

Pubblicato il 03/01/2023

N. 00099/2023 REG.PROV.COLL.

N. 00711/2022 REG.RIC.

N. 00746/2022 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 711 del 2022, integrato da motivi aggiunti, proposto da -OMISSIS-, rappresentati e difesi tutti dall'avv. Costantino Ventura, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Presidenza della Repubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'interno, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi tutti dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

nei confronti

Comune di -OMISSIS-, non costituito in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 746 del 2022, proposto da

-OMISSIS-, rappresentati e difesi tutti dall'avv. Pietro Quinto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Presidenza della Repubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'interno, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi tutti dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 711 del 2022:

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- a) del decreto del Prefetto della provincia di Brindisi del 27 dicembre 2021, n. -OMISSIS-;
- b) della delibera del Consiglio dei Ministri in data 23 dicembre 2021 che ha deliberato lo scioglimento del consiglio comunale di -OMISSIS-;
- c) della nota n. -OMISSIS- in data 24 dicembre 2021 del Ministero dell'interno;
- d) della proposta formulata dal Ministero dell'interno;
- e) della relazione del Prefetto di Brindisi;

f) del verbale del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica;

g) di tutti i verbali e le relazioni della commissione d'indagine presso il comune di -OMISSIS-;

per quanto riguarda i motivi aggiunti:

- del decreto del Presidente della Repubblica datato 27 dicembre 2021, notificato in data 27 gennaio 2022;

quanto al ricorso n. 746 del 2022:

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del decreto prot. -OMISSIS- del 27 dicembre 2021 con il quale il consiglio comunale di -OMISSIS- è stato sospeso ai sensi dell'art. 143 comma 12 del d.lgs. 267/2000;

- della delibera del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2021, non conosciuta dai ricorrenti, di scioglimento del consiglio comunale di -OMISSIS-;

- di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale ed in particolare della nota 24 dicembre 2021 del Ministero dell'interno e della proposta di scioglimento, atti tutti non conosciuti dai ricorrenti;

per quanto riguarda i motivi aggiunti:

- del decreto del Presidente della Repubblica in data 27 dicembre 2021, notificato il 27 gennaio 2022, con il quale è stato disposto lo scioglimento del consiglio comunale di -OMISSIS- ai sensi dell'art. 143 d.lgs. 267/2020;

- della relazione del Ministero dell'interno, allegata al decreto, del 14 dicembre 2021;

- della deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata in data 23 dicembre 2021;
- della relazione del Prefetto di Brindisi pubblicata su GURI n. 34 del 10 febbraio 2022;
- di tutti gli atti presupposti e connessi.

Visti i ricorsi i motivi aggiunti e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 novembre 2022 il dott. Matthias Viggiano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con un primo ricorso (Rg 711/22) alcuni *ex* amministratori (-OMISSIS-, vicesindaco; -OMISSIS-, assessori; -OMISSIS-, consiglieri comunali) del comune di -OMISSIS- impugnavano il provvedimento prefettizio con il quale venivano sospesi in via d'urgenza, ai sensi dell'art. 143, comma 12 d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (c.d. Tuel) gli organi comunali, affidando l'esercizio delle relative prerogative ad una commissione di funzionari statali.

1.1. A mezzo di un distinto ricorso (Rg 746/22) altri *ex* amministratori del medesimo ente (-OMISSIS-, sindaco; -OMISSIS-, consiglieri comunali) impugnavano lo stesso provvedimento.

1.2. Deve immediatamente precisarsi come tutti i ricorrenti assumevano le cariche appena indicate a seguito delle consultazioni elettorali tenutesi nella primavera del 2019, che hanno visto prevalere, al ballottaggio, le liste in appoggio al -OMISSIS- su quelle del già sindaco (dal 1992 al 1994 e poi dal 2002 al 2014) -OMISSIS-, che assumeva l'ufficio di consigliere comunale (di opposizione).

2. Si costituivano in resistenza le amministrazioni intimate.

3. Con successivi ricorsi per motivi aggiunti (presentati da ambedue i «gruppi» di ricorrenti), veniva impugnato il decreto del Presidente della Repubblica con cui si disponeva lo scioglimento – ai sensi dell'art. 143, comma 1 Tuel – del comune di -OMISSIS- e l'affidamento della gestione ad una commissione straordinaria per la durata di mesi diciotto.

4. Ai varî ricorsi erano unite istanze di sospensione interinale dell'efficacia dei provvedimenti gravati, chiamate congiuntamente alla camera di consiglio del 23 marzo 2022: il Collegio, rappresentando l'incompletezza della documentazione versata in atti, ordinava all'amministrazione la produzione di tutti gli atti prodromici all'adozione del decreto presidenziale impugnato.

5. Curato l'adempimento istruttorio e depositate ulteriori memorie, all'esito della pubblica udienza del 23 novembre 2022 il Collegio tratteneva la causa per la decisione di merito.

6. Esaurita l'illustrazione dello svolgimento del processo, va immediatamente osservato che i due ricorsi sono rivolti contro i medesimi provvedimenti, spiegando (come si vedrà *infra*) censure assimilabili: il Collegio, pertanto, reputa opportuno disporre la riunione.

7. Chiarita anche questa circostanza, si può passare all'esame delle doglianze di cui ai due ricorsi introduttivi.

7.1. Con il primo motivo del ricorso Rg 711/22, viene dedotta l'assoluta mancanza di motivazione del provvedimento del prefetto di sospensione degli organi comunali.

7.2. A mezzo della seconda censura, invece, si rappresenta l'assenza del termine di durata dell'atto gravato, essendo esso genericamente fissato «nelle more del perfezionamento dell'iter procedurale di scioglimento».

7.3. In terzo luogo, viene evidenziata l'omissione delle garanzie partecipative previste dalla l. 7 agosto 1990, n. 241.

7.4. Tramite il primo motivo del ricorso Rg 746/22, viene similmente denunciata la carenza della motivazione del decreto prefettizio.

7.5. Con l'ultima doglianza, invece, viene dedotta l'illegittimità costituzionale della disposizione nella parte

in cui non prevede la partecipazione al procedimento di adozione dell'atto da parte degli amministratori del dissolvendo ente.

8. Tutte le censure avanzate sono manifestamente infondate. Esse, per la evidente connessione, possono essere trattate congiuntamente.

8.1. Orbene, in disparte la considerazione sull'attualità dell'interesse delle parti all'annullamento di un atto che non spiega piú i proprî effetti (essendo stato travolto dal decreto presidenziale di scioglimento – sul punto v. Tar Lazio, sez. I, 4 agosto 2021, n. 9231), va osservato che la concisa motivazione del provvedimento prefettizio evidenzia in maniera palese le ragioni della sospensione gli organi comunali: difatti, lo scioglimento del comune di -OMISSIS- era stato deliberato dal Consiglio dei Ministri in data 23 dicembre 2021, sicché l'effettiva decisione sull'an del commissariamento era già stata adottata, mancando solo la cristallizzazione della stessa nel decreto del Presidente della Repubblica.

8.2. Sul punto, va osservato che il decreto presidenziale di cui all'art. 143 Tuel sia l'esito di un articolato *iter* procedimentale che si avvia con l'azione della prefettura territorialmente competente la quale nomina un'apposita commissione d'accesso presso gli uffici dell'ente locale (nel caso di specie avvenuta in data 26 febbraio 2021), finalizzata ad acquisire tutti gli elementi concernenti eventuali collegamenti (ovvero

influenze) degli amministratori locali con la criminalità organizzata. L'esito degli accertamenti viene vagliato dalla prefettura la quale trasmette un'apposita relazione al Ministro dell'interno che, a sua volta, propone al Consiglio dei Ministri lo scioglimento dell'ente locale e la nomina di una commissione straordinaria per la gestione dello stesso. Una volta deliberato dal Consiglio dei Ministri lo scioglimento, esso è disposto con decreto del Presidente della Repubblica (cfr. Cons. Stato, sez. III, 17 giugno 2019, n. 4026): in tale materia, va osservato che l'attività del Capo dello Stato è doverosa e vincolata (v. anche art. 89 Cost.).

8.3. Conseguentemente, nel caso di specie, l'intervento del prefetto costituisce legittima misura interinale, per evitare pregiudizî (nel tempo necessario alla firma e notifica del decreto presidenziale) nell'espletamento delle funzioni amministrative discendenti dalla permanenza nella carica degli organi eletti.

8.4. Quanto al denunciato vizio procedimentale, va osservato che le disposizioni di legge non prevedono l'obbligo di comunicare l'avvio del procedimento: in ogni caso, sul punto la giurisprudenza ha ampiamente chiarito come la peculiarità dell'azione amministrativa nel caso in esame giustifichi la mancata partecipazione degli amministratori comunali (in termini cfr. Tar Lazio, sez. I, 2 marzo 2021, n. 2537, in linea con quanto affermato da Corte Cost., 20 giugno 2019, n. 195).

9. Concluso l'esame dei ricorsi introduttivi, è possibile passare alle doglianze mosse al decreto presidenziale di scioglimento mediante i motivi aggiunti.

9.1. Principiando dal ricorso Rg 711/22, va osservato come con un'unica ed assai articolata censura, viene denunciata la violazione dell'art. 143 Tuel. In particolare, si evidenzia la contraddittorietà della ricostruzione fattuale operata dalla relazione ministeriale rispetto alla deliberazione 3/2022 della Corte dei conti, sezione regionale per la Puglia che accertava *«l'adeguatezza del sistema dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio»*. Inoltre, si precisa che gli appartenenti alla criminalità organizzata presenti sul territorio non avrebbero influenzato l'amministrazione, come inferibile dalle minacce ricevute dall'ex sindaco - OMISSIS- e dall'ufficiale di polizia municipale - OMISSIS-: invero, l'esistenza di attività di contrasto agli affari illeciti da parte di costoro si porrebbe come causa degli atti intimidatori subiti, costituendo, quindi, evidenza incontestabile dell'assenza di infiltrazioni mafiose. Similmente, non potrebbero desumersi elementi di influenza criminale nelle riscontrate criticità dell'ufficio incaricato della notifica dei verbali di infrazioni al codice della strada, atteso che queste problematiche sarebbero imputabili al citato ufficiale di polizia municipale. Quanto ai rapporti parentali o altri legami tra amministratori

comunali ed esponenti della malavita organizzata, ovvero società destinatarie di interdittive antimafia, viene rilevato come trattasi di dato neutro, stante la modesta dimensione del comune. Irrilevante, poi, sarebbe la circostanza del mancato controllo di moltissime segnalazioni certificate di inizio attività (s.c.i.a.): invero, da un lato nessuna norma di legge impone tale attività, dall'altro, ove effettuate, le verifiche non evidenziavano mai criticità. Parimenti nessuna responsabilità sarebbe ascrivibile alla disciolta amministrazione circa l'occupazione da parte di pregiudicati di un gran numero degli immobili comunali: difatti, le assegnazioni risalgono tutte alle precedenti consiliazioni. Identica giustificazione è allegata anche in relazione al mancato recupero delle somme nascenti da alcune sentenze che vedevano liquidare in favore dell'amministrazione le spese di lite: sarebbe infatti stata proprio la disciolta amministrazione a domandare il pagamento dei crediti. Infine, sulla gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, viene osservato come una volta curata l'assegnazione, l'amministrazione comunale non risponderebbe più della manutenzione.

9.2. Con un altrettanto lungo ed articolato motivo vengono dedotte anche nel ricorso Rg 746/22 le varie violazioni dell'art. 143 Tuel. Nel dettaglio, circa la presenza di organizzazioni criminali sul territorio

comunale, viene rilevata l'inconsistenza dell'argomento in relazione allo scioglimento: ad esempio l'assunzione della difesa di un pregiudicato da parte di un amministratore comunale, gli atti intimidatori nei confronti dell'ex sindaco -OMISSIS- ovvero del -OMISSIS-, costituiscono tutte evidenze che non dimostrerebbero alcun tipo di legame o infiltrazione criminale. Viepiú, non corrisponderebbe al vero che il citato ufficiale di polizia municipale venisse vessato o isolato dai colleghi: difatti, nessun processo penale per *mobbing* veniva introdotto, bensí, unicamente una causa dinanzi al competente giudice del lavoro. Al contempo, sui ritardi e sulle omissioni del medesimo sarebbero ancora in corso indagini della Procura della Repubblica e della Corte dei conti, sicché la circostanza non potrebbe di per sé giustificare lo scioglimento dell'ente. Irrilevante, poi, sarebbero gli evidenziati vincoli parentali: del pari la vicenda di un consigliere (-OMISSIS-, poi dimessosi) *prossimo* ad un'impresa, concessionaria delle aree pubbliche adibite a parcheggio, successivamente colpita da un'interdittiva antimafia non dimostrerebbe alcun tipo di infiltrazione. Sempre sulla gestione dei parcheggi, parte ricorrente evidenzia la bontà dell'operato dell'amministrazione comunale, precisando che il mancato espletamento dei controlli antimafia fosse conseguenza della loro non obbligatorietà; similmente, la

base d'asta per la gara sarebbe frutto di una congrua valutazione, mentre sproporzionata si paleserebbe la stima della prefettura. Quanto all'affidamento del servizio di salvataggio bagnanti, viene evidenziato come l'operazione veniva condotta in conformità con le regole applicabili: in ogni caso, anche qualora l'amministrazione avesse condotto più approfondite verifiche anche nella banca dati nazionale antimafia (Bdna) non avrebbe ottenuto informazioni ostative alla conclusione del contratto, atteso che l'interdittiva è posteriore rispetto alla procedura ad evidenza pubblica. Risulterebbe, poi, smentita *per tabulas* la contestata assenza di programmazione in materia urbanistica essendo stati approvati ed adottati il piano urbano della mobilità sostenibile (Pums). Quanto ai controlli, viene osservato come sin dal dicembre 2020, in base ad una direttiva del segretario generale, venissero aumentati i controlli sia sulle s.c.i.a. sia gli accessi in Bdna; similmente, non sarebbe imputabile alla disciolta amministrazione l'occupazione del patrimonio immobiliare da un gran numero di soggetti controindicati e neppure la gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata. Infine, sulla contestata inerzia circa il recupero delle spese giudiziarie viene rilevato come l'amministrazione disciolta avesse effettivamente domandato ai debitori di adempiere.

9.3. Con un secondo motivo, viene poi reiterata la doglianza circa la mancata partecipazione al procedimento di adozione dell'atto dissolutorio.

10. Conclusa l'esposizione delle censure, è possibile affrontare il merito delle stesse.

10.1. Invertendo l'ordine di trattazione dei motivi, va osservato che la seconda censura dedotta con il ricorso 746/22 non può essere accolta, non essendo prevista la partecipazione degli interessati al procedimento di scioglimento, stante la natura *cautelare* e *preventiva* del provvedimento: infatti, non si è al cospetto di una *sanzione* nei confronti degli eletti, bensì di una *misura necessaria per sottrarre una comunità locale, collettivamente intesa, dagli influssi della criminalità organizzata* (v. Tar Lazio, sez. I, 1° giugno 2020, n. 5843).

11. Passando alle rimanenti ragioni d'impugnazione, va osservato che la loro sostanziale omogeneità consente di trattarle unitariamente, onde evitare ripetizioni.

11.1. Preliminarmente, però, appare utile completare la riflessione generale avviata § 8.2. sul provvedimento, aggiungendo come l'attività degli organi statali periferici è di natura istruttoria, mentre il momento decisivo è rimesso al Governo (nella sua composizione collegiale) in base alla proposta del Ministro dell'interno la quale, ovviamente, può recepire in tutto o in parte quanto evidenziato nella relazione prefettizia. Tale precisazione è

dirimente per affrontare parte delle censure spiegate dagli interessati, atteso che spesso la difesa della parte ricorrente mira a contestare elementi di fatto riportati nella relazione del prefetto che però non venivano posti a fondamento della proposta di commissariamento dal Ministro dell'interno (es. la nomina di un consigliere di maggioranza a difensore di un noto pregiudicato locale, ovvero la causa per *mobbing* in danno del -OMISSIS-): tali doglianze, pertanto, vanno considerate inammissibili in quanto l'eventuale loro accoglimento non porterebbe alcuna utilità alla parte ricorrente (in termini Cons. Stato, sez. III, 17 settembre 2019, n. 6207).

11.2. Inoltre, va ribadito (v. § 10.1.) come il provvedimento di scioglimento sia una misura straordinaria, di carattere non sanzionatorio bensì *preventivo*, per affrontare una situazione emergenziale (cfr. Corte Cost., 19 marzo 1993 n. 103) e finalizzata alla salvaguardia dell'amministrazione pubblica di fronte alla pressione e all'influenza della criminalità organizzata (v. Cons. Stato, sez. III, 27 ottobre 2022, n. 9149). L'interesse curato dall'amministrazione statale è di rango talmente elevato che il potere nell'apprezzamento degli elementi fattuali posti a base della decisione di scioglimento di un ente locale democraticamente eletto è particolarmente ampio, andando anche oltre le responsabilità personali dei singoli amministratori (v. Cons. Stato, sez. III, 7 aprile 2021, n.

2793): ciò si traduce, indi, in una valutazione complessiva dello stato dell'apparato burocratico mediante un giudizio globale e sintetico che deve però evidenziare degli elementi «concreti, univoci e rilevanti» di collegamento con la criminalità organizzata di tipo mafioso, non potendosi ricorrere al commissariamento nei casi di gestione meramente inefficiente o inefficace (recentemente, Cons. Stato, sez. III, 30 giugno 2022, n. 5460).

11.3. Infine, quanto al sindacato del giudice amministrativo va rilevato che esso, stante l'ampiezza della discrezionalità amministrativa, è limitato ai casi macroscopici di eccesso di potere, quali il travisamento di fatto, il difetto dei presupposti ovvero la macroscopica illogicità (cfr. Tar Lazio, sez. I, 5 gennaio 2022, n. 66).

12. Ciò premesso, va osservato che nessuna delle doglianze dedotte con i motivi aggiunti può essere accolta.

12.1. In particolare, va rilevato come gli atti intimidatori nei confronti dell'ex sindaco -OMISSIS- costituiscano gravissimi fatti di rilievo penale (esplosione di colpi di arma da fuoco contro l'abitazione o l'autovettura, nonché incendio della stessa) che evidenziano la spregiudicatezza dei criminali locali. Invero, l'esser le descritte minacce imputabili, secondo l'avviso di conclusione delle indagini in atti, ad -OMISSIS-(soggetto già condannato per aver

minacciato il -OMISSIS-, allorquando questi era sindaco, e scarcerato nel dicembre 2018), dimostra in maniera inequivoca la caratura criminale dei soggetti presenti sul territorio interessato che agivano incuranti delle misure di tutela approntate nei confronti dell'ex sindaco: ne consegue, la correttezza di un intervento preventivo degli organi statali finalizzato ristabilire le minime condizioni di legalità per garantire il buon andamento della macchina burocratica comunale (v. Tar Lazio, sez. I, 1° giugno 2021, n. 6524).

12.2. Quanto alle minacce rivolte al -OMISSIS-, valgono considerazioni simili. Difatti, le intimidazioni ricevute (tra l'altro, un attentato incendiario ai danni della villa di campagna) sono direttamente collegate con le attività di verifica condotte dallo stesso sulle aree mercatali illegalmente occupate e su alcuni parcheggiatori abusivi (tra cui -OMISSIS-su cui si avrà modo di tornare a breve): la vicenda rende palesa la necessità dell'adozione di misure finalizzate non solo a garantire l'incolumità del singolo, ma anche a consentire ai pubblici impiegati l'espletamento delle funzioni loro demandate con la serenità propria dell'ufficio ricoperto.

12.3. In merito alla vicenda della tardiva notifica dei verbali di violazioni al codice della strada, va osservato che la Procura della Repubblica avviava la propria indagine proprio su denuncia del citato ufficiale di polizia

municipale: la circostanza evidenzia, quindi, come sia stato l'impegno del responsabile a portare alla luce le criticità riscontrate nell'ufficio. Ovviamente, l'intervenuta archiviazione non dimostra in alcun modo la correttezza della gestione delle pratiche, risultando la valutazione del pubblico ministero finalizzata all'esercizio dell'azione penale e non anche ad esprimere un giudizio sull'efficacia e tempestività dell'operato dell'amministrazione.

12.4. Pertanto, le riportate (e non contestate) intimidazioni, contrariamente alle argomentazioni dalle difese, non dimostrano la capacità di resistenza degli amministratori locali, ovvero l'assenza di compromissioni al buon andamento degli uffici, bensì la pericolosità dei soggetti ed il contesto difficile nel quale l'amministrazione comunale si trova ad operare, con evidente pericolo per la sicurezza pubblica nonché una possibile alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi. Ovviamente, come anche osservato dai ricorrenti, non costituisce elemento sufficiente per decretare lo scioglimento la collocazione del comune in un difficile contesto: nondimeno, gli elementi che si vanno ad esporre dimostrano in maniera inequivoca l'infiltrazione criminale nella struttura burocratica.

12.5. In tal senso, assumono rilievo i collegamenti (diretti ed indiretti) con esponenti della criminalità organizzata

(in termini, Cons. Stato, sez. III, 14 ottobre 2022, n. 8763):
sul punto, la relazione prefettizia procede ad
un'elencazione analitica delle frequentazioni, parentele ed
amicizie, solo al fine di rappresentare – come riportato
correttamente nella proposta del Ministero dell'interno –
l'ambiente del comune pugliese ed i rapporti con gli
eletti. Difatti, nel caso in esame, non vi è un'unica
parentela o frequentazione con personaggi gravati da
pregiudizî penali: in realtà un gran numero di
amministratori comunali (sia della giunta, sia del
consiglio) appaiono collegati con soggetti scomodi. Tra i
molteplici esempi, possono citarsi un assessore (-
OMISSIS-) cognata di un esponente di spicco della sacra
corona unita, attualmente detenuto in carcere, ed un
consigliere di maggioranza (-OMISSIS-) convivente con
un soggetto condannato per reati finanziari aggravati dal
metodo mafioso. La proposta ministeriale si focalizza poi
su un consigliere di maggioranza (-OMISSIS-) figlio di
un condannato per associazione mafiosa (sacra corona
unita), e già arrestato in esecuzione di un'ordinanza di
custodia cautelare assieme al fratello, per poi essere
ambedue condannati in primo grado per associazione a
delinquere (reato poi dichiarato estinto per intervenuta
prescrizione dal giudice d'appello). Le difese evidenziano
come il padre del -OMISSIS- venisse reputato ormai
estraneo al tessuto della criminalità organizzata (v. Tar

Puglia, sez. dist. Lecce, sez. III, ord. 23 dicembre 2021, n. 735, in cui si dà comunque atto di un deferimento nel 2020 all'autorità giudiziaria per il reato previsto e punito dall'art. 640-bis c.p.): ma tale dato da un lato non travolge la precedente condanna per il delitto di cui all'art. 416-bis c.p. riportata dal padre, né, soprattutto, inficia in alcun modo la ricostruzione dei rapporti curati dal consigliere con alcune società destinatarie di interdittive antimafia.

12.6. Invero, -OMISSIS-, così come -OMISSIS- (già assessore e poi consigliere comunale), sono risultati assai vicini a due società affidatarie di servizi da parte del comune (-OMISSIS-), attinte in seguito da interdittive antimafia (v. *infra*). In particolare, il clamore mediatico della vicenda determinava la decisione di avviare una commissione consiliare d'inchiesta sui fatti, i cui lavori venivano disertati dalla menzionata -OMISSIS-. Inoltre, proprio l'avvio di un'indagine interna sugli affidamenti spingevano il menzionato -OMISSIS- a dimettersi dal consiglio comunale: egli veniva così sostituito (per surroga) da -OMISSIS- (che pochi giorni prima aveva lasciato la carica di assessore).

12.7. Tali dati confermano gli elementi indiziari a disposizione del Governo per suffragare l'ipotesi di influenza sull'ente comunale, in quanto, in un quadro globale e non atomistico, le situazioni di *vicinitas* familiare od amicale rendono plausibile

l'ipotesi di una soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata (cfr. Tar Lazio, sez. I, 29 novembre 2021, n. 12285).

12.8. A corroborare tale valutazione vale esporre la vicenda degli affidamenti alle due imprese indicate al § 12.6. Difatti, i due amministratori locali non erano semplicemente vicini all'impresa, bensì si spendevano attivamente per favorirne gli interessi. In particolare, va rilevato che il gruppo - OMISSIS- otteneva nel luglio 2019 (ossia immediatamente dopo la conclusione delle elezioni che davano avvio alla consiliatura disciolta) senza gara – trattandosi di contratto di importo inferiore agli € 40.000,00 – l'affidamento del servizio di salvataggio bagnanti. Senza ripercorrere nel dettaglio l'intera procedura (v. relazione della commissione d'accesso, pagg. 144 ss.), emerge palesemente come prima si sia scelto il contraente e solo successivamente l'amministrazione abbia proceduto a «creare» gli atti necessari per rispettare formalmente le disposizioni del codice degli appalti. In tal senso, eloquente è l'audizione del dirigente comunale che dichiarava di aver ricevuto una segnalazione da parte del -OMISSIS- della disponibilità della società a prestare il servizio (all. 25 relazione commissione d'accesso): circostanza, poi, confermata a verbale anche dall'assessore (all. 22 relazione commissione d'accesso). Quanto alla prestazione

del servizio, la relazione prefettizia evidenzia come essa non fosse regolata da una convenzione o da un contratto, risultando quindi le obbligazioni assunte dalla società assolutamente generiche. L'anno successivo, sebbene l'amministrazione procedesse all'assegnazione del servizio a mezzo di gara pubblica, l'esito non mutava, risultando aggiudicataria la medesima impresa: ciononostante, altre irregolarità, relative alle tempistiche di formazione degli atti, evidenziano la gestione assai poco regolare della gara (ad esempio, il relativo capitolato d'oneri veniva sottoscritto solo in data 17 settembre 2020, quando la stagione balneare era ormai quasi conclusa). Va poi aggiunto che ambedue gli affidamenti si sono caratterizzati per l'assoluta assenza di controlli preventivi antimafia: l'unica richiesta di verifica in Bdna, infatti, interveniva nel dicembre 2020.

12.9. Non colgono nel segno le difese dei ricorrenti che si focalizzano sul tendenziale rispetto della legalità formale da parte dell'amministrazione. Come già anticipato, la società veniva colpita da interdittiva antimafia il successivo 9 agosto 2021, ma ciò non costituisce circostanza sufficiente a dimostrare l'assenza di condizionamenti dell'amministrazione comunale: a tal riguardo vale osservare come la società risultava essere partecipata da -OMISSIS-(almeno fino a dieci giorni prima della richiesta di verifica in Bdna), quest'ultimo

soggetto particolarmente controindicato, sia perché frequentatore di appartenenti alla sacra corona unita, sia in quanto pluripregiudicato; inoltre, lo stesso risulta amico e frequentatore del già consigliere -OMISSIS-. Pertanto, analizzando i fatti in maniera globale, appare evidente come le procedure ad evidenza pubblica abbiano totalmente sviato dal fine istituzionale, andando a favorire, in maniera neppure velata, gli interessi privati, di cui si facevano portatori gli amministratori locali.

12.10. Sull'affidamento dell'area di parcheggio in località -OMISSIS-, va osservato il relativo servizio veniva aggiudicato alla menzionata -OMISSIS-s.r.l.s. – poi destinataria in data 25 novembre 2020 di un'interdittiva antimafia – società amministrata dal già citato -OMISSIS-, soggetto pluripregiudicato (e collegato con la criminalità organizzata), amico del menzionato -OMISSIS- (i due venivano arrestati nel procedimento menzionato al § 12.5.) e genero di -OMISSIS- -OMISSIS- -OMISSIS- (altro noto pregiudicato locale). Tuttavia, la relazione non espone solo la carriera criminale, bensì evidenzia una serie di circostanze che rendono evidente la *mala gestio* amministrativa: difatti, per la stagione balneare 2020 (1° luglio – 30 settembre 2020) veniva indetta gara pubblica, in data 26 giugno 2020, per la concessione di aree comunali da adibire a parcheggio da affidare con il criterio del massimo rialzo; la determina a contrarre

veniva firmata il successivo 2 luglio 2020, con indicazione (su suggerimento della giunta) di fissare il canone da porre a base d'asta in € 500,00 (senza che fosse espletata alcuna perizia sul punto): tale importo appare assolutamente simbolico, considerando che l'anno successivo (dopo l'istituzione della menzionata commissione d'inchiesta) per i medesimi terreni, unificati in un unico lotto e con una diversa formula di calcolo del corrispettivo, la base d'asta veniva individuata in € 194.370,00. Ma non si tratta dell'unica anomalia: difatti, per quattro dei cinque lotti messi a gara l'offerta migliore giungeva dalla società -OMISSIS- (già menzionata al § 12.8.), con rialzi del 200%; nondimeno, la società rinunciava all'affidamento, con conseguente subentro – per il lotto n. 1 parcheggio in zona -OMISSIS- – della società -OMISSIS- che aveva offerto € 510,00. Va poi rilevato che il canone, nonostante apparisse irrisorio, non veniva corrisposto dalla società: nondimeno, l'amministrazione comunale non ne domandava neppure il pagamento sino all'interdittiva. Sul -OMISSIS- va aggiunto che risultava già esercitare abusivamente il parcheggio in quell'area prima della formale indizione della gara (v. controllo del commissariato di -OMISSIS- del 18 giugno 2020): difatti, la relazione evidenzia come l'interesse del -OMISSIS- fosse quello di avere la disponibilità dell'area pubblica e mantenerla inutilizzabile

di modo da poter «dirottare» le autovetture presso un parcheggio privato contiguo gestito in prima persona (circostanza desunta da un controllo della polizia municipale), ma in assenza di s.c.i.a. Sul tema delle segnalazioni certificate, va poi rilevato come il -OMISSIS- presentasse s.c.i.a. per l'esercizio dell'attività di parcheggio a cielo aperto non solo per il lotto aggiudicato (il n. 1), ma anche per il lotto n. 2, affidato ad altra società: il legale rappresentate di quest'ultima, invece, non presentava la dovuta segnalazione di inizio attività per nessuno dei due lotti per i quali risultava vincitore. Orbene, l'amministrazione avrebbe immediatamente potuto riscontrare le irregolarità descritte eseguendo semplici verifiche sulle istanze presentate: nondimeno, esse venivano puntualmente omesse.

12.11. Alla luce di quanto esposto, le considerazioni dei ricorrenti sulla scarsa attrattiva dell'area risultano palesemente infondate: anche la mera continuità delle procedure, seguite sempre con il criterio del massimo rialzo, infatti, appare sintomo di una gestione poco oculata degli spazi pubblici, che favoriva (se non direttamente, quantomeno indirettamente) l'attività dei parcheggiatori abusivi, mai effettivamente contrastati dall'amministrazione discolta. Pertanto, anche in questo caso, come visto, se da un lato il comune appare rispettare formalmente le procedure, sostanzialmente

indirizza l'attività amministrativa verso gli interessi di un circoscritto gruppo di privati assai contigui con alcuni esponenti del consiglio e della giunta comunale.

12.12. Viepiú, il conseguimento da parte dei privati delle citate illecite utilità veniva favorito anche dall'assenza di effettivi controlli: per i due affidamenti descritti nei paragrafi precedenti, infatti, nessun tipo di verifica in Bdna veniva esperito. Si trattava, tuttavia, di un *modus operandi* diffuso nell'amministrazione del comune di -OMISSIS-: invero, gli accertamenti della commissione di accesso hanno potuto acclarare come sulle pratiche di s.c.i.a. venisse operato il controllo antimafia in poco piú del 10% dei casi. Irrilevanti sono le doglianze delle parti ricorrenti circa la competenza dei controlli ai dirigenti e non agli organi politici (sul punto, v. Tar Lazio, sez. I, 14 febbraio 2022, n. 1727): difatti, sono questi ultimi che devono dare gli impulsi per la corretta gestione amministrativa, circostanza verificatasi con l'adozione della citata direttiva del segretario generale del dicembre 2020 (ossia successivamente alla notifica dell'interdittiva antimafia alla -OMISSIS-).

12.13. Passando al patrimonio immobiliare del comune, va osservato come i ricorrenti evidenzino semplicemente l'assenza di responsabilità, essendo imputabile alle precedenti gestioni l'assegnazione degli alloggi a soggetti controindicati. Orbene, se tale circostanza è incontestata,

allo stesso tempo è pacifico che l'amministrazione guidata dal sindaco -OMISSIS- non abbia implementato alcun tipo di attività volta a ristabilire, nei limiti del possibile, la legalità: anzi, solo a seguito dell'intervento delle autorità statali venivano intraprese le azioni per il contrasto alle morosità e per il rilascio degli immobili.

12.14. Identiche considerazioni valgono per il mancato recupero delle somme per spese legali liquidate in favore del comune: in particolare, sebbene esse fossero domandate durante il mandato disciolto ex art. 143 Tuel, va osservato che alcuni crediti (nascenti dalla demolizione in danno eseguita durante il mandato del sindaco -OMISSIS-) venivano azionati giudizialmente solo a seguito delle minacce ricevute dall'ex primo cittadino (e della conseguente eco mediatica); viceversa, per altri importi venivano domandati solo successivamente alla notifica della prima interdittiva antimafia, autorizzando l'azione coattiva solo dopo l'accesso della commissione prefettizia. Il tutto quindi evidenzia una certa titubanza dell'amministrazione a procedere alla riscossione di crediti nei confronti di soggetti controindicati.

12.15. Infine, quanto alla gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, va osservato che non è sufficiente assegnare i suddetti immobili ad enti di promozione sociale, atteso che l'amministrazione deve anche promuovere l'effettivo uso, collaborando con gli

assegnatari al fine di garantire la corretta fruibilità del bene (in termini, Cons. Stato, sez. III, 11 ottobre 2019, n. 6918).

13. Un'ultima notazione sulla delibera della Corte dei conti menzionata dalla parte ricorrente. Orbene, va rilevato come le verifiche condotte dal giudice contabile e dall'amministrazione si pongano su due piani totalmente differenti: invero, mentre la Corte ai sensi dell'art. 148 Tuel certifica l'esistenza ed il funzionamento dei controlli interni, nella prospettiva di assicurare il corretto impiego dello denaro pubblico, sotto il profilo contabile e di bilancio, le verifiche di cui all'art. 143 Tuel mirano alla sostanza della gestione amministrativa dell'ente locale. Invero, la Corte dei conti, a differenza della commissione d'accesso, non «indaga», ossia ricerca gli elementi necessari per formulare il proprio giudizio, ma si esprime sui dati estrinseci rappresentati dall'ente: ne consegue che la delibera 3/2022 non infirma la globale valutazione operata dagli organi governativi, basata su una messe differente di documenti e dichiarazioni raccolti durante l'accesso.

14. Alla luce dell'esposta infondatezza delle doglianze spiegate, ambedue i ricorsi debbono essere respinti.

15. Tutti i ricorrenti debbono esser condannati in solido alle spese, ripartendosi poi al loro interno l'obbligazione in parti eguali (v. art. 1298 c.c.).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti, previa riunione, li respinge.

Condanna le parti ricorrenti alla rifusione, in solido, delle spese di lite che liquida in complessivi € 6.000,00.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell'articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare le parti ricorrenti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23 novembre 2022 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Francesca Petrucciani, Consigliere

Matthias Viggiano, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Matthias Viggiano

IL PRESIDENTE
Antonino Savo Amodio

IL SEGRETARIO

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