



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) ha pronunciato la seguente

N.1222/2007

Reg.Dec.

N. 2936 Reg.Ric.

ANNO 2006

Disp.vo 652/2006

DECISIONE

sul ricorso in appello proposto da Mastrogiacomo Giovanni Ciro, Iuppariello Pasquale, Buonocore Maria Rosaria, Pacella Luigi, Armetta Enrico, Ricciardi Salvatore, De Cicco Giuseppe, Montanino Raffaele, Argentino Antonio, Scarpato Gaetano, Manna Antonio, D'Aniello Giuseppe, Perna Egidio, rappresentati e difesi dagli avv.ti Andrea Orefice e Felice Laudadio con domicilio eletto in Roma Lungotevere Flaminio n. 46 - IV B, presso lo studio Grez;

contro

UTG - PREFETTURA DI NAPOLI, in persona del Prefetto p.t., il MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro p.t., e la PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, in persona del Presidente p.t., rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato con domicilio in Roma via dei Portoghesi n. 12;

e nei confronti di

COMUNE DI VOLLA, non costituitosi in giudizio;

per l'annullamento

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

sede di Napoli Sez. I, 24 novembre 2005 n. 19536;

Visto il ricorso con i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Avvocatura dello Stato;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Alla pubblica udienza del 19 dicembre 2006 relatore il Consigliere Lanfranco Balucani. Uditi altresì, l'avv.to Laudadio e l'avv.to dello Stato Tidore;

Ritenuto e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con ricorso proposto dinanzi al TAR Campania, sede di Napoli, gli odierni appellanti nelle rispettive qualità di ex sindaco, di ex assessori e di ex consiglieri comunali del Comune di Vlla (provincia di Napoli) impugnavano il decreto del 2.11.2004 del Presidente della Repubblica, e gli atti connessi, con cui veniva disposto lo scioglimento del Consiglio comunale di Volla in applicazione dell'art. 143 D.Lgs. n. 267/2000.

Avverso gli atti impugnati venivano dedotti i seguenti motivi di censura:

a) omessa comunicazione dell'avvio del procedimento;

b) violazione e falsa applicazione dell'art. 143 in combinato disposto con l'art. 141 D.Lgs. cit., in quanto al momento dell'adozione del decreto di scioglimento il Consiglio comunale era da considerarsi già sciolto (ex art. 141) per dimissioni *ultra dimidium* presentate dal prescritto numero di consiglieri;

c) insussistenza dei presupposti per far luogo allo scioglimento ex art. 143: con il quale si contestava che le irregolarità segnalate dalla apposita Commissione d'accesso fossero sintomatiche di interferenze camorristiche.

Con la sentenza indicata in epigrafe il TAR adito ha respinto il ricorso avendo ritenuto infondate tutte le censure prospettate dai ricorrenti.

Nei riguardi di detta pronuncia i ricorrenti in primo grado hanno interposto appello riproponendo i motivi già esposti nel giudizio di primo grado.

Resiste in giudizio l'Amministrazione dell'Interno contestando la fondatezza del gravame del quale chiede la reiezione.

DIRITTO

La questione all'esame della Sezione attiene allo scioglimento per diciotto mesi del Consiglio comunale di Volla (provincia di Napoli) ai sensi dell'art. 143 D.Lvo 18 agosto 2000, n. 267, che la sentenza di primo grado ha ritenuto immune da vizi.

I motivi di gravame che gli odierni appellanti (ex sindaco, ex assessori ed ex consiglieri comunali di Volla) ripropongono nei confronti degli atti con i quali si è proceduto a detto scioglimento, sono infondati.

Non sussiste intanto la dedotta violazione degli artt. 4 e 7 L. n. 241/1990 per la omessa comunicazione dell'avvio del procedimento.

La stessa Corte Costituzionale con la sentenza n. 103 del 1993 ha chiaramente affermato che la partecipazione al procedimento preordinato allo scioglimento del Consiglio comunale non solo non è prevista dall'art. 15 bis L. 19 marzo 1990, n. 55 (ora art. 143 D.Lvo n. 267/2000) ma la sua

manca è ampiamente giustificata dal fatto che trattasi di misura che, caratterizzandosi per il fatto di costituire la reazione dell'ordinamento alle ipotesi di "attentato all'ordine e alla sicurezza pubblica", esige interventi rapidi e decisi.

Ed ha altresì aggiunto che la mancata previsione della possibilità per l'interessato di intervenire nel caso del procedimento non concreta alcun contrasto con l'art. 97 Cost..

Deve pertanto convenirsi con il primo giudice secondo il quale nel procedimento in questione ricorrono quelle "particolari esigenze di celerità" che, come stabilito dallo stesso art. 7 L. n. 241, giustificano l'esenzione dalle forme partecipative del soggetto privato.

Con il secondo motivo di gravame gli appellanti hanno ribadito che nella fattispecie non sussistevano i presupposti per disporre lo scioglimento del Consiglio ai sensi dell'art. 143 D.Lvo n. 267, dal momento che qualche giorno prima dell'adozione del decreto di scioglimento e precisamente nella seduta del 18.9.2004 oltre la metà dei consiglieri avevano presentato personalmente e contestualmente le dimissioni dalla carica con atti assunti al protocollo del locale Comando di Polizia Municipale, sì che il decreto del Ministro dell'Interno sarebbe intervenuto su un Consiglio che era già sciolto essendosi verificata una delle ipotesi di scioglimento prevista dal 1° comma dell'art. 141 D.Lvo n. 267.

Ma la censura così prospettata non vale a superare la disposizione di cui al 6° comma del citato art. 143, per la quale <<Si fa luogo comunque allo scioglimento degli organi a norma del presente articolo quando sussistono le condizioni indicate nel comma 1, ancorché ricorrano le

situazioni previste dall'art. 141>>.

Il legislatore ha infatti stabilito espressamente che in caso di concorso tra le due ipotesi di scioglimento, debba prevalere quella prevista dall'art. 143, che per la durata della gestione commissariale e le modalità di nomina degli organi straordinari, è preordinata a ripristinare le condizioni di normalità nel funzionamento dell'Amministrazione locale eliminando le interferenze delle organizzazioni criminali.

Né si può sottacere che la prevalenza accordata a tale soluzione corrisponde anche alla necessità di evitare che il complesso procedimento per pervenire allo scioglimento <<conseguente a fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso>> possa essere posto nel nulla da una iniziativa strumentale degli stessi consiglieri comunali che, con l'espedito di repentine dimissioni, potrebbero in qualunque momento vanificare l'iniziativa dell'Amministrazione dell'Interno, volta a contrastare gli anzidetti fenomeni di tipo mafioso.

Il terzo e ultimo motivo d'impugnazione è interamente dedicato alla analitica contestazione degli elementi di fatto richiamati nel decreto di scioglimento a riprova dei collegamenti esistenti tra alcuni consiglieri comunali e la criminalità organizzata, e dei condizionamenti che la seconda avrebbe esercitato sull'Amministrazione locale.

Al riguardo giova premettere che il potere di scioglimento dei Consigli comunali, ex art. 143 D.Lvo n. 267/2000, è esercitato quando <<emergono elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettono la libera determinazione degli

organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica>>.

Richiamando principi pacifici nella giurisprudenza di questo Consiglio, deve rilevarsi che la norma in questione, stante la genericità del disposto letterale che considera sufficiente la presenza di <<elementi>>, conferisce alle Autorità istituzionali competenti un potere ampiamente discrezionale nell'apprezzamento delle situazioni ritenute significative di collegamenti e condizionamenti con la criminalità organizzata, che non richiede l'accertamento di specifiche responsabilità nei confronti dei singoli, essendo sufficiente che gli indizi raccolti siano tali da rendere plausibile la soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata.

Con la conseguenza, da un lato, che non può ritenersi ostativa alla adozione del decreto di scioglimento la inesistenza di comportamenti penalmente sanzionabili imputabili ai singoli amministratori locali; e, dall'altro, che la valutazione delle acquisizioni probatorie in ordine a collisioni e condizionamenti con la criminalità deve essere effettuata globalmente senza estrapolare singoli fatti od episodi al fine di contestarne l'esistenza o diminuirne il rilievo.

Orbene, dagli atti acquisiti al presente giudizio emergono elementi che, in un quadro d'insieme, valgono a supportare a sufficienza il provvedimento impugnato.

Secondo quanto si evince dalla relazione del Ministero dell'Interno, in base alla quale è stata avanzata la proposta di scioglimento del Consiglio

comunale di Volla, la Commissione di accesso, incaricata dal Prefetto di Napoli di svolgere gli accertamenti richiesti per l'applicazione della misura di cui all'art. 143 D.Lvo n. 267/2000, a seguito di un provvedimento giudiziario emesso in data 1 aprile 2003 dal Tribunale di Napoli nei confronti di numerosi esponenti di sodalizi criminali, operanti nel territorio di Volla, nell'ambito della operazione di polizia denominata <<Argine>>, ha evidenziato una serie di episodi significativi e sintomatici di un condizionamento operato dalla criminalità organizzata sugli amministratori comunali, e in particolare:

- a) la sussistenza di rapporti tra un consigliere comunale e alcuni camorristi locali;
- b) la esplosione di colpi d'arma da fuoco in direzione della casa comunale;
- c) il coinvolgimento di alcuni amministratori locali con esponenti del locale sodalizio criminoso;
- d) la realizzazione delle opere relative al PIP (Piano insediamento produttivo);
- e) la scelta del progettista del P.I.P (senza essere preceduta da una gara);
- f) l'affidamento delle opere del P.I.P. ad una ditta gravata da informativa antimafia interdittiva;
- g) la vicenda della riduzione della fascia cimiteriale;
- h) l'abusivismo edilizio e la mancata demolizione di immobili abusivi di proprietà di soggetti contigui a consorterie malavitose;
- i) la concessione rilasciata ad una società per l'ampliamento di un

centro commerciale;

l) la erogazione di contributi da parte del Comune in favore di una manifestazione intestata al defunto fratello del capo clan camorristico locale.

Ora, è bensì vero che gli appellanti contestano la rilevanza attribuita dall'Amministrazione dell'Interno agli episodi considerati quali indici di condizionamento degli amministratori locali da parte della criminalità organizzata, ma le obiezioni sollevate dai ricorrenti al fine di svilire l'importanza di tali episodi non intaccano sostanzialmente la gravità degli indizi raccolti dalla Commissione d'accesso, come appare dalle considerazioni che seguono.

Con riferimento al punto sub a): l'assenza di provvedimenti giudiziari adottati a carico degli amministratori comunali non fa venir meno la rilevanza della situazione di contiguità con la criminalità organizzata riscontrata nei confronti del consigliere Liccardo Ferdinando;

sub b): l'episodio dell'esplosione di colpi d'arma da fuoco contro la casa comunale non può essere interpretato nel senso di una "resistenza" degli amministratori alle pressioni delle organizzazioni criminali, in quanto anche nei periodi successivi a tale evento l'azione amministrativa dell'Ente è apparsa indirizzata verso interessi di soggetti collegati con dette organizzazioni;

sub c): la circostanza che alcuni degli attuali amministratori del Comune facessero parte del Consiglio comunale già nell'anno 1988, insieme a Veneruso Gennaro, "oggi ritenuto capo dell'anonimo clan camorristico operante in Volla", può non essere casuale, nel senso che può

essere indice di una continuità di rapporti tra gli attuali e i precedenti amministratori;

sub d), e), f): non è affatto errato sostenere – come ha fatto la Commissione d'accesso – che il Consorzio di imprese CONAV (sorto a seguito dell'assegnazione dei lotti in aree PIP) sia stato lasciato privo di alcuna forma di vigilanza e controllo, in sede di esecuzione delle opere, se è vero che si è consentito alla società NACEDIL di eseguire lavori nonostante risultasse colpita da provvedimento antimafia;

sub g): quandanche l'ampliamento della fascia di rispetto cimiteriale dovesse considerarsi rispettosa della vigente normativa urbanistica, resta il fatto che beneficiari di tale procedura sono stati soggetti ritenuti collegati direttamente o indirettamente ad ambienti della criminalità (come si evince nella dettagliata relazione della Commissione d'accesso);

sub h): anche per ciò che concerne il fenomeno dell'abusivismo edilizio, seppure non possano essere comprovate specifiche responsabilità degli amministratori, non può non destare qualche legittimo sospetto che le opere abusive siano state realizzate da personaggi notoriamente collegati al clan camorristico locale (come ha osservato la stessa Commissione d'accesso);

sub i): quanto alla concessione rilasciata per l'ampliamento del Centro commerciale "Le Ginestre", in contrasto con un vincolo di inedificabilità assoluta, la considerazione che a tale ampliamento sarebbero state favorevoli anche numerose istituzioni pubbliche non fa venir meno i sospetti avanzati dalla Commissione in relazione al fatto che il Centro è nella disponibilità di Iorio Antonio (che è stato Sindaco di Volla nel periodo

in cui nel Consiglio comunale era presente anche il capocamorra Veneruso Gennaro), il quale è ritenuto persona <<incline ad accompagnarsi a soggetti malavitosi atteso che annovera tra i dipendenti o soci alcuni soggetti già noti alla giustizia>>;

infine sub l): la rilevanza attribuita dalla Commissione alla erogazione di contributi finanziari a favore di manifestazioni sportive intitolate al defunto fratello del capo clan camorristico locale non risulta sminuita per il fatto che la manifestazione sarebbe stata patrocinata anche dalla Presidenza della Repubblica, dalla Regione Campania e dalla Provincia di Napoli.

Le contestazioni degli appellanti non appaiono quindi idonee ad incidere né sulla attendibilità complessiva degli elementi che, a giudizio dell'Amministrazione, denotano l'esistenza di collegamenti diretti o indiretti degli amministratori di Volla con la criminalità organizzata, né sulla logicità dell'apprezzamento in ordine alle conseguenze negative che ne deriverebbero in termini sia di compromissione della libera determinazione dell'organo elettivo sia di pregiudizio al buon funzionamento dei servizi amministrativi.

Un esame più penetrante deve ritenersi escluso nella presente sede di legittimità, in quanto verrebbe ad impingere nel merito delle valutazioni che sono alla base dell'impugnato decreto di scioglimento.

Per quanto precede l'appello in esame deve essere respinto.

Sussistono giusti motivi per compensare le spese processuali inerenti il presente grado di giudizio tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Sesta, respinge il ricorso in appello indicato in epigrafe.

Spese compensate.

Ordina che la presente decisione sia eseguita dall'Autorità amministrativa.

Così deciso in Roma, il 19 dicembre 2006 dal Consiglio di Stato, in sede giurisdizionale - Sez.VI - nella Camera di Consiglio, con l'intervento dei Signori:

Giorgio Giovannini	Presidente
Sabino Luce	Consigliere
Carmine Volpe	Consigliere
Luciano Barra Caracciolo	Consigliere
Lanfranco Balucani	Consigliere Est.

Presidente

GIORGIO GIOVANNINI

Consigliere

LANFRANCO BALUCANI

Segretario

VITTORIO ZOFFOLI

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

il...13/03/2007
(Art. 55, L.27/4/1982, n.186)
Il Direttore della Sezione
MARIA RITA OLIVA

CONSIGLIO DI STATO
In Sede Giurisdizionale (Sezione Sesta)

Addi.....copia conforme alla presente è stata trasmessa
al Ministero.....
a norma dell'art. 87 del Regolamento di Procedura 17 agosto 1907 n.642

Il Direttore della Segreteria