché una "*organizzazione non confacente al buon andamento del settore*", osservando, però, nel contempo, che non sarebbero emersi elementi concreti a carico dell'amministrazione -OMISSIS- e che le vicende segnalate sarebbero riportate quale "*contributo valutativo e conoscitivo in merito a quella riscontrata superficialità operativa ma anche culturale nella gestione degli uffici*". Secondo la RCI, nelle precedenti amministrazioni vi sarebbe stato invece un approccio insufficiente al tema del contrasto della criminalità di cui non si escluderebbe una continuità della successiva amministrazione.

Sul punto gli appellanti deducono, in particolare, che le procedure sarebbero state rimesse, come ammesso nella stessa RCI, -OMISSIS- competente e che anche il funzionario dell'Ufficio tecnico del Comune avrebbe confermato che gli appalti superiori a 40 mila Euro erano stati gestiti dalla predetta Unione di Comuni. Per i lavori in economia, invece, sarebbero stati utilizzati due elenchi, uno dell'Unione ed uno del Comune, il tutto nella massima trasparenza. Inoltre, sarebbe stata fatta applicazione del cd. "*protocollo di legalità*" che avrebbe effettivamente sortito effetti pratici. Un altro ex-funzionario del Comune avrebbe invece confermato che la concessione degli subappalti fosse adeguatamente controllata dall'Amministrazione comunale. Secondo quanto riferito da altra dipendente, a seguito della divulgazione, da

parte della Commissione parlamentare antimafia, dell'esistenza del radicamento mafioso in Regione (anno 2010), sarebbe stato inoltre innalzato il livello di guardia.

Ritiene il Collegio che, nella RCI, all'Amministrazione comunale non sia imputato un intento consapevole in ordine ai profili di condizionamento mafioso delle ditte affidatarie, ma resta il fatto che imprese contigue a contesti di criminalità organizzata abbiano avuto la possibilità di interagire con la struttura comunale, il che costituisce ulteriore riprova della sottovalutazione della problematica *de qua* da parte dell'Amministrazione comunale. Sul punto, in particolare, possono essere citati gli incarichi conferiti, nel 2008 e nel 2013, alla società -OMISSIS-(la cui iscrizione alla *white list* è stata rigetta dal Prefetto, con provvedimento del 22/11/2013 - cfr. pagg. 207 – 210 della RCI), ed i lavori eseguiti, per esempio, nel 2004-2005, dalla -OMISSIS-, società “controllante” la -OMISSIS- (cfr. pag. 211 della RCI), riconducibile a -OMISSIS--OMISSIS-, che è stata raggiunta da un'interdittiva antimafia nel marzo 2015, ma anche la somma “*in uscita*” di € 2.760,00, emersa dalla contabilità del Comune di -OMISSIS- verso la -OMISSIS-riconducibile a -OMISSIS-.

Pur essendo collocabili temporalmente nelle precedenti consiliature, tali circostanze di fatto si devono valutare in ogni modo nella relativa portata oggettiva ed esse assumono piena rilevanza e sintomaticità della permeabilità e fragilità dell'ente alle ingerenze provenienti da contesti di criminalità organizzata da stampo mafioso, il tutto anche alla luce della continuità politica-amministrativa di cui si dirà meglio nel proseguo e, comunque, a prescindere dal fatto che, nell'attualità, la maggior parte degli appalti non viene più seguita dall'amministrazione comunale.

Per quanto riguarda, poi, la relazione della DIA di Bologna relativa agli esiti dell'attività di approfondimento su tutte le aggiudicazioni di appalti nel periodo 2009/2015, secondo la quale, a dire degli appellanti, non sarebbe stato possibile evidenziare cogenti elementi di interesse rispetto al pericolo di

infiltrazione mafiosa nel Comune di -OMISSIS-, va rilevato che, tale constatazione è chiaramente smentita dall'intervento del rappresentante DDA, in sede di Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza pubblica del 12 gennaio 2016, nel quale il medesimo ha rimarcato la totale sudditanza ed un pieno condizionamento mafioso già peraltro focalizzato nel *corpus* dell'intervista di -OMISSIS-, così come, a suo dire, anche le ulteriori vicende descritte in relazione non lascerebbero dubbi sulla sussistenza dei presupposti per lo scioglimento dell'ente.

11) Quanto all'interessamento delle cosche mafiose per le consultazioni elettorali del 2009, gli appellanti deducono che, dalla relazione della DIA di Bologna, emergerebbe che l'unico possibile condizionamento concerne la circostanza che la sig.ra -OMISSIS-, concorse per la lista civica di centrodestra "-OMISSIS--", oppositrice della lista sinistra "-OMISSIS-" che ha eletto il sindaco -OMISSIS-. Ciò starebbe a significare non solo che per la precedente giunta non si davano elementi rilevanti nella prospettiva dell'applicazione dell'art. 143 TUEL, ma anche che gli odierni appellanti e la loro amministrazione avrebbero dovuto essere considerati come un presidio contro il radicamento mafioso e non certo come un elemento di fragilità del sistema.

Ebbene, sul punto, ritiene il Collegio, che il fatto che una persona strettamente imparentata con soggetto ben inserito in contesti di criminalità organizzata si fosse candidata alle elezioni 2009 dimostri chiaramente che il Comune fosse già divenuto "*preda*" degli interessi di un gruppo afferente alla criminalità organizzata nell'intento di entrare nella compagine governativa dell'ente. Oltretutto, non va dimenticato che lo scioglimento del Consiglio comunale ha lo scopo di prevenire la permeabilità dell'ente nel suo complesso e non solo per quel che riguarda il sindaco, la giunta e gli esponenti della maggioranza in carica, per cui la circostanza in commento può ritenersi in ogni caso senz'altro significativa e rilevante.

12) Per quanto riguarda le intimidazioni nei confronti di alcuni esponenti politici non facenti parte della “-OMISSIS-”, di cui ai punti VI e VII della relazione prefettizia, gli appellanti sostengono che il primo rilievo, interessante la Consiglieria -OMISSIS-, riguarderebbe il periodo 2009-2010 e che la relazione della DIA di Bologna avrebbe affermato che l’unico caso di effettivo interessamento della cosca locale alle elezioni riguarderebbe i comizi elettorali del 2009 e che, in questo caso, la criminalità organizzata avrebbe voluto appoggiare proprio la lista avversaria.

Quanto al secondo rilievo, invece, gli appellanti osservano che le affermazioni sarebbero prive di adeguata motivazione e contraddette dagli atti d’indagine. Per le minacce ad un esponente dell’opposizione, -OMISSIS-, mancherebbero denunce formali e si tratterebbe di notizie di terza o quarta mano. Agli atti, poi, mancherebbe il verbale dell’audizione di -OMISSIS-non avrebbe potuto collegare il sindaco o altri amministratori con soggetti della criminalità organizzata.

Ebbene, per quanto riguarda le intimazioni ricevute dalla consigliera -OMISSIS-, al momento dell’accesso della Commissione d’indagine, i fatti erano ancora in fase di accertamento. In data 4 settembre 2015, è stato notificato l’avviso di chiusura delle indagini a carico di 5 indagati e, in particolare, di -OMISSIS-, nel predetto provvedimento definito “*elemento apicale dell’associazione di stampo mafioso operante nel territorio reggiano*”. Secondo il pubblico ministero, -OMISSIS- -OMISSIS-, figlio di -OMISSIS-, in particolare, avrebbe detto alla -OMISSIS-: “-OMISSIS--OMISSIS-! -OMISSIS-!” -OMISSIS-nonché -OMISSIS- (che, alla pari del predetto -OMISSIS-, erano fra i firmatari della raccolta firme a favore di -OMISSIS-), avrebbero detto: “-OMISSIS-. -OMISSIS--OMISSIS- -OMISSIS-”, mimando anche gesti come il taglio della gola. -OMISSIS-, invece, è accusato di aver costretto con minacce -OMISSIS-a intervenire con un comunicato stampa a rettificare quanto prima dichiarato in due servizi giornalistici. -OMISSIS-,

infine, è altresì accusato di aver minacciato la predetta con la frase "... -OMISSIS-".

Ritiene il Collegio che la vicenda, pur risalente nel tempo, dimostri senz'altro l'ingerenza da parte della cosca -OMISSIS- nelle vicende elettorali al fine di favorire l'ascesa di amministratori su cui poter fare affidamento, per cui appare rilevante e significativa ai fini dell'adozione del provvedimento di scioglimento oggetto di causa.

Per quanto riguarda la seconda vicenda, invece, non si può non prendere atto che, -OMISSIS-che, a suo dire, si *"impegnava nell'Antimafia"* e che, il 29 settembre 2014 ha votato, unitamente a -OMISSIS-, la sfiducia al sindaco -OMISSIS-, nella campagna elettorale del 2014 era stata destinataria di minacce indirette (ovvero espresse nei confronti di sua madre), che erano finalizzate a farla desistere dal candidarsi alle elezioni, il che costituisce ulteriore dimostrazione dell'ingerenza da parte di persone vicine alla criminalità organizzata nelle vicende elettorali, animate dal chiaro intento di evitare l'ascesa di politici non di loro gradimento. Ma non solo, tra le persone che minacciavano vi sarebbe stata, secondo la -OMISSIS-, anche la zia (ovvero la sorella del padre) di -OMISSIS-, il che rende idea del contesto ambientale e politico caratterizzante il Comune di -OMISSIS-.

13) Al punto VIII della relazione prefettizia, poi, viene contestata la vicenda dell'assegnazione della *"-OMISSIS-"* a -OMISSIS-, cognato di -OMISSIS-. Secondo gli appellanti, il sig. -OMISSIS-, condannato nel 2002 per reato estorsivo, avrebbe occupato abusivamente un immobile demaniale e nel 2007 l'Agenzia del Territorio avrebbe emanato un ordine di sgombero di tale immobile, per cui si sarebbe creata in capo al soggetto una situazione di disagio sociale ed abitativo.

A dire degli appellanti, il sig. -OMISSIS- si sarebbe quindi recato pressoché quotidianamente in tutti gli uffici comunali a piatire la concessione di un alloggio popolare. Il sindaco -OMISSIS-avrebbe pertanto deciso di risolvere la questione, secondo gli appellanti, dopo essersi confrontato con il locale

Comando dei Carabinieri. Con delibera n. -OMISSIS- sarebbe stato quindi affidato al sig. -OMISSIS- provvisoriamente un alloggio di edilizia residenziale pubblica, frattanto resosi vacante. Dopo qualche tempo, a seguito di problemi con gli altri inquilini, gli sarebbe poi stato assegnato un dismesso casello ferroviario. Tale concessione sarebbe stata formalizzata a far data dal 11 marzo 2008, scomputando dal canone dovuto l'importo per lavori di sistemazione eseguiti dall'interessato. -OMISSIS-, all'epoca assessore, non sarebbe stato presente a due delle tre delibere adottate in argomento. Conclusivamente, gli atti assunti dal Comune sarebbero pienamente legittimi, non vi sarebbe alcun elemento da cui si possa desumere la volontà di agevolare una consorteria mafiosa e l'intera vicenda apparirebbe certamente non sintomatica di un atteggiamento amichevole o complice nei confronti di ambienti malavitosi.

Ebbene, riguardo alla vicenda in esame vanno ricordate le seguenti puntualizzazioni esposte dalla difesa erariale nella sua memoria: -OMISSIS-, dal 2008, occupa, da solo, un alloggio, acquisito dal Comune in concessione dalla Regione, di 115 mq, oltre ad una area cortiliva, garage e magazzini di pertinenza, senza aver mai pagato il canone di locazione. L'amministrazione ha eseguito dei lavori di manutenzione, spendendo € 7.554,00- (cfr. la determinazione dell'Ufficio tecnico comunale n. 34 del 18 marzo 2008); dopo l'immissione del -OMISSIS- nel possesso nell'immobile, avvenuta già nel 2008, l'occupazione abusiva è stata sanata, con deliberazione n. 58 del 24 settembre 2010, con efficacia retroattiva e, con più rinnovi taciti, fino al 31 dicembre 2013. Dal 1° gennaio 2014 il sig. -OMISSIS- continua ad occupare l'immobile senza titolo. L'Amministrazione ha riconosciuto al sig. -OMISSIS- una sorta di credito maturato per lavori da lui asseritamente eseguiti, ma mai rendicontati. L'assegnazione, inoltre, è avvenuta senza scorrimento delle graduatorie sulla base delle quali devono essere assegnati gli immobili pubblici. La giunta comunale -OMISSIS- non ha dato alcun impulso agli uffici al fine di recuperare l'immobile occupato *sine titulo* o a procedere alla

riscossione del canone, pur essendo consapevole che negli anni precedenti l'amministrazione aveva affrontato spese per la ristrutturazione dell'immobile. Al di là del fatto che l'ex-sindaco -OMISSIS- ha dichiarato che -OMISSIS- fosse pienamente a conoscenza della vicenda (cfr. pag. 140 della RCI), va rilevato che l'atteggiamento assunto dalla precedente e dall'attuale amministrazione dimostrano nuovamente la loro incapacità di difendersi adeguatamente da soggetti senz'altro riconducibili ad ambienti malavitosi e il trattamento di favore riservato a tali soggetti. Gli avvenimenti in commento appaiono quindi senz'altro significativi e costituiscono un elemento giustamente preso in considerazione ai fini dell'adozione del provvedimento di scioglimento del Consiglio comunale.

14) Al punto IX della relazione prefettizia, si contesta, poi, l'affidamento, nel 2011, di lavori di sistemazione ed adattamento di un edificio di proprietà comunale ad un'impresa che 4 anni dopo è stata confiscata per motivi di prevenzione antimafia.

Secondo gli appellanti, all'epoca dell'affidamento non si sarebbe trattato di soggetto controindicato. I locali interessati si troverebbe nel vecchio ospedale di -OMISSIS- e sarebbero stati desinati alla nuova sede dell'AVIS. La riconversione dei locali sarebbe stata effettuata ad opera della ONLUS “-OMISSIS- -OMISSIS-” che, nell'ambito delle sue esclusive finalità di solidarietà sociale, già collaborava con l'AVIS. Pertanto, con delibera n. 58 del 2011 era stato deliberato l'intervento di manutenzione straordinaria dei locali, con l'obbligo di concederli in comodato gratuito all'AVIS. L'intervento sarebbe stato finanziato dal Comune e dalla Provincia, ma curato sostanzialmente dalla ONLUS, per cui il Comune non potrebbe essere ritenuto responsabile delle scelte di quest'ultima, che ha agito del tutto autonomamente. Infine, per quanto riguarda la delibera di concessione del locale all'AVIS ed all'ONLUS, -OMISSIS- sarebbe stato assente alla riunione di giunta, per cui sarebbe evidente che non è possibile contestare la vicenda all'amministrazione successiva.

Ebbene, riguardo alla vicenda in esame, appare opportuno evidenziare che la ditta esecutrice di parte dei lavori (per € 12.100,00-) è stata la -OMISSIS- riconducibile a -OMISSIS- ed i lavori sono stati commissionati ben due anni dopo la condanna definitiva del predetto per associazione mafiosa. I lavori sono stati finanziati con fondi pubblici, anche di provenienza comunale, anche se sono stati affidati formalmente dalla “-OMISSIS- -OMISSIS-” ONLUS. La direzione dei lavori è stata affidata al geom.-OMISSIS- che aveva gestito numerose pratiche per conto della famiglia -OMISSIS-. In data 29 dicembre 2016, poi, la Prefettura ha altresì accertato che tra i soci fondatori dell’ONLUS figurano, tra l’altro, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS- e -OMISSIS- (consigliere di maggioranza durante il mandato 2004/2009 con il sindaco -OMISSIS-). -OMISSIS-, inoltre, è stato anche membro del primo Consiglio direttivo dell’associazione (cfr. doc. 3 dell’Amministrazione resistente).

Alla luce delle esposte puntualizzazioni non è possibile affermare l’irrilevanza dell’accadimento in commento. Al di là degli intrecci personali evidenziati, che dimostrano il collegamento di fatto esistente tra esponenti dell’ONLUS ed Amministrazione comunale, è facile obiettare, infatti, che l’affidamento dell’esecuzione dei lavori, su un immobile di proprietà comunale, con fondi pubblici, da parte di un’associazione di volontariato, è in realtà servita all’Amministrazione per eludere il proprio ruolo di committente di lavori pubblici, operazione che appare di dubbia legittimità, alla luce del disposto dell’art. 33, co. 3, D.L.vo 163/2006. Tale scelta, invero, non solo appare senz’altro incauta, ma va considerata addirittura in certi sensi strumentale a sottrarre l’appalto alle più stringenti regole dell’evidenza pubblica, e così alle severe verifiche a fini antimafia. La cosa veramente preoccupante, però, è che l’Amministrazione, dopo essere necessariamente venuta a conoscenza dell’esecuzione dei lavori da parte -OMISSIS-, non abbia apparentemente ravvisato nemmeno la necessità di intervenire.

15) Quale ultimo punto criticato della relazione prefettizia vi è, poi, la vicenda della ristrutturazione della casa privata del Sindaco -OMISSIS- da parte di un'impresa raggiunta da un'interdittiva antimafia. Secondo gli appellanti, si tratterebbe dell'impresa -OMISSIS-, con sede in Reggio Emilia e non in -OMISSIS-, come indicato nella relazione impugnata. Alcuni mesi dopo l'appalto la società sarebbe confluita nella -OMISSIS- e sarebbe quest'ultima la società ad essere stata colpita dall'interdittiva, per altro a lavori praticamente conclusi.

Sul punto l'Avvocatura erariale osserva che la circostanza è stata citata nelle relazioni non per stigmatizzare l'accaduto sotto il profilo della stretta legalità, ma per sottolineare la scarsa attenzione dimostrata dal primo cittadino alla scelta dell'impresa appaltatrice e che si era creata un'evidente occasione di contatto fra -OMISSIS- e persone contigue a contesti di criminalità organizzata di stampo mafioso.

Il collegamento tra la -OMISSIS- e la -OMISSIS- che, secondo la RCI, in definitiva, sarebbe stata la ditta esecutrice dei lavori commissionati da -OMISSIS-, è innegabile, in quanto le due società hanno la medesima sede sociale e la seconda è posseduta al 50% da esponenti della prima. Inoltre, tra i suoi procuratori figurava tale -OMISSIS-, a sua volta capocantiere della -OMISSIS-. Dall'interdittiva adottata in data 14 gennaio 2014 nei confronti della -OMISSIS-, dopo l'affidamento dell'esecuzione dei lavori, ma prima della loro conclusione, in data 16 aprile 2014, risulta, poi, il collegamento tra i -OMISSIS- e la cosca dei -OMISSIS-, in conflitto con i -OMISSIS-.

Ricostruita la vicenda nei termini illustrati, ritiene il Collegio, che la stessa evidenzi ulteriormente quantomeno la scarsa attenzione del primo cittadino nella scelta della propria controparte contrattuale e l'insensibilità del medesimo alla problematica della criminalità organizzata largamente diffusa nel contesto locale, ciò anche in quanto dagli atti non risulta che -OMISSIS- abbia prontamente interrotto ogni rapporto con la ditta esecutrice dei lavori, una volta che questa era stata raggiunta dal provvedimento interdittivo.

16) Da ultimo gli appellanti danno nuovamente conto della relazione della DIA di Bologna, che darebbe atto, per quanto riguarda tutte le aggiudicazioni di appalti nel periodo 2009-2015, che *“l’attività di approfondimento diffusamente esposta nel presente atto non ha consentito di individuare cogenti elementi di interesse rispetto al pericolo di infiltrazione mafiosa nel Comune di -OMISSIS-”*.

Tale argomentazione si rileva piuttosto fragile, in quanto il profilo delle aggiudicazioni degli appalti non costituisce unico elemento determinante per lo scioglimento del Consiglio comunale e, in ogni caso, va considerato che si tratta di questione del tutto marginale, se si considera che le procedure degli appalti sopra una certa soglia erano state comunque demandate -OMISSIS-.

Da tutto quanto esposto consegue, quindi, che i singoli addebiti nelle relazioni impugnate, specie se considerati nel loro insieme, costituiscono senz’altro elementi concreti, univoci e rilevanti come richiesto dall’art. 143 TUEL per l’adottabilità del provvedimento di scioglimento del Consiglio comunale.

Con il secondo motivo di gravame, gli appellanti deducono che, nel caso di specie, non ricorrerebbe alcuno degli elementi ritenuti sintomatici dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato in materia (segue un elenco degli elementi ritenuti rilevanti in varie decisioni ai fini dell’esistenza di legami con o di condizionamenti da parte della criminalità organizzata, tra cui le precarie condizioni di funzionalità dell’ente, indagini o rinvii a giudizio degli amministratori, la gestione monopolistica degli appalti da parte di un soggetto affiliato, un appoggio nella competizione elettorale o contatti personali con soggetti controindicati, il ruolo decisivo che nell’elezione della lista guidata dal sindaco ha avuto un clan, ecc.).

Inoltre, gli appellanti ribadiscono che gli elementi raccolti non sarebbero concreti, univoci e rilevanti e che, nella specie, vi sarebbe soltanto il caso generatore dello scioglimento del Consiglio comunale costituito dall’occasionale incontro del sindaco con -OMISSIS- nell’ambito dell’intervista televisiva già menzionata, episodio che sarebbe privo di

qualsivoglia significato. Infine, sarebbe anche inaccettabile che la sentenza, nella parte finale, è costretta ad affermare che il provvedimento ex art. 143 TUEL si baserebbe sull'accertata diffusione sul territorio della criminalità organizzata.

L'articolato motivo d'appello non merita di essere accolto.

Sotto il primo profilo va osservato, infatti, che il legislatore non predetermina in alcun modo in cosa debbano consistere le forme di condizionamento e quali accadimenti possano ritenersi rilevanti. I singoli precedenti giurisprudenziali, poi, si formano in relazione alle peculiarità del singolo caso, per cui le enunciazioni in essi contenute non sono nient'altro che indicazioni di massima ispirate al sostrato caratterizzante la relativa vicenda *sub iudice*. L'insussistenza, nel caso di specie, di esattamente quegli elementi valorizzati dalle varie pronunce giurisdizionali, dunque, non comporta automaticamente il difetto dei presupposti per l'adozione del provvedimento di scioglimento, i quali, in effetti, possono essere desunti anche da altri fatti, mai considerati dai precedenti giurisprudenziali citati dagli appellanti. La ricorrenza delle condizioni per lo scioglimento del Consiglio comunale, invero, va accertata caso per caso, e la significatività dei vari episodi apprezzati va valutata nel complesso, come – per quanto già esposto in relazione al primo motivo d'appello – è avvenuto senz'altro del tutto coerentemente nel caso di specie.

Per quanto riguarda il secondo profilo di doglianza, invece, è sufficiente rinviare a quanto già ampiamente esposto in merito al primo motivo di gravame e, da ultimo, non va in ogni caso dimenticata, oltre ai vari episodi verificatisi nelle precedenti consiliature, la manifestazione di sostegno del sindaco e della sua maggioranza, che è chiaramente significativa del gradimento che i vertici comunali riscuotevano fra quella parte della cittadinanza quantomeno vicina per molteplici ragioni al sodalizio di stampo mafioso radicato in zona. Quanto all'incontro del Sindaco con -OMISSIS-, che, nell'atto d'appello, viene definito meramente "*occasionale*", va rilevato, invece, che quello che conta non è la casualità dell'incontro, ma lo sono il

comportamento complessivamente avuto dal Sindaco in occasione dell'intervista e le dichiarazioni da questi rese (quando parla di persona educata che vive *"a basso livello"* e nega la problematica della criminalità organizzata nel contesto locale di -OMISSIS-).

Con il terzo motivo di gravame, gli appellanti criticano la sentenza impugnata nella parte in cui afferma che *"la presenza di rilievi mossi in relazione ad episodi verificatisi nelle precedenti consiliature non appare, infine, ingiustificata, attesa la sostanziale continuità politico-familiare, adeguatamente documentata, tra tali consiliature e quella oggetto dell'impugnata misura di scioglimento"*.

Sostengono gli appellanti, che il giudice di prime cure avrebbe ritenuto giustificabile la presenza di alcuni rilievi in relazione ad episodi verificatisi nel corso delle precedenti consiliature, ma, a parte il caso dell'intervista di -OMISSIS-, la relazione prefettizia evidenzerebbe soltanto fatti anteriori all'insediamento del sindaco -OMISSIS-. Certamente, non sarebbe giustificabile che tutti i casi di (pretesa) disfunzionalità dell'ente siano precedenti all'insediamento dell'ultima amministrazione, che è quella sostanzialmente colpita dal provvedimento di scioglimento.

Il motivo di gravame non merita accoglimento.

Sul punto va rilevato che -OMISSIS- è stato componente della Commissione urbanistica fino al 2008 e, dalla stessa data, assessore con la delega alla cultura, sicurezza e protezione civile. Nel mandato 2009/2014 (sindaco -OMISSIS-) egli è stato altresì assessore con deleghe all'urbanistica ed edilizia privata, ambiente, sicurezza e commercio. Inoltre, come si legge alle pagine 31 – 34 della RCI, anche diversi altri politici ed assessori si sono avvicendati, mantenendo di fatto inalterata la linea della politica locale dell'ente. E', quindi, fatto certo che la medesima formazione politica ha guidato per almeno un decennio l'ente e che i suoi esponenti hanno rivestito a lungo cariche all'interno dei suoi organi di vertice. Di conseguenza, anche gli episodi verificatisi nel corso delle precedenti consiliature valorizzate nel decreto di scioglimento e negli atti presupposti sono stati ritenuti del tutto

legittimamente significativi in relazione all'attuale sussistenza dei presupposti per dare luogo allo scioglimento del Consiglio comunale. La più volte citata intervista del sindaco -OMISSIS-, poi, va considerata atto sintomatico che rileva che, all'attualità, nulla è cambiato nell'atteggiamento ed orientamento degli organi di vertice del Comune rispetto alla diffusa presenza della criminalità organizzata nel territorio ed alla permeabilità dell'ente comunale agli interessi di quest'ultima, evidenziando le dichiarazioni del sindaco quantomeno la scarsa sensibilità di quest'ultimo alla problematica, dal momento che la carica istituzionale da lui rivestita avrebbe dovuto necessariamente portarlo a prendere le debite distanze da un soggetto condannato per mafia, che il primo cittadino, invece, tutto sommato, ha definito essere, ai suoi occhi, una persona per bene.

Sempre per quanto riguarda l'affermazione che nella relazione prefettizia si farebbe riferimento esclusivamente ad atti assunti nelle precedenti consiliature, va ricordato, poi, altresì, che a norma dell'art. 143 TUEL, per potersi disporre lo scioglimento del Consiglio comunale, non è necessaria l'assunzione di atti o provvedimenti illegittimi da parte degli amministratori, ma basta comunque anche la continuità politica rispetto alla consiliatura in cui gli atti indizianti, ancorché di per sé non illegittimi, sono stati compiuti oppure sono stati omessi atti rilevanti sotto il profilo in esame.

Con il quarto motivo di gravame gli appellanti denunciano l'illegittimità costituzionale dell'art. 143 TUEL, per violazione degli articoli 27 Costituzione e 117, co. 1, Costituzione, in relazione all'art. 7 CEDU.

In particolare, si afferma che la sentenza impugnata, nelle battute finali, si sarebbe ridotta ad affermare che *“il provvedimento impugnato di scioglimento ex art. 143 TUEL si basa sull'accertata diffusione sul territorio della criminalità organizzata”* e si deduce che, qualora si dovesse considerare sufficiente, per lo scioglimento dell'ente, il solo *“contesto ambientale”*, senza elementi concreti, rilevanti ed univoci del condizionamento mafioso, si dovrebbe rimettere alla Consulta la *quaestio legitimitatis* dell'art. 143 TUEL.

Secondo gli appellanti, la testi del T.A.R., infatti, sarebbe palesemente incostituzionale, anche e soprattutto alla luce di una pluralità di indici che evidenziano la natura di sanzione penale (ancorché indiretta) del provvedimento di scioglimento, natura sanzionatoria che sarebbe stata dichiarata anche dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 103 del 1993, che ha qualificato lo scioglimento come *“misura di carattere sanzionatorio, che ha come diretti destinatari gli organi elettivi, anche se caratterizzata da rilevanti aspetti di prevenzione sociale per la sua ricaduta sulle comunità locali che la legge intende sottrarre, nel loro complesso, all’influenza della criminalità organizzata”* (cfr. par. 3.4; ma si veda anche il par. 3.5, in cui si afferma che la misura *“ha natura sanzionatoria nel suo complesso, in ragione della sua inidoneità ad amministrare l’ente locale”*, nonché il par. 3.7, in cui si ribadisce *“il carattere sanzionatorio della misura”*). E, in particolare, rivestirebbe carattere sanzionatorio la cessazione del mandato elettivo e costituirebbero *“effetti indiretti della misura sanzionatoria”* quelli concernenti le limitazioni all’accesso delle cariche elettive.

Inoltre, secondo gli appellanti, sussisterebbero tutti i presupposti per affermare che la misura ha natura sanzionatoria penale, ai sensi degli artt. 6 e 7 della CEDU.

Concludono gli appellanti che, qualora l’art. 143 TUEL dovesse essere interpretato come fatto dal primo giudice, ovvero che per lo scioglimento è sufficiente che il provvedimento si basi sulla mera accertata diffusione sul territorio della criminalità organizzata e che non è necessario l’accertamento di una condotta propria e colpevole degli amministratori, la previsione normativa violerebbe il principio della responsabilità penale personale, di cui agli artt. 27 Cost. e 7 CEDU.

La questione di illegittimità costituzionale, oltre ad essere irrilevante nel presente giudizio, è anche manifestamente infondata.

Sul punto, va rilevato, in via preliminare, che l’accertata diffusione sul territorio della criminalità organizzata non è stata evidenziata da parte del T.A.R. in sé e per sé quale ragione che sorregge il provvedimento di

scioglimento del Consiglio comunale, ma tale circostanza pare essere stata citata quale presupposto, affinché gli altri elementi concreti, univoci e rilevanti evidenziati possano essere considerati espressione di forme condizionamento mafioso dell'ente. In caso di totale assenza della criminalità organizzata in un certo contesto territoriale, tali elementi, invero, non potrebbero in alcun modo assumere la valenza che li è stata attribuita. L'inciso motivazionale, quindi, non si presta alla conclusione per cui il primo giudice ha ritenuto sufficiente, per lo scioglimento del Consiglio comunale, la diffusione sul territorio della criminalità organizzata, ma esso costituisce una considerazione finale con cui il T.A.R. ha inteso dare atto del contesto locale in questione. Già per questo motivo, quindi, nella specie, difetta la premessa su cui gli appellanti hanno fondato la loro eccezione di incostituzionalità dell'art. 143 TUEL.

Sotto lo specifico profilo della rilevanza della questione di illegittimità costituzionale va rilevato, poi, che, nella specie, i presunti effetti sanzionatori non si sono comunque verificati, in quanto, di fatto, lo scioglimento del Consiglio comunale non è avvenuto per effetto del D.P.R. impugnato, ma già prima, in data 30 gennaio 2016, per le dimissioni del sindaco. Conseguentemente, appare del tutto superfluo investire la Consulta della questione, se la cessazione del mandato elettivo possa essere o meno considerata misura di carattere sanzionatorio.

Sotto il secondo profilo della ritenuta manifesta infondatezza va osservato, invece, che lo scioglimento del Consiglio comunale prescinde dall'accertamento di responsabilità di singoli soggetti ed è rimedio attraverso il quale il legislatore ha inteso ovviare ad una condizione patologica dell'ente nel suo complesso. Il provvedimento di scioglimento non è quindi la conseguenza di responsabilità del singolo amministratore. Di conseguenza, il richiamo del principio della personalità della responsabilità penale da parte degli appellanti è del tutto inconferente ed il presunto contrasto del disposto dell'art. 143 TUEL con il principio medesimo è privo di fondamento (cfr., in

questo senso, anche i par. 3.5 e 3.6 della sentenza della Corte Costituzionale n. 103 del 1993, per cui: “... *l'enunciata specificità della misura che, come si è rilevato in precedenza (punto 3.4), ha natura sanzionatoria nei confronti dell'organo elettivo, considerato nel suo complesso, in ragione della sua inidoneità ad amministrare l'ente locale. Tale natura del provvedimento di scioglimento e la specificità del suo destinatario (organo collegiale) impediscono perciò di poter assumere a termine di raffronto i modelli che riguardano persone singole ed in particolare quelli che prevedono la loro sospensione o la rimozione da cariche pubbliche a seguito della irrogazione di condanne penali o di misure preventive. In proposito è sufficiente richiamare quanto osservato in precedenza, circa il carattere sanzionatorio della misura che ha come destinatari non tutti i consiglieri, ma l'organo collegiale considerato nel suo complesso, in ragione della sua inidoneità a gestire la cosa pubblica. Un rilievo, questo, che fa perdere ogni consistenza sia al profilo della eccessività della misura rispetto al fine, sia al profilo del carattere personale della responsabilità, che non può essere riferito ad un organo collegiale, in particolare nell'ipotesi, alternativa a quella della collusione, del 'condizionamento' dell'organo da parte dei gruppi criminali; situazione questa che può profilarsi non necessariamente in conseguenza di comportamenti illegali di taluno degli amministratori*”). L'unico provvedimento al quale si potrebbe quindi semmai riconoscere natura sanzionatoria, è, invece, quello, diverso, ex art. 143, co. 11 TUEL, con il quale viene decretata l'incandidabilità ed il quale è adottabile nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili dello scioglimento.

In base alle considerazioni sinora svolte, il quarto motivo di gravame, con cui è stata denunciata l'illegittimità costituzionale dell'art. 143 TUEL, non merita quindi accoglimento.

Conclusivamente, i vari motivi di gravame formulati contro la sentenza impugnata vanno respinti, in quanto infondati, e la sentenza di primo grado va integralmente confermata.

In considerazione della complessità del caso, sussistono giusti motivi per compensare integralmente tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

Rimane definitivamente a carico degli appellanti il contributo unificato corrisposto per la proposizione del ricorso in appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Compensa integralmente tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

Rimane definitivamente a carico degli appellanti il contributo unificato corrisposto per la proposizione del ricorso in appello.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1, D.L.vo 30 giugno 2003, n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare i sig.ri -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS--OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS--OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS--OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS--OMISSIS-, -OMISSIS--OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS--OMISSIS-, -OMISSIS--OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS--OMISSIS-, -OMISSIS--OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS--OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS- -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, -OMISSIS-, l'ONLUS "-OMISSIS- -OMISSIS-", l'AVIS, la -OMISSIS-la -OMISSIS-., la -OMISSIS-, la -OMISSIS-., -OMISSIS-la -OMISSIS-la -OMISSIS-la -OMISSIS-, la "-OMISSIS-", la "Lista -OMISSIS--", l'indirizzo email -OMISSIS- nonché tutte gli altri soggetti e tutti i luoghi, gli enti e le società menzionati nel presente provvedimento.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 26 ottobre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Francesco Bellomo, Consigliere

Lydia Ada Orsola Spiezia, Consigliere

Giulio Veltri, Consigliere

Oswald Leitner, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Oswald Leitner

IL PRESIDENTE

Franco Frattini

IL SEGRETARIO

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