

Avv. PIETRO QUINTO*Studio Legale Associato*

Via Garibaldi, 43 – LECCE – Tel. 0832/245026 – fax 277974

Via dei Giubbonari, 47 – ROMA – Tel. 06/68807281

Cod. Fisc. e Partita IVA 03508320755

Pubblicato il 22/03/2018

N. 03187/2018 REG.PROV.COLL.**N. 03143/2017 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio****(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3143 del 2017, proposto da:

Alfredo Cacciapaglia, Gianluigi Grasso, Pierluigi Leopizzi, Salvatore Tiziano Laterza, Biagio Coi e, Sonia Cataldo, rappresentati e difesi dagli avvocati Pietro Quinto e Luciano Ancora, con domicilio eletto presso Alfredo Placidi in Roma, via Barnaba Tortolini, 30;

contro

Presidenza della Repubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, in persona dei legali rappresentanti p.t., rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, presso cui domiciliano in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento, previa sospensione,

del Decreto del Presidente della Repubblica del 17.02.2017, notificato in data 07.03.2017, con il quale è stato disposto lo scioglimento del Consiglio Comunale di Parabita (Le) ai sensi dell'art. 143 del D.lgs. 267/2000;

della relazione del Ministro dell'Interno del 15.02.2017, della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 17.02.2017, della relazione/proposta del Prefetto di

Lecce prot. 188/NC/OPS del 28.11.2016; ove occorra anche del decreto del Prefetto di Lecce n. 0017310 del 21.02.2017 di sospensione degli Organi del Comune di Parabita e di nomina della Commissione straordinaria di gestione; di ogni altro atto presupposto, connesso o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Presidenza della Repubblica, della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero dell'Interno, con la relativa documentazione;

Vista l'ordinanza cautelare di questa Sezione n. 6216/2017 del 25.5.2017;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 28 febbraio 2018 il dott. Ivo Correale e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Con rituale ricorso a questo Tribunale, i soggetti in epigrafe, quali (ex) sindaco e amministratori del Comune di Parabita (LE) in seguito alle elezioni celebrate il 31 maggio 2015, chiedevano l'annullamento, previa sospensione, dei provvedimenti, pure in epigrafe evidenziati, con cui era stato disposto, ai sensi dell'art. 143 d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), lo scioglimento del consiglio comunale conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso o simile.

Facendo riferimento alle conclusioni dell'attività ispettiva svolta dalla Commissione d'indagine prefettizia e ai conseguenti provvedimenti del Ministero dell'Interno e del Presidente della Repubblica, i ricorrenti lamentavano in sintesi, con una singola, articolata, doglianza, quanto segue.

“Violazione e falsa applicazione dell'art. 143 del d.lgs. 267/2000 – Violazione di legge – Eccesso di potere – Travisamento dei fatti – Contraddittorietà – Irragionevolezza – Violazione dell'art. 48 Cost. – Difetto di motivazione”.

Illustrando i profili salienti della normativa di cui all'art. 143 cit. e l'interpretazione giurisprudenziale che ne era conseguita, i ricorrenti ritenevano che nel caso di specie non fossero presenti i presupposti per disporre lo scioglimento in questione.

In primo luogo, evidenziavano che i provvedimenti impugnati ponevano in risalto solo la connivenza di un ex assessore e vicesindaco, pressoché dimessosi immediatamente dopo le elezioni del 2015, con un "clan" malavitoso locale e le sue vicende penali. Nessun coinvolgimento del sindaco invece era emerso in sede penale e solo da alcuni "obiter dicta" dei relativi provvedimenti giurisdizionali concernenti il vicesindaco era fatto cenno alla generale capacità di inquinare l'amministrazione comunale da parte di costui, senza che fosse emerso però alcun riscontro probatorio o fattuale in tale senso.

Escludendo la possibilità di configurare una responsabilità oggettiva indiretta, in palese violazione dell'art. 27 Cost., i ricorrenti evidenziavano che, nel corso delle indagini amministrative, non era risultato provato – attraverso i necessari elementi concreti, univoci e rilevanti richiesti ai sensi dell'art. 143 cit. come elaborati dalla giurisprudenza – il coinvolgimento dell'amministrazione comunale in tale condizionamento né che altri amministratori comunali, diversi dal vicesindaco, fossero in qualche modo "vicini" al "clan" malavitoso in questione o che vi fossero ingerenze di quest'ultimo nella gestione dell'apparato amministrativo.

In primo luogo, proprio le vicende penali riguardanti il solo vicesindaco, relative a provvedimenti cautelari poi revocati nel gennaio 2017, testimoniavano che solo costui poteva considerarsi elemento di eventuale collegamento tra la malavita e l'amministrazione comunale e, quindi, la sua custodia cautelare sin dal 29 dicembre 2015 aveva già escluso la possibilità di interferire in tale senso.

Né la circostanza che il Comune di Parabita fosse collocato in contesto territoriale in cui era individuata la presenza di un'organizzazione criminale

poteva di per sé legittimare l'intervenuto scioglimento, se non risultava provata una concreta contiguità con gli amministratori locali.

Per quanto riguardava, poi, le singole contestazioni sulla gestione amministrativa sui cui si erano fondate la relazione prefettizia e la proposta del Ministro dell'Interno, i ricorrenti precisavano quanto segue.

Sulle “discutibili modalità” che la relazione prefettizia aveva riscontrato nella gestione dei rifiuti solidi urbani, l'amministrazione comunale, in realtà, si era da tempo fatta parte diligente affinché l'ATO LE3 (poi ARO LE9) di appartenenza svolgesse regolari gare di appalto per non dare luogo a continue proroghe cui era costretto. La ditta beneficiaria dell'ultimo appalto, già prorogata in precedenza, aveva acquisito tale posizione solo in virtù dell'esclusione per anomalia della sua offerta, nella relativa gara, della prima classificata – peraltro mai impugnata in sede giurisdizionale - e non per affidamento diretto e il maggior costo del servizio era giustificato dall'inserimento di nuovi servizi in precedenza non previsti.

I ricorrenti contestavano l'indicazione del numero dei dipendenti di suddetta ditta affidataria rispetto a quelli individuati dalla Commissione d'indagine e rilevavano che la presenza tra costoro, quali lavoratori interinali, di elementi ritenuti “vicini” al “clan” risaliva a tempo anteriore già alle precedenti elezioni del marzo 2010. Risultava anche che lo stesso sindaco ricorrente aveva segnalato alla locale stazione dei Carabinieri di aver ricevuto indebite pressioni affinché intercedesse con tale ditta per fare assumere alcune specifiche persone.

In relazione alla gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, i ricorrenti evidenziavano che non era nelle competenze dell'amministrazione comunale occuparsi della liberazione di immobili abusivamente occupati ma dell'ente proprietario e gestore (ARCA Puglia, già IACP), ai sensi della l.r. Puglia n. 54/1984, né risultavano richieste di tale ente affinché si ponessero sgomberi attraverso la Polizia Municipale a cui il sindaco o altri amministratori si erano opposti.

Per quanto riguardava un'ordinanza sindacale di sgombero nei confronti di una persona risultata "convivente con un collaboratore di giustizia" e un'altra relativa all'assegnazione a un pregiudicato non inserito in graduatoria, i ricorrenti sottolineavano che, nel primo caso, lo sgombero, proprio al fine del ripristino della legalità, era l'unico avvenuto durante l'amministrazione precedente del 2010 (sia pure confermata nel 2015) e riguardava una persona notoriamente vicina ad ambienti malavitosi ma quando ancora non si era manifestata la volontà di collaborare con la giustizia, fermo restando che quella persona continuava a occupare l'immobile, senza quindi alcun "accanimento" da parte dell'amministrazione comunale. Nel secondo caso, l'assegnazione era avvenuta per giustificato e oggettivo riscontro di una comprovata situazione di estremo disagio economico e sociale, indipendente dalla condizione di "malavitoso" dell'interessato.

Per quanto riguardava il settore dei servizi sociali, i ricorrenti rilevavano che la giunta comunale aveva provveduto solo fino al dicembre 2013 a stanziare modeste somme per contributi economici e "buoni-lavoro", peraltro questi ultimi assegnati tramite sorteggio su avviso pubblico.

Sulla gestione del settore delle attività produttive, non risultava in concreto alcun interessamento del sindaco per favorire la gestione di un locale commerciale di somministrazione, secondo generiche e non approfondite dichiarazioni di un collaboratore di giustizia. Inoltre, risultavano provvedimenti di divieto di prosecuzione di attività su "scia" e di revoca di autorizzazione nei confronti di soggetti che agivano quali "prestanome" della malavita.

In merito alla fornitura di beni e servizi, i ricorrenti evidenziavano che tutti i provvedimenti erano stati adottati nel rispetto della normativa sugli appalti pubblici per quanto riguardava la cura del verde e la manutenzione dell'impianto di illuminazione pubblica, mentre per le opere di "efficientamento energetico" non vi era mai stato alcun affidamento diretto e sussistevano anche sentenze del giudice amministrativo che confermavano la

legittimità dei provvedimenti adottati. L'assegnazione di lotti PIP a ristoro di lavori eseguiti sugli stessi impianti riguardava solo due ditte, non riconosciute colluse con la malavita, e aveva seguito un percorso lineare privo di ogni condizionamento esterno.

Riguardo il rilascio di un provvedimento di costruire in variante da parte di un assessore in condizione di incompatibilità ex art. 78, comma 3, TUEL, i ricorrenti precisavano che la vicenda in esame riguardava un'attività occasionale dell'interessato (come socio di una compagine e senza svolgere attività professionale sul punto) che aveva a suo tempo presentato un progetto edilizio, poi ridimensionato e comunque mai attuato. Né risultavano vicende penali che riguardavano tale assessore, non ostante affermazioni generiche del medesimo collaboratore di giustizia sopra ricordato.

Del tutto ininfluenti, infine, per i ricorrenti erano due episodi riguardanti cori di "ultras" della locale squadra di calcio e la mancata partecipazione alla "marcia per la legalità" e così pure questi concludevano la loro esposizione insistendo sulla legittimità dell'attività del sindaco al fine della corretta gestione dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, anche in netta contrapposizione con l'ATO-ARO LE9.

Si costituivano in giudizio le amministrazioni indicate in epigrafe.

Con l'ordinanza cautelare sopra indicata, questa Sezione ordinava all'Amministrazione di depositare in giudizio tutta la documentazione alla base dei provvedimenti impugnati priva di "omissis" e disponeva contestualmente, ai sensi dell'art. 55, comma 10, c.p.a., la fissazione dell'udienza di trattazione del merito.

Con successiva memoria della difesa erariale era chiesta l'estromissione dal giudizio del Presidente della Repubblica, secondo un precedente giurisprudenziale.

Ottemperato l'ordine istruttorio, le parti costituite depositavano memorie a sostegno delle rispettive tesi difensive (i ricorrenti anche "di replica") e la

causa, dopo discussione orale, era trattenuta in decisione alla pubblica udienza del 28 febbraio 2018.

DIRITTO

Il Collegio, preliminarmente, deve valutare l'eccezione di carenza di legittimazione passiva del Presidente della Repubblica, come sollevata dalla difesa erariale, e la ritiene condivisibile, anche alla luce della recente giurisprudenza di questa Sezione di cui alla sentenza 16.2.17, n. 2485.

In essa è infatti precisato che, nel caso di impugnazione di atti emanati nella forma del decreto del Presidente della Repubblica, assunto non nell'esercizio di poteri riconducibili a quelli amministrativi e "politici" non liberi nei fini ma, piuttosto, nell'esercizio di un potere neutrale di garanzia e controllo di rilievo costituzionale su atti di altri organi o autorità, la legittimazione passiva deve essere riconosciuta, non già al Presidente della Repubblica, bensì all'autorità il cui atto è fatto oggetto del "controllo" presidenziale e alla quale spetta la qualifica di autorità emanante. Dato che tale potere di garanzia e di controllo, nel caso di cui all'art. 143 TUEL, ha ad oggetto la delibera del Consiglio dei Ministri di accoglimento della proposta del Ministro dell'Interno, è solo quest'ultima ad essere "giustiziabile", insieme agli atti ad essa presupposti, e quindi la legittimazione passiva, rispetto alla domanda di annullamento dell'una e degli altri, non può che spettare solo alla Presidenza del Consiglio e al Ministero dell'Interno e non altri.

Pertanto, il Presidente della Repubblica non è legittimato passivo nel presente giudizio, e, in accoglimento della spiegata eccezione pregiudiziale, deve esserne disposta l'estromissione.

Passando a esaminare il merito dell'impugnativa, il Collegio ritiene opportuno precisare, "in limine", lo stato della giurisprudenza in ordine ai presupposti legittimanti l'adozione di un provvedimento di scioglimento ex art. 143 TUEL.

Può a tale proposito farsi riferimento, tra le più recenti, alla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, 10.1.2018 n. 96 (ma anche: Sez. III, 28.5.2013, n.

2895; 26.9.2014 n. 4845; 25.1.2016 n. 256; 2.10.2017 n. 4578), che ha ribadito, in sintesi, i seguenti profili:

a) lo scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazioni mafiose non ha natura di provvedimento di tipo “sanzionatorio” ma preventivo, per la cui legittimazione è sufficiente la presenza di elementi indizianti, che consentano d'individuare la sussistenza di un rapporto inquinante tra l'organizzazione mafiosa e gli amministratori dell'ente considerato infiltrato;

b) esso è uno strumento di tutela della collettività, in particolari situazioni ambientali, nei confronti dell'ingerenza delle organizzazioni criminali sull'azione amministrativa degli enti locali, quale “misura di carattere straordinario” per fronteggiare “una emergenza straordinaria” (già Corte Cost. 19.3.93 n. 103, sul previgente art. 15-bis della legge 19 marzo 1990, n. 55);

c) il quadro fattuale posto a sostegno del provvedimento di scioglimento ex art. 143 cit. deve essere valutato non atomisticamente ma nella sua complessiva valenza dimostrativa, dovendosi tradurre in un prudente apprezzamento in grado di lumeggiare, con adeguato grado di certezza, le situazioni di condizionamento e di ingerenza nella gestione dell'ente che la norma intende prevenire;

d) stante l'ampia sfera di discrezionalità di cui l'Amministrazione dispone in sede di valutazione dei fenomeni connessi all'ordine pubblico, ed in particolare alla minaccia rappresentata dal radicamento sul territorio delle organizzazioni mafiose, il controllo sulla legittimità dei provvedimenti adottati si caratterizza come “estrinseco”, nei limiti del vizio di eccesso di potere quanto all'adeguatezza dell'istruttoria, alla ragionevolezza del momento valutativo, nonché alla congruità e proporzionalità rispetto al fine perseguito.

In sostanza, tale valutazione, sotto un profilo non atomistico sulle singole contestazioni ma di complessiva valenza dimostrativa, deve essere riferita alla presenza di elementi – sia pure meramente indiziari – che comunque, alla luce della novella legislativa che ha interessato l'art. 143 cit. (art. 2, comma 30, l. n.

94/2009), devono qualificarsi come “concreti, univoci e rilevanti” su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata, di tipo mafioso o simile, con gli amministratori locali o su forme di condizionamento degli stessi. E tale valutazione deve, sì, essere propria del controllo “postumo” in sede giurisdizionale ma lo deve essere anche al momento in cui sono adottati tutti i provvedimenti che dispongono lo scioglimento, a partire dalla relazione della Commissione d’indagine, fino a quella prefettizia e alla proposta del Ministero dell’Interno, recepita dal d.p.r. finale che lo pronuncia.

Ebbene, facendo applicazione di tali principi, il ricorso proposto si palesa fondato, sulla base delle seguenti osservazioni, che non possono non prendere come base di riferimento, per quanto detto, i provvedimenti impugnati e il loro contenuto.

Nel leggere la proposta del Ministro dell’Interno, si evidenzia che essa, in concreto, fa riferimento alla circostanza per la quale le elezioni del 2015 avevano portato alla conferma della precedente consiliatura, ove il vicesindaco-assessore (di cui sopra) aveva svolto pure funzioni assessorili.

Tale soggetto era indicato come “veicolo consapevole” per favorire gli interessi criminali, sulla base – come evidenziato nella stessa ordinanza di custodia cautelare del dicembre 2015 – di un vero e proprio patto di scambio politico-mafioso, in forza del quale l’amministratore, pur non essendo inserito organicamente nel sodalizio, si era mostrato a completa disposizione dello stesso. Fondandosi sul richiamo alle indagini della magistratura inquirente, poi, la proposta in questione poneva in evidenza la disponibilità di tale soggetto nei confronti del “clan” locale, dandosi da fare nel favorire assunzioni di sodali, migliorando le condizioni lavorative di associati assunti da ditte operanti nell’ambito di appalti pubblici, fungendo da “factotum” amministrativo del “clan” in questione. Su tale circostanza, la proposta faceva riferimento all’assunzione “già nel gennaio 2010, poco prima dell’insediamento del sindaco al suo primo mandato” del vertice della locale

organizzazione criminale e di due suoi sodali, con stabilizzazione del rapporto di lavoro nel corso del 2013.

Il Collegio ritiene sul punto di osservare, sin da ora, che, in tale quadro, emerge il coinvolgimento diretto del solo vicesindaco, già assessore, e per eventi tutti anteriori alla data delle nuove elezioni del 2015, per cui l'attenzione dell'Amministrazione precedente non si era soffermata su eventi riconducibili alla consiliatura sciolta ma ad eventi precedenti che riguardavano per lo più, semmai, la precedente, sia pure poi confermata politicamente dagli elettori.

Risultavano poi richiamati sempre e solo la figura del vicesindaco, quale promittente di nuove assunzioni, e il contenuto di una sentenza della Corte di Cassazione del 2016 che prospettava, nel pronunciarsi sui presupposti della sua custodia cautelare, la "possibilità" di continuare a favorire esponenti del sodalizio criminale, "grazie anche a contatti con amministratori ancora in carica e indicati come vicini all'associazione mafiosa", di cui però non risultavano forniti ulteriori elementi di identificazione.

La proposta proseguiva affermando che l'ente non aveva svolto un'effettiva attività di contrasto al fenomeno dell'occupazione abusiva di immobili di edilizia residenziale pubblica - senza soffermarsi sui particolari - consentendone invece l'indebita fruizione da parte di soggetti privi di legittimazione, tra cui esponenti del locale "clan".

Anche su questo punto il Collegio aggiunge subito un'osservazione, evidenziando che la proposta pare fare riferimento ad attività di grossa mole che abbia interessato diversi soggetti collusi.

Al "plurale" è poi riferita anche la vicenda relativa alla requisizione "di alcuni beni, destinandoli a soggetti non rientranti nella graduatoria ufficiale degli aventi titolo all'assegnazione", tra cui vi era un pregiudicato di cui era comprovata la frequentazione di esponenti della locale consorzeria.

Era evidenziato che la procedura per l'assegnazione di contributi economici e "buoni-lavoro" era "viziata", in quanto svolta con sorteggio pubblico svoltosi

alla presenza di personale dipendente del comune ovvero di soggetti non identificati, con beneficiari “esponenti della criminalità organizzata, loro familiari o persone ad essi legati da rapporti di frequentazione”.

Anche in questo caso – osserva il Collegio – sembrerebbe che i beneficiari di tale procedura, di cui peraltro non viene segnalata la inaffidabilità del sorteggio pubblico ma solo la presenza di soggetti ritenuta non dovuta, siano molti e riconducibili a vario titolo alla consorceria locale.

La proposta richiamava anche la circostanza per la quale risultavano contatti tra l'amministrazione ed esponenti dei clan, finalizzati a garantire la gestione di un esercizio commerciale da parte di uno stretto congiunto di un affiliato alla locale consorceria; era richiamato, poi, un episodio del gennaio 2016, ove nel corso di una partita di calcio locale si erano uditi cori di sostegno al vicesindaco, da poco raggiunto dal provvedimento di custodia cautelare, di cui era rimarcata la “gravità” in quanto “postato” su una delle principali reti sociali.

Inoltre, era evidenziato che alla “marcia per la legalità” svoltasi in concomitanza con tale incontro calcistico non avevano partecipato il sindaco e alcuni assessori.

Era richiamato, infine, l'episodio legato al rilascio di un permesso di costruire in variante a una società di cui era amministratore un assessore, in violazione dell'obbligo di astensione.

In conclusione il Ministro affermava che gli atti della magistratura inquirente confermavano la funzione del “predetto amministratore” di portavoce di tutte le istanze dell'associazione criminale, all'indomani del sostegno elettorale assicurato dalla consorceria.

Procedendo all'esame degli altri provvedimenti alla base di quello ministeriale, dovrebbe quindi trovarsi un riscontro più dettagliato idoneo a confermare il quadro sostanziale richiamato nella proposta.

Ebbene, la proposta del Prefetto al Ministro dell'Interno, in realtà, non specifica più in dettaglio quelle massicce modalità di infiltrazione criminale

che potevano desumersi dall'esposizione di cui alla proposta ministeriale.

In essa, si rinviene nuovamente il richiamo ai provvedimenti cautelari penali indirizzati nei soli confronti del vicesindaco – si ricorda dimessosi pressoché immediatamente dopo le elezioni del 2015 anche se riconfermato nel successivo ottobre – ove si fa generico cenno alla disponibilità manifestata da quest'ultimo nei confronti del “clan” che sarebbe stata rivelatrice di un pesante condizionamento mafioso nei confronti della stessa amministrazione comunale, anche per il sostegno elettorale offerto da tale “clan” a favore dell'elezione di alcuni amministratori comunali, di cui però non viene fatto il nome.

E' vero che in un “obiter” della sentenza della Corte di Cassazione del 2016 si fa richiamo “ai contatti con amministratori ancora in carica e indicati come vicini alla associazione mafiosa” ma è altrettanto vero che non risulta fornito alcun elemento da cui dedurre quali e quanti contatti, e con chi, siano stati considerati in tale affermazione.

Nella stessa proposta prefettizia è indicato che il più votato nelle elezioni del 2015 era stato il suddetto vicesindaco, che aveva acquisito il maggior numero di voti nella sezione elettorale ove insistono alloggi di edilizia residenziale pubblica e alla quale appartengono esponenti della consorzeria comunale, ma anche che costui si era subito dimesso un solo mese dopo e che la giunta era stata “azzerata” nell'ottobre 2015 con la riconferma dello stesso vicesindaco, poi arrestato nel dicembre.

Su tale profilo il Collegio osserva che non appare approfondito nella relazione come le immediate dimissioni del vicesindaco si contemperino con la sua volontà di asservirsi al “clan” e come costui abbia avuto comunque modo di influire sull'operato della giunta, se arrestato nel dicembre 2015.

A parte ciò, la proposta prefettizia prosegue nel dettagliare le fattispecie considerate idonee a configurare l'infiltrazione della consorzeria nell'amministrazione comunale.

Viene quindi evidenziata la vicenda relativa all'affidamento della raccolta dei rifiuti solidi urbani a favore di ditta, più volte prorogata, nel cui organico risultava assunto il locale "capoclan" e due suoi sodali, che nulla aggiungeva a quanto riportato nella proposta ministeriale. Anzi, era precisato che l'assunzione del suddetto "capoclan" era anteriore all'inizio del primo mandato del sindaco ricorrente e che la sua stabilizzazione era del 2013, dopo la sottoscrizione del contratto di affidamento del servizio in seguito a gara.

Era quindi affermato che *"Le assunzioni ottenute per il tramite di agenzia interinale e poi consolidate attraverso l'azienda appaltatrice del servizio RSU sono elementi di indubbia gravità che, dall'esame del contesto ambientale e delle modalità di affidamento del servizio, sollevano da ogni dubbio circa l'assoluta permeabilità dell'amministrazione comunale al condizionamento del clan, costituendo elemento ritenuto di fondamentale rilevanza dalla interpretazione giurisprudenziale"*.

Per quanto riguardava l'amministrazione scaturita dalle elezioni del maggio 2015, dato che le vicende sopra rappresentate riferivano di fatti temporali anteriori, era solo riportato che in un'intercettazione ambientale risultava come, nell'aprile 2015, uno dei lavoratori pregiudicati riferisse all'altro di avere avuto la garanzia dal vicesindaco che, con l'insediamento della nuova amministrazione comunale, di cui quindi si dichiarava certo di far parte, il contratto lavorativo sarebbe stato per loro ancor più vantaggioso, perché innalzato a 36 ore lavorative settimanali, con possibilità quindi di ulteriore guadagno. La stessa proposta però ammette che tale incremento di orario non vi era stato, così come non vi era stata assunzione di altri lavoratori "segnalati", precisando però che tale circostanza, *"...assolutamente inconferente ai fini della presente relazione, può essere derivata, come già riferito, da varie condizioni, tra le quali l'inchiesta giudiziaria che ha portato all'arresto dello stesso amministratore locale e l'instabilità politica manifestatasi all'interno dell'Amministrazione all'indomani delle elezioni del maggio 2015 e appianatasi solo nel successivo mese di ottobre, all'incirca un mese e mezzo prima dal suddetto arresto."*

Sia consentito osservare al Collegio sin da ora, su tale valutazione, che emerge una contraddittorietà di fondo, dato che, se è stato ritenuto sufficiente l'arresto del vicesindaco, susseguente già all'instabilità politica della giunta comunale, per non dare luogo alle "promesse elettorali in questione" vuol dire che queste erano riconducibili solo a lui e non ad altri amministratori locali, che – ove collusi in tale fase di "promessa elettorale" – ben avrebbero potuto attivarsi autonomamente in tal senso a partire dall'ottobre 2015.

Rilevanza è data invece a una dichiarazione di un collaboratore di giustizia, il quale aveva affermato, con riferimento alle elezioni amministrative del 2010, che "il nostro gruppo" aveva appoggiato l'attuale sindaco e la sua giunta, sostenendo in particolare il ricordato vicesindaco e un assessore, mentre suo fratello era stato invece avvicinato direttamente dal futuro sindaco "*...che gli promise, in caso di elezione, dei posti di lavoro all'interno dell'impresa per la raccolta di rifiuti che opera su Parabita, cosa che effettivamente si è concretizzata ed infatti vi lavorano...*" (seguivano i nomi di quattro persone, tra cui i due lavoratori già sopra presi in considerazione).

Sul punto si tornerà in seguito.

Riguardo all'edilizia residenziale pubblica, è detto che "*...dagli atti in possesso degli Uffici di Arca Sud Salento, non emerge secondo quanto riferito dallo stesso Ente gestore, un'attività di effettivo contrasto alle occupazioni abusive o di riscontro alle suddette richieste da parte del Comune di Parabita*"; mentre risulta emessa, in un solo caso di occupazione abusiva, un'ordinanza sindacale di sgombero nei confronti della sorella della convivente di un affiliato al "clan" poi divenuto collaboratore di giustizia.

La Commissione d'indagine aveva altresì accertato che tre alloggi di edilizia residenziale pubblica, di proprietà di Arca Sud Salento, erano stati assegnati con provvedimento sindacale, per il periodo di un anno, a soggetti non rientranti nella graduatoria ufficiale degli aventi diritto all'assegnazione, risalente al 12.09.2006, ma che solo una delle assegnazioni, previa requisizione

adottata dal sindaco, riguardava un pregiudicato che aveva frequentazioni con esponenti del “clan”.

Secondo il Prefetto ciò costituiva ulteriore dimostrazione di come il “clan” avesse “...conseguito in concreto dei vantaggi per gli affiliati, loro familiari o soggetti legati da rapporti di frequentazione con gli stessi che potevano, al bisogno, occupare abusivamente gli alloggi senza timore di sgombero, bensì con l’avallo di esponenti della giunta comunale sempre pronti a soddisfare i bisogni e le necessità del clan...”.

Anche sul punto il Collegio si riserva di tornare in sede di definitiva valutazione.

La relazione prefettizia stigmatizzava, poi, la circostanza che beneficiari dei contributi economici nel settore sociale e dei “buoni-lavoro” erano stati esponenti (o familiari di questi) della criminalità organizzata e che l’assegnazione era avvenuta solo formalmente con “...sorteggio pubblico poiché questa procedura era solitamente disimpegnata dalla esclusiva presenza del responsabile del servizio e di una dipendente comunale tranne che in pochi casi dove si parla genericamente di “presenti”.

La relazione riteneva che “la chiara attenzione e dedizione della Amministrazione locale nei confronti degli esponenti malavitosi del territorio” fosse confermata dall’audizione del 12 ottobre 2016 dinanzi alla Commissione d’indagine, del responsabile pro tempore del competente Servizio AA.GG. e Servizi al Cittadino, secondo il quale “...per gli anni 2010/2011 erano presenti alla procedura di sorteggio anche gli interessati all’attribuzione dei voucher, ‘successivamente il sorteggio si è svolto alla mia presenza ed alla presenza di un’altra dipendente comunale dei servizi sociali [...]. Non erano presenti altri soggetti”.

In relazione alla gestione del c.d. “bar del Santuario”, risulta una dichiarazione di un collaboratore di giustizia, per il quale il sindaco aveva promesso a suo fratello la gestione in questione che però non fu possibile assegnare, così che “...si preoccuparono di parlare direttamente con il gestore del bar ‘Planet’ di Parabita, sito di fronte al Comune ed a fianco all’Ufficio postale perché lasciasse la gestione a condizioni convenienti a mio fratello.”

Valga osservare sin da ora, sul punto, che l'uso dell'espressione "si preoccuparono" subito dopo il riferimento alla promessa del (solo) sindaco non chiarisce a quali altri soggetti il collaboratore di giustizia si riferisse. In più, non risulta se l'amministrazione comunale o il sindaco abbiano assunto provvedimenti amministrativi per favorire la cessione della gestione del "bar Planet" al fratello del collaboratore, fermo restando che non risultano altresì minacce o metodi inurbani nei confronti del gestore per consentire un eventuale cessione (tra privati) della sua attività commerciale.

Sulla fornitura di beni e servizi e sui permessi a costruire, la relazione prefettizia affermava che *"...il ricorso ad affidamenti in economia a carattere fiduciario, con specifico riferimento al settore della energizzazione del territorio, della gestione del verde pubblico, della manutenzione degli impianti di pubblica illuminazione e dell'assegnazione di lotti PIP a ristoro di lavori eseguiti sugli stessi impianti, ovvero ipotesi di varianti relative a permessi a costruire in favore di una società... di cui era socio l'assessore ai lavori pubblici e all'urbanistica...evidenziano quanto meno ipotesi di condotte anti giuridiche che vengono censurate dall'art 143/comma 3 TUEL."*

In realtà, in merito viene in rilievo il solo episodio relativo al rilascio del permesso di costruire, già sopra richiamato nel riportare in sintesi la proposta del Ministero dell'Interno, e una dichiarazione di altro collaboratore di giustizia, secondo il quale il suo "gruppo" aveva appoggiato per le elezioni del 2010 il sindaco ricorrente e che l'assessore interessato era l'uomo del "clan" all'interno dell'amministrazione e si faceva *"...portavoce di tutte le nostre istanze"*, senza che però fossero specificate quante e quali "istanze" sarebbero state evase e in che modo.

Sono poi riportati gli episodi dei cori dei tifosi della locale squadra di calcio in favore del vicesindaco da poco arrestato e della "marcia della legalità", pure sopra richiamati.

La relazione concludeva, quindi, ritenendo che, da quanto riportato, si era determinata *"...la costruzione di un intero sistema di collegamenti e di rapporti intessuti tra i diversi soggetti fondata su circostanze specifiche, considerate nel loro articolato"*

complesso ed idonee a qualificare quegli elementi, ben oltre l'accertata e notoria diffusione sul territorio di Parabita della criminalità organizzata e la consapevolezza da parte degli amministratori del ruolo del... e dei suoi sodali. Il quadro giudiziario richiamato, unito alla complessa attività svolta dalla Commissione, ha confermato invero le risultanze della originaria richiesta dissolutiva proposta dallo scrivente, e segnatamente un "sistema" dove i medesimi soggetti partecipano, beneficiandone, ad uno scambio politico-mafioso che ha avuto il proprio terreno di coltura nel clima di intimidazione generato dall'associazione e nell'abbassamento del livello di guardia rispetto a condotte antigiuridiche."

La palese conferma dello stretto rapporto tra il "clan", il vicesindaco e altri amministratori eletti risultava, per il Prefetto, anche dall'eloquente commento pubblicato da un esponente legato alla malavita sulla sua "bacheca facebook", in data 2 giugno 2015, ove è detto "... la vittoria è nostra", intendendo così che l' "Amministrazione era "conquistata".

La relazione prefettizia concludeva, quindi, in riferimento alla sentenza della Corte di Cassazione sopra richiamata, nel senso che "...la composizione del sodalizio era soggettivamente più vasta di quella oggetto dell'indagine e che anche altri amministratori erano in qualche modo vicini al gruppo in questione, così sottolineando non solo la perdurante necessità della misura cautelare nei confronti del..., ma anche il condizionamento di più amministratori locali. Se il Consiglio di Stato ha ritenuto plausibile l'ipotesi di una soggezione o di una pericolosa contiguità degli amministratori locali alla criminalità organizzata anche quando il valore indiziario degli elementi raccolti non sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale, a maggior ragione la fattispecie dell'art. 143 comma I TUEL sussiste nel caso di specie, dove ricorre quel *quid pluris* di elementi e fatti accertati attraverso la citata sentenza di condanna, un giudicato penale cautelare, l'attività espletata dalla Commissione d'Indagine. Non sembra residuare alcun dubbio, pertanto, sulla pervasiva influenza dell'organizzazione mafiosa, emersa chiaramente dal "sistema" di favori di cui questa godeva da parte dell'Amministrazione (contributi, voucher lavori, assunzioni, tolleranza delle occupazioni abusive, spazi commerciali ed economici), nonché dal quadro di collegamenti, diretti e indiretti, e di palese alterazione della libera elezione degli organi elettivi del Comune di Parabita con conseguente capacità del clan di

compromettere, attraverso il sostegno elettorale ed il successivo condizionamento, il buon andamento della cosa pubblica, il regolare funzionamento dei servizi ed il libero esercizio dei diritti civili. Ad avviso dello scrivente, detto patologico sistema ha minato il sereno svolgimento dell'attività dell'intero apparato amministrativo, determinando altresì un pregiudizio dell'ordine e della sicurezza pubblica a causa del pieno e pressoché incontrastato controllo sul territorio esercitato dal sodalizio mafioso operante sul territorio in questione.”.

Passando, infine, a esaminare la relazione conclusiva della Commissione d'indagine, non si rilevano particolari elementi in aggiunta a quanto non già nella sostanza evidenziato nella “relazione-proposta” prefettizia.

Dopo aver descritto la composizione della giunta comunale scaturita dalle elezioni del maggio 2015, sostanzialmente “continua” con quella del quinquennio 2010-15, e la consistenza territoriale del Comune di Parabita, con le ramificazioni della malavita sul medesimo territorio contiguo, la Commissione ricordava che l'indagine era essenzialmente scaturita dalle vicende penali che avevano riguardato il (solo) vicesindaco a partire dal 14.12.2015.

Era richiamata l'ordinanza del GIP, che faceva riferimento al sostegno elettorale che il “clan” individuato aveva proposto a favore del vicesindaco e del ricordato assessore e alla circostanza per la quale la custodia cautelare del primo avrebbe consentito di “...recidere i legami (ed i conseguenti possibili contatti) esistenti fra l'indagato e, da un lato, gli altri componenti del clan che non verranno attinti da questa misura e, dall'altro, i suoi compagni di partito che siedono nelle poltrone istituzionali e che, verosimilmente, potranno con lui cooperare (se non sottoposto alla massima cautela a proseguire nelle condotte di supporto agli interessi del clan”.

Sia consentito al Collegio osservare ancora che l'ordinanza in questione è alquanto generica nell'indicare quali siano tali “compagni di partito che siedono nelle poltrone istituzionali”, riferendosi evidentemente, se usata la forma plurale, anche ad altri esponenti diversi dal ricordato assessore e che la custodia cautelare avrebbe, per il GIP, consentito di interrompere qualsiasi

contatto tra il “clan” e il vicesindaco e, di conseguenza, tra quest’ultimo e la compagine di governo locale, per cui sarebbe stato necessario – al fine che in questa sede rileva – individuare da parte della Commissione ulteriori elementi che inducessero a ritenere che sindaco e assessori continuassero a favorire il “clan” in questione anche nel periodo di custodia cautelare del vicesindaco.

Proseguendo nella lettura della relazione, si rileva poi il richiamo alla pronuncia della Corte di Cassazione del 2016 già più volte ricordata, che conferma nella sostanza tale impostazione, condividendo l’affermazione – comunque generica – del Tribunale del Riesame territoriale secondo cui *“anche altri amministratori pubblici erano in qualche modo vicini al gruppo in questione”*.

Risultava, inoltre, che i due lavoratori “interinali”, poi stabilizzati nel 2013, della società affidataria dell’appalto sui r.s.u. e altri soggetti richiamati a vario titolo nella relazione prefettizia erano stati condannati a molti anni di reclusione, con “rito abbreviato”.

Dopo aver ripercorso la storia “malavitosa” del “clan” operante sul territorio salentino, la Commissione ribadiva che nella suddetta ditta prestavano (tutt’ora) servizio anche altri affiliati al “clan” o loro familiari e che *“...gli stessi imprenditori e commercianti locali, in caso di problemi, preferiscono rivolgersi agli uomini del clan anziché alle forze dell’ordine”*, senza quindi fare cenno a rapporti diretti tra questi ultimi e gli amministratori locali dell’ente disciolto nel 2015.

Era aggiunto che il GIP aveva riscontrato anche *“...l’enorme valenza anche simbolica del controllo che il clan ha via via conquistato di parte delle istituzioni cittadine, avendo il...ed i suoi uomini supportato (in maniera pubblica e palese) la campagna elettorale e l’elezione di alcuni esponenti politici locali...All’esistenza di un sistema di ‘collusioni e connivenze tra il clan...e l’amministrazione comunale di Parabita aveva fatto riferimento, prima delle indagini giudiziarie, il già citato collaboratore di giustizia...”* ma anche in questo caso, con riferimento alle elezioni del 2010 e all’elezione del solo vicesindaco e del più volte nominato assessore.

Le dichiarazioni di tale collaboratore di giustizia si soffermavano “de relato” sulla circostanza per la quale suo fratello sarebbe stato avvicinato dal sindaco

che gli avrebbe promesso posti di lavoro nella suddetta ditta e che ciò si sarebbe avverato perché ivi lavoravano i suddetti due condannati e altri due soggetti, di cui uno figlio di un Appuntato dei Carabinieri in servizio presso altro Comune salentino. Il sindaco avrebbe promesso al fratello del collaboratore di interessarsi per fargli cedere a condizioni vantaggiose anche la gestione del “bar Planet” e che “...come già era successo con la precedente amministrazione ogni anno a mio fratello...gli viene assegnata la sicurezza nel giorno della “notte bianca” con il guadagno di 5.000 euro...”.

La Commissione, quindi, si soffermava sulla figura del vicesindaco – già assessore con delega ai Servizi Sociali all’epoca delle indagini e vicesindaco e assessore allo Sport del Comune di Parabita al momento dell’arresto - che si sarebbe speso per l’assunzione di alcuni dei sodali o di loro congiunti come operatori ecologici alle dipendenze della ditta che gestisce il servizio in Parabita, presso cui risultavano già assunti i due operatori già ricordati, promettendo anche di attivarsi affinché il contratto di lavoro di questi ultimi venisse modificato per assicurare loro di poter lavorare per 36 ore settimanali, contribuendo alle casse del sodalizio con versamenti periodici destinati al sostentamento dei sodali detenuti, facendo denotare così la sussistenza di un “vero e proprio patto di scambio politico mafioso”, in forza del quale il vicesindaco, pur non essendo inserito organicamente nel sodalizio mafioso, di fatto si era dimostrato “...a completa disposizione di esso fornendo un contributo specifico, consapevole e volontario, oltre che continuativo ai fini della conservazione e del rafforzamento della capacità operativa del gruppo”, come confermato in alcune intercettazioni ambientali, da cui il GIP desumeva che la semplice appartenenza del vicesindaco allo stesso partito uscito vincitore alle elezioni avrebbe testimoniato il coinvolgimento dei relativi esponenti in giunta comunale.

Erano riportati poi altre intercettazioni ambientali ed elementi di indagine da cui si rilevava, comunque, il coinvolgimento diretto del solo vicesindaco nei rapporti con il (e nelle promesse al) “clan” ed era richiamato il “post” su

“Facebook” riportato dal pregiudicato dopo le elezioni del 2015 come prova “pubblica” del sostegno elettorale alla compagine vincitrice.

La Commissione, quindi, procedeva a illustrare la composizione di giunta e consiglio comunale all’esito delle elezioni del 2015, rilevando che la sorella del richiamato assessore ai Lavori Pubblici era coniugata con il fratello di pregiudicati e familiari con precedenti di polizia per associazione mafiosa, e che il suddetto fratello aveva dichiarato, a proposito delle elezioni del 2010, che l’assessore in questione era stato “...supportato in quanto nostro parente ed infatti, possiamo dire, che lui è l’uomo del clan all’interno dell’amministrazione e si fa portavoce di tutte le nostre istanze”. Risultava inoltre che tale assessore era stato tratto in arresto nel 2008 dalla Guardia di Finanza, per reati non legati ad associazione mafiosa però, con conseguente assoluzione in parte ed estinzione dei reati residui per prescrizione in sede di appello.

Il marito di una consigliera risultava denunciato per reati di tipo non mafioso ed era cugino di condannati, appartenenti al “clan”.

Erano poi riportate le già viste dichiarazioni del collaboratore di giustizia sulle promesse che il sindaco avrebbe fatto a suo fratello in ordine all’assunzione di personale e alla gestione del ricordato esercizio commerciale di somministrazione.

Sugli elementi “esogeni” riscontrati, la Commissione riportava quanto già illustrato sopra in ordine alla gestione dei r.s.u., alla gestione di alloggi di edilizia residenziale pubblica, al Settore dei Servizi Sociali, al Settore degli affidamenti dei servizi e rilascio di permessi a costruire, al Settore delle attività produttive.

Sul primo elemento, si riportava la successione dei provvedimenti amministrativi di proroga fino alla gara espletata, tutti rientranti però nella “legislatura” 2010-15, indicando che la ditta appaltatrice operava dal 2013 con 33 dipendenti e che il suo servizio era stato prorogato due volte per il 2016 fino al subentro del nuovo gestore unico individuato dall’ARO LE 9. Risultava che tale ditta aveva stabilizzato nel 2013 sei dipendenti, di cui due

erano il richiamato “capoclan” e un suo stretto sodale, un altro era menzionato dal GIP tra le persone integrate o contigue al “clan”.

In relazione a tale ditta, risultava che il relativo rappresentante legale e il responsabile tecnico erano stati tratti in arresto nel 2016 per l'accusa di un reato di corruzione relativamente ad appalto presso altro Comune (con relativo procedimento penale ancora pendente) e che era stato dato avvio al “monitoraggio” ex art. 32, comma 8, del d.l. n. 90/2014, conv. in l. n. 114/2014, concluso il 16.7.16.

Risultava, infine, che tutti i soggetti menzionati dal collaboratore di giustizia avevano prestato attività lavorativa presso la società come operatori ecologici, dal 1.1.2010, per il tramite di agenzie di lavoro interinale e che, all'epoca di tali assunzioni, il sindaco del Comune di Parabita era stato eletto con le consultazioni amministrative del 2005.

Osserva il Collegio che la stessa relazione ammette che, quindi, costoro hanno iniziato a lavorare a tre mesi dalle elezioni amministrative del 2010 e non dopo, per poi essere stati “stabilizzati” nel 2013, come detto. Risultava come lavoratore in tale ditta anche il figlio di un esponente del “clan”, per l'assunzione del quale risultava essersi interessato il vicesindaco, nonché altro appartenente al medesimo “clan”.

La stessa relazione confermava, però, in riferimento alle promesse da parte del vicesindaco, lacircostanza che poi non vi era “...*stato effettivamente, come constatato dagli atti acquisiti, né un incremento dell'orario lavorativo a favore dei sodali né l'assunzione di altro esponente del “clan”.*”

Sul secondo elemento era riportato che “...*dagli atti in possesso degli Uffici di Arca Sud Salento, non emerge, secondo quanto riferito dallo stesso Ente gestore, un'attività di effettivo contrasto alle occupazioni abusive o di riscontro alle suddette richieste da parte del Comune di Parabita*”, pur se numerosi esponenti del (o riconducibili al) “clan” occupavano gli immobili abusivamente mentre risultava solo la richiamata ordinanza di sgombero nei confronti della sorella di una convivente con un collaboratore di giustizia. Inoltre tre alloggi erano stati

assegnati con ordinanza sindacale a non aventi diritto, di cui uno solo, però, da parte dell'attuale sindaco, previa requisizione, a favore di un soggetto con frequentazioni con il "capoclan" e suoi sodali.

La Commissione, infine, rilevava che l'inerzia del Comune aveva comportato come "*...esponenti della locale criminalità organizzata o loro familiari continuassero ad occupare abusivamente immobili ancora da assegnare.*"

Sull'assegnazione di contributi economici e "buoni-lavoro", la relazione è stata pienamente ripresa da quella prefettizia, alla cui illustrazione si rimanda, e così pure per quanto riguardava gli affidamenti di lavori e forniture in economia, alle varianti urbanistiche riconducibili al suddetto assessore, alla gestione del "bar Planet", ai cori degli "ultras" e alla "marcia della legalità".

Fatta questa corposa, ma necessaria, premessa per inquadrare la fattispecie, il Collegio ritiene di giungere alle seguenti conclusioni.

Si è già detto che l'art. 143 cit., come applicato nel caso di specie, richiede che la situazione di condizionamento dell'ente locale da parte della criminalità sia resa evidente da elementi "concreti, univoci e rilevanti", che assumano valenza tale da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali; tali elementi sintomatici devono, quindi, sussistere contestualmente e caratterizzarsi per concretezza, perché assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica, per univocità, per la 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 (oltre alle su richiamate, v. anche: TAR Lazio, Sez. I, 22.1.18 n. 816 e Cons. Stato, Sez. III, 15.3.16 n. 1038).

Deve essere evidenziato, quindi, un insieme di circostanze che, a prescindere dall'eventuale sussistenza di uno stabile inserimento nell'associazione mafiosa degli amministratori (politici) locali, pongano in risalto una rete di rapporti stabili tra questi e gli appartenenti alla criminalità locale, che si manifestino

attraverso azioni o omissioni (di dovuti controlli anche sull'apparato amministrativo), dolose o anche colpose, tendenti a favorire o a non contrastare la penetrazione della suddetta criminalità nell'apparato amministrativo (per tutte: TAR Lazio, Sez. I, n. 816/18 cit.).

Ebbene, nel caso di specie, tali presupposti “di insieme” non si rinvergono anche esaminando non atomisticamente gli episodi riportati nelle relazioni sopra richiamate.

Manca nel caso di specie, in sostanza, il profilo fondamentale teso a individuare il legame tra l'operato degli amministratori locali e il vantaggio, sia pure indiretto, delle “cosche” locali, attraverso gli evidenziati episodi contestati.

Che la maggior parte delle vicende riguardanti il vicesindaco – unico, si rammenta, sottoposto alle indagini penali da cui ha preso spunto il procedimento in esame – sia riconducibile alla consiliatura 2010-15 e, quindi, alla precedente amministrazione comunale “non sciolta”, potrebbe anche non avere un significato dirimente, se la stessa compagine risulta sostanzialmente confermata per il successivo quinquennio e, quindi, si voglia ritenere – come pare dalla lettura di tutti i provvedimenti impugnati – che vi sia stata una sorta di continuità nei rapporti tra amministratori e “clan”, emersi solo a seguito delle suddette indagini penali del 2015. Ciò non toglie, però, ad opinione del Collegio, che tale “continuità” deve in qualche modo coinvolgere più amministratori locali, soprattutto se gli stessi giudici penali affermano che la custodia cautelare del vicesindaco avrebbe comportato la mancata realizzazione delle promesse elettorali di costui.

In sostanza, se i legami con la malavita sono evidenziati in misura diretta solo per il vicesindaco e se questi, già dimessosi un mese dopo le elezioni, rinominato in giunta nell'ottobre 2015 e poi arrestato nel dicembre 2015, non è stato in grado di influenzare l'operato dell'amministrazione comunale, sarebbe stato necessario individuare altri elementi concreti, univoci e rilevanti

per certificare che gli esponenti “superstiti” avessero continuato l’opera in favore del “clan” ma ciò, a un approfondimento dei fatti, non risulta evidente. Per quanto riguarda la vicenda dell’affidamento del servizio r.s.u., in primo luogo il Collegio rileva che il c.d. “capoclan” e il suo sodale cui fanno riferimento le varie relazioni risultavano già assunti, sia pure tramite agenzia interinale, presso la ditta interessata in pendenza della consiliatura ante marzo 2010, retta da sindaco diverso da quello oggi ricorrente, e che, comunque, non risultano evidenziate irregolarità in tali assunzioni, riconducibili a “pressioni” politiche-malavitose.

Per quanto riguarda la loro stabilizzazione nel 2013, unitamente ad altri lavoratori, comunque in periodo ante 2015 e anche questo non contestato nella sua conformità a legge, non si rileva un coinvolgimento da parte del sindaco e del nominato assessore, unici considerati nelle relazioni di cui sopra. Le dichiarazioni di un collaboratore di giustizia in proposito, si soffermavano – peraltro “de relato” – solo sulla circostanza per la quale suo fratello sarebbe stato avvicinato dal sindaco che gli avrebbe promesso posti di lavoro nella suddetta ditta e che ciò si sarebbe avverato perché ivi lavoravano i suddetti due condannati e altri due soggetti, di cui uno figlio di un Appuntato dei Carabinieri in servizio presso altro Comune salentino; ma tali dichiarazioni non appaiono chiare e univoche, dato che i suddetti due pregiudicati erano stati assunti prima delle elezioni del 2010 e non si comprende a che titolo sia coinvolto il figlio dell’Appuntato dei Carabinieri, peraltro in servizio presso altro Comune.

A ciò deve aggiungersi che risulta come lo stesso sindaco ricorrente avesse segnalato alla locale stazione dei Carabinieri di aver ricevuto indebite pressioni affinché intercedesse con tale ditta per fare assumere alcune specifiche persone, circostanza, questa, incompatibile con un’eventuale volontà di favorirle.

Anche in relazione a generiche promesse di incremento di ore di lavoro e di conseguente guadagno, le stesse relazioni ammettono che esse non ci sono

state in concreto e che anzi, in base alle conclusioni dei giudici penali, era stata sufficiente la custodia cautelare del vicesindaco per non dare seguito a promesse elettorali, comunque esplicitamente riconducibili solo a costui, come da intercettazioni ambientali riportate.

Così anche deve osservarsi che l'affidamento alla ditta che aveva in organico tali lavoratori non appare contraddistinto da forme di illegittimità o di illegalità, risultando all'esito di una regolare gara d'appalto, aggiudicata in prima fase ad altra ditta che solo a seguito di verifica di anomalia era stata esclusa (con provvedimento amministrativo che non è stato impugnato dall'interessata e per il quale non risultano minacce in tal senso da parte di esponenti del "clan"). Ne consegue che sarebbe stato sufficiente per la prima classificata presentare un'offerta "affidabile" – con attività indisponibile in quanto tale da parte del sindaco e degli assessori (e in assenza, anche in questo caso, di riscontri a "pressioni" del "clan" affinché fosse presentata un'offerta anomala) - per vanificare l'intento di favorire la suddetta ditta, fermo restando che risulta documentata dai ricorrenti la pressante attività propria del sindaco nei confronti dell'ATO LE9, con successive vicende di contrasto vidimato, proprio per accelerare la formulazione di gare in luogo di continue proroghe cui lo stesso era costretto, trattandosi di servizio pubblico essenziale.

Né, infine, di minor conto è la circostanza per la quale tale ditta comunque non risulta riconducibile a esponenti della criminalità locale, dato che i reati di cui erano accusati il responsabile tecnico e il rappresentante legale non riguardavano associazione mafiosa ma corruzione per appalto presso altro Comune, con reati estinti successivamente.

Non è illustrato con il dovuto approfondimento nella varie relazioni, quindi, come il "favore" verso tale ditta possa essere considerato frutto di collusione con il "clan", per il solo fatto che alcuni esponenti dello stesso, non rivestendo cariche sociali, vi prestavano lavoro quali "interinali", prima, e "stabilizzati regolarmente", dopo.

Analoga assenza di contributo – nella (sia pur) necessaria “visione di insieme” e non atomistica – all’individuazione di concreti, univoci e rilevanti elementi, è rinvenibile nella vicenda che interessava le “case popolari”.

Fermo restando che l’abusiva occupazione delle stesse da parte di non aventi diritto, alcuni quali malavitosi locali e loro familiari, era ben risalente ad anni già anteriori alla consiliatura del 2010, il Collegio condivide l’osservazione dei ricorrenti, secondo cui non era competenza del sindaco quella di procedere allo sgombero, in assenza di impulso da parte dell’ente proprietario, di cui non si rinvenivano solleciti a intervenire.

Per quanto riguarda gli unici episodi di sgombero contestati, risulta provato documentalmente che in un caso fu l’Arca Puglia a sollecitare l’assegnazione (alla coniuge di un malavitoso) e per l’altro, nei confronti di sorella di una convivente di un malavitoso, pure risulta documentato che l’occupazione era l’unica avvenuta nella consiliatura recente e non pare riprovevole che il sindaco abbia proceduto immediatamente al ripristino della situazione di legalità, fermo restando che la situazione di “collaborazione di giustizia” del convivente della sorella dell’interessata sarebbe sorta successivamente al disposto sgombero, peraltro non eseguito, né risulta alcun elemento nelle relazioni alla base dei provvedimenti impugnati da cui dedurre, o solo intuire, che vi siano state pressioni del “clan” per procedere in tal senso.

Per quanto riguarda la requisizione e assegnazione a pregiudicato, pure è stata documentalmente provata la situazione di necessità per l’estremo stato di disagio sociale alla base della fattispecie.

Non risultano, quindi, assegnazioni, requisizioni o sgomberi palesemente illegittimi o tesi a favorire un numero congruo di esponenti della malavita, così da poter dedurre i ricordati elementi tesi a configurare un’infiltrazione irreversibile del “clan” nell’apparato amministrativo uscito dalle elezioni del 2015.

Per quanto riguarda l’assegnazione di contributi economici e “buoni-lavoro”, a parte la loro esiguità economica che può fare escludere, in assenza di altri

elementi, una particolare appetibilità per la malavita locale, è stato evidenziato che dal 2013 la giunta comunale non aveva più provveduto a tale incombenza.

Così pure non approfonditi sono i punti della relazione sulle modalità di sorteggio per l'attribuzione di "vaucher" di lavoro, dato che la presenza di pochi testimoni non esclude la pubblicità delle sedute né è detto in quale modo – eventualmente – tali sorteggi sarebbero stati "pilotati" per favorire esponenti del "clan" e loro familiari.

Sulle promesse del sindaco di favorire il fratello di un esponente della malavita – che nuovamente "de relato" riferiva la circostanza – nella gestione di un bar e nella acquisizione di un altro dopo che la prima ipotesi non si era realizzata (per motivi non spiegati nella relazione), non si rilevano elementi da cui dedurre che la circostanza si sia mai verificata né conferme da parte di altri soggetti interessati alla fattispecie.

Per quanto riguarda le vicende della gestione di altri esercizi commerciali, risulta che su "scia" palesemente presentate da "prestanome" il Comune sia prontamente intervenuto e così anche nel revocare autorizzazioni a medesimi soggetti fittiziamente "terzi", come da documentazione depositata in giudizio dai ricorrenti.

Sulla situazione di "conflitto di interessi" da parte di un assessore – unico insieme al vicesindaco e al sindaco espressamente richiamato nelle relazioni – appare convincente la ricostruzione dei ricorrenti, in quanto al momento della presentazione del progetto, nel 2007, tale soggetto non ricopriva la carica assessorile e, comunque, tale progetto, "ridimensionato" nel 2011, non è risultato mai attuato, così evidenziando che non è stato chiarito quale vantaggio avrebbe acquisito la malavita locale dal comportamento dell'assessore in questione.

Riguardo gli affidamenti diretti di lavori e servizi sul "verde pubblico", risulta che essi fossero di valore inferiore alla "soglia" prevista dalla normativa sui contratti pubblici, e quindi legittimamente affidati, né è indicato nelle relazioni

che vi fossero soluzioni alternative più convenienti per l'amministrazione locale.

L'affidamento dei lavori di manutenzione della pubblica illuminazione aveva riguardato alcune ditte, di cui solo una risulta, nella successione societaria, per quanto illustrato nella relazione della Commissione d'indagine, riconducibile a soggetti "collusi" ma tale episodio emerge solo atomisticamente e non può assurgere a unico sostegno dello scioglimento come dedotto, per quanto precisato all'inizio dell'esposizione di diritto.

Per le opere di "efficientamento energetico" risulta il ricorso a procedure pubbliche di appalto, di cui una giudicata legittima dalla magistratura amministrativa locale e l'altra neanche oggetto di impugnazione.

Per l'assegnazione di lotti PIP "a ristoro", i ricorrenti hanno evidenziato che non sono stati chiariti i collegamenti della malavita con i beneficiari né l'antigiuridicità e non convenienza economica della fattispecie.

Del tutto influenti, poi, appaiono al Collegio le vicende dei "cori ultras" e della marcia per la legalità", se decontestualizzate, dato che la prima riguardava il solo vicesindaco, peraltro dopo il suo arresto che, secondo il GIP, avrebbe bloccato ogni possibilità di ingerenza nella compagine amministrativa, e la seconda aveva una valenza meramente "politica", come dimostrava la partecipazione congiunta di esponenti della maggioranza e dell'opposizione nonché di un assessore, che non può assurgere a segnale di connivenza con la malavita per chi ha ritenuto, come il sindaco, di non parteciparvi.

Così anche l'illustrazione su un noto profilo "Facebook" di manifestazione di esultanza per l'esito dell'elezione del 2015 ben può essere ricondotta a un'iniziativa dei soli interessati, anche al fine di millantare aderenze non sussistenti, nei confronti della pubblica opinione.

In definitiva, alla luce delle considerazioni che precedono, il Collegio ritiene di evidenziare quanto segue:

- 1) le vicende penali da cui ha preso avvio l'indagine amministrativa riguardavano essenzialmente e direttamente il solo vicesindaco e per fatti anteriori alle elezioni del 2015;
- 2) questi risultava dimessosi dopo un mese dal maggio 2015, reintegrato in giunta nell'ottobre 2015, e arrestato nel dicembre 2015, con evidente pressoché nulla capacità di inquinare l'operato della giunta e dell'amministrazione comunale in genere, come ammesso anche nei provvedimenti cautelari penali;
- 3) l'assessore coinvolto nelle indagini non risulta soggetto a provvedimenti penali e il suo coinvolgimento è dovuto solo a dichiarazioni di terzi, senza alcun elemento quantomeno indiziario che lo colleghi in maniera oggettiva a influenze del "clan" sul suo operato;
- 4) tutti gli episodi considerati nelle relazioni, sia pure valutati non atomisticamente e in una considerazione "d'insieme", non pongono in evidenza elementi concreti, univoci e rilevanti, inseriti nello sfondo di riferimento, idonei a configurare la compromissione del buon andamento o dell'imparzialità dell'amministrazioni comunale, per la riscontrata carenza di effetto sul regolare svolgimento delle funzioni dell'ente locale a causa di infiltrazione da parte della malavita locale.

Di conseguenza, i provvedimenti impugnati devono essere annullati.

L'estrema complessità della vicenda consente di compensare eccezionalmente le spese di lite, fermo restando quanto previsto dall'art. 13, comma 6 bis.1, d.p.r. n. 115/2002 in relazione al contributo unificato, da porsi a carico del Ministero dell'Interno.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul gravame, come in epigrafe proposto:

- dispone l'estromissione dal giudizio del Presidente della Repubblica;
- accoglie il ricorso e, per l'effetto, annulla i provvedimenti impugnati.

Spese compensate, salvo quanto previsto dall'art. 13, comma 6bis.1, d.p.r. n. 115/2002 sul contributo unificato da porsi a carico del Ministero dell'Interno.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 28 febbraio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Carmine Volpe, Presidente

Ivo Correale, Consigliere, Estensore

Roberta Cicchese, Consigliere

L'ESTENSORE

Ivo Correale

IL PRESIDENTE

Carmine Volpe

IL SEGRETARIO

