

CONSIGLIO DI STATO

V Sezione, 23 agosto 2006, n. 4946

Conferma T.A.R. Calabria - Catanzaro, 13 gennaio 2005, n. 3.

Ai fini della legittimità del provvedimento di scioglimento dei consigli per infiltrazioni o condizionamenti di tipo mafioso non è essenziale la possibile estraneità del sindaco o dell'insieme degli amministratori a collegamenti con la criminalità, ma è rilevante la presenza di sintomatiche disfunzioni nell'attività dell'amministrazione, alle quali gli amministratori non hanno saputo porre argine o che non hanno adeguatamente avvertito e delle quali si desume che si sono giovati interessi economici legati alla criminalità.

Omissis.

4. La regola di giudizio, nel caso in esame, è quella enunciata nel primo comma dell'art. 143 T.U. 267 del 2000, del quale l'amministrazione ha fatto applicazione, sui casi nei quali può disporsi lo scioglimento dei consigli comunali o provinciali. Con riguardo ad essa può essere ricordata la giurisprudenza di questo Consiglio circa i principi che se ne possono enucleare.

4.1. Orbene, come si è messo sopra in luce (§ 1), uno degli elementi, che giustifica la misura dello scioglimento, è il condizionamento degli amministratori che compromette il regolare funzionamento dei servizi loro affidati.

L'aspetto rilevante è, dunque, l'accertamento di situazioni di non corretto funzionamento di attività affidate all'ente locale, specie allorché codeste attività abbiano riflessi su interessi economici non secondari dei soggetti privati. È l'insieme delle implicazioni economiche dei settori curati dalle amministrazioni che le rende vulnerabili ad ingerenze dirette o indirette della criminalità organizzata, quando nel territorio nel quale operano sia, per dati oggettivi e da maggiore o minor tempo noti, presente questa forma di permanente pericolo per la collettività e per la sua ordinata osservanza dell'ordinamento e delle libertà che questo garantisce.

Nella specie, perciò, non è elemento essenziale per la verifica della legittimità del provvedimento repressivo, la rilevazione di una possibile estraneità – che la difesa della parte mira a dimostrare con ripetuti argomenti – del sindaco o della intera compagine degli amministratori comunali a collegamenti con la detta criminalità. Assume, invece, rilievo decisivo la presenza di sintomatiche disfunzioni dell'agire dell'amministrazione comunale, alle quali gli amministratori non hanno saputo porre argine o che non abbiano avvertito adeguatamente, e dalle quali si può desumere che interessi economici di uomini e di imprese legati alla criminalità abbiano saputo giovare, in via sistematica o in episodi ricorrenti.

Sono questi gli elementi – vale a dire l'accertata e notoria diffusione nel territorio della criminalità organizzata e le precarie condizioni di funzionalità dell'ente – messi in risalto dalla commissione, appositamente nominata per svolgere gli accertamenti dovuti nell'amministrazione civica di ..., la cui significatività e la cui concludenza (V Sezione 22 giugno 1999, n. 713; 2 ottobre 2000, n. 5225; 14 maggio 2003, n. 2590; IV Sezione 10 dicembre 2003, n. 8126; V Sezione 23 marzo 2004, n. 1556) si configurano come condizioni necessarie e sufficienti per disporre lo scioglimento del consiglio.

4.2. Se ne può fare, qui di seguito, una elencazione sintomatica, seguendo, in larga misura, le linee della contestazione fatta con il ricorso introduttivo, e facendo rilevare che gli "elementi" esposti dalla commissione si sottraggono, per consistenza dei fatti accertati e per la valutazione corretta che ne è stata fatta, alle censure del predetto ricorso ed alle precisazioni delle memorie prodotte in questa sede, sia prima, sia dopo la produzione del testo integrale del rapporto.

4.3. Sono rilevanti i fatti concernenti la mancata osservanza di regole oggettive per l'acquisizione delle "adesioni" delle imprese ad assumere lavori connessi con gli eventi alluvionali. La formazione di un elenco di ditte solo in funzione delle istanze fatte pervenire spontaneamente al Comune è un primo indice di non applicazione di criteri di trasparenza e di possibile favore per gruppi di imprese non adeguatamente valutate (pag. 20 della relazione).

4.4. Assume anche consistenza la circostanza che una impresa (pag. 21 del rapporto) abbia conseguito l'aggiudicazione non soltanto in due delle cinque gare per "pubblico incanto", alle quali ha partecipato, ma altresì, "tramite trattativa privata", in quattro, su otto partecipazioni.

Non è significativo perciò il rapporto di quattro contratti su sedici imprese affidatarie o su venticinque contratti aggiudicati (sopra n. 2, lett. B.1.2 e B.1.3), ai quali fa cenno la parte ricorrente. La proporzione indicata dalla commissione è significativa del favore espresso per quell'impresa, la cui proprietà risale, secondo indicazioni della

stessa relazione, a persona precisamente identificata e rivestente un ruolo primario nella criminalità organizzata di quel territorio.

L'elemento in parola ha quel tipo di concludenza che dimostra un condizionamento di natura sufficientemente specifica, quale prefigurato dalla norma sopra esaminata.

4.5. Ha altresì un ruolo rilevante, ai fini in discussione, la circostanza della omessa pubblicità dei bandi, secondo le prescrizioni dell'art. 80 del d.p.r. 554 del 1999, per due gare superiori ad un certo valore.

Vero è che la parte espone la giustificazione che, per una delle due gare, ci sarebbe stata la pubblicazione su siti informatici e che ne è stata fatta, comunque, pubblicazione nell'albo comunale. Ma anche queste giustificazioni dimostrano, quanto meno, che non era stata avvertita la necessità, né valutata l'opportunità, di dare la maggior diffusione possibile alla notizia di due gare di valore consistente, sì da aprire, anche se solo potenzialmente, l'accesso ad una concorrenza più ampia per i lavori pubblici di interesse comunale.

4.6. Altro elemento sintomatico è quello del sistema dei subappalti, esaminato nella relazione predetta (pagg. 25-36), o del cosiddetto "monitoraggio" dei cantieri.

La commissione ha elencato più casi di cantieri nei quali operavano dipendenti di imprese diverse da quelle aggiudicatrici (pagg. da 29 a 35). Non si tratta di subappalti regolarmente autorizzati, ma di un presumibile "cartello" fra imprese (pag. 35 del rapporto), attraverso il quale, "anche grazie al ricorso all'opera di lavoratori non assicurati ("lavoro nero"), si è realizzata una esclusività nel settore dei lavori pubblici in ... ad appannaggio di un gruppo composito", ben identificato nel suo vertice o in uno dei suoi possibili vertici.

La frequenza degli accessi – elencati nella relazione – dà anche la dimostrazione che è esatta la conclusione della sussistenza di un *modus operandi* permanente delle imprese e delle persone fisiche colluse.

Appare, di conseguenza, condivisibile l'osservazione della commissione, esposta nelle conclusioni all'esame degli appalti (pag. 37), secondo la quale, "prescindendo da ogni accertamento circa il grado di responsabilità individuale, l'esercizio del governo locale e i controlli" si sono mostrati "carenti tanto da legittimare il sospetto di anomale interferenze che, di fatto" avevano favorito condizionamenti nelle attività di impresa.

4.7. Si possono tralasciare altre considerazioni della commissione su le inadeguatezze degli uffici tecnici competenti in materia di lavori pubblici (pagg. 37 a 39) e sulla figura di una persona indicata come espressione della criminalità organizzata favorita dalle circostanze sopra riassunte (pagg. 40 a 48), per mettere infine in rilievo talune carenze individuate:

a) nella gestione dei tributi comunali e

b) nella limitata attività di repressione dell'abusivismo edilizio, con poche "segnalazioni" nel periodo 2000-2003, e tutte riguardanti infrazioni di lieve entità e con interventi interrotti "all'accertamento della mancata ottemperanza" alla ingiunzione a demolire". Veniva perciò lasciato "inalterato, di fatto, il segnalato abuso".

4.8. Non può che desumersene una condizione di precaria funzionalità dell'ente – messa in evidenza nella relazione della commissione – "che vede taluni settori dell'ente esposti a possibili condizionamenti da parte della criminalità organizzata". E, dunque, la sussistenza di elementi per far luogo alla misura dello scioglimento.

5. Nell'ultima memoria illustrativa, prodotta in vista della udienza di trattazione, la difesa della parte ricorrente "sposta il tiro" anche su responsabilità che potrebbero addossarsi sui funzionari del Comune (pag. da 4, 7, 17).

Si tratta di argomentazioni che non meritano adesione.

Gli organi preposti all'amministrazione del Comune sono titolari del potere di indirizzo e di verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche e delle direttive impartite: artt. 42, comma 3, 48, comma 2, e 107, commi 2 e 3, del T.U. 18 agosto 2000, n. 267. Perciò essi possono essere ritenuti sgravati di responsabilità – in ipotesi di non regolare funzionamento dei servizi dell'ente, in specie nell'ambito di possibili situazioni di apertura ad interferenze di tipo criminoso diffuso – se vi siano stati interventi puntuali di indirizzo, nei settori dei quali si è discusso sopra, e controlli seri e non casuali sui risultati dagli uffici ottenuti per l'attuazione dei programmi assegnati con gli strumenti conferiti.

La giustificazione addotta, oltre a non poter essere valutata da coloro che ne sono destinatari, quanto meno per verificarne la necessaria oggettività, non è inoltre condivisibile, perché non è stata data dimostrazione dell'avvenuta conduzione della macchina amministrativa comunale, mediante concrete disposizioni sui modi di organizzare gare e verifiche sulla esecuzione dei contratti che ne scaturivano, né è stato fatto cenno di controlli di attuazione di indirizzi forniti in tema di lavori pubblici, di riscossione dei tributi, di interventi per assicurare un ordinato sviluppo edilizio nel territorio comunale (vale a dire, nei tre settori presi in considerazione dalla commissione più volte citata).

Omissis.

