

REPUBBLICA ITALIANA

N. 19536 Reg.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Sent.

ANNO 2005

=====

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA
CAMPANIA, SEDE DI NAPOLI, PRIMA SEZIONE, composto
dai Magistrati:

Dr. Giancarlo CORAGGIO -Presidente.

Dr. Luigi Domenico NAPPI-Componente

Dr. Paolo CORCIULO- Componente

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso n. 564/2005 R. G. proposto da Giovanni Ciro
Mastrogiacomo, Pasquale Iuppariello, Maria Rosaria Buonocore,
Luigi Pacella, Enrico Armetta, Salvatore Ricciardi, Giuseppe De
Cicco, Raffaele Montanino, Antonio Argentino, Pasquale De Rocco,
Gaetano Scarpato, Antonio Manna, Giuseppe D'Aniello e Egidio
Perna rappresentati e difesi dagli Avv.ti Giuseppe Abbamonte e Felice
Laudario presso lo studio del primo elettivamente domiciliati in
Napoli viale Gramsci n. 16

contro

*Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'interno e
Prefettura di Napoli in persona dei ripesttivi rappresentanti legali pp.
tt. rappresentati e difesi dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di
Napoli domiciliataria ope legis in via Diaz*

per l'annullamento

dei seguenti atti:

Decreto del 2.11.2004 del Presidente della Repubblica con il quale è stato disposto lo scioglimento del Consiglio Comunale di Volla ex art. 143 del D. Lgs n. 267/2000 e la durata per 18 mesi della gestione commissariale

deliberazione del consiglio dei Ministri richiamata del citato decreto;

relazione del 27.10. 2004 del Ministro dell'Interno

decreto prtot. 611/Area II-EELL del 12.11.2004 del Prefetto della Provincia di Napoli di trasmissione del d.p.r. 2.11.2004

decreto prot. 3114/R/SDS/GAB del 7.8.2003 di nomina della Commissione di accesso

atto di insediamento della Commissione di accesso;

realazione della Commissione di accesso e relazione commissariae di conclusione della procedura;

Relazione del 5.8.2004 del prefetto di Napoli e parere espresso il 29.7.2004 dal Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica; ogni altro atto preordinato connesso o consequenziale o comunque lesivo del diritto di elettorato.

VISTI il ricorso ed i relativi allegati;

VISTO l'atto di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimiate;

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

VISTI gli atti tutti di causa;

UDITI nella Camera di Consiglio del 9 ottobre 2005 il relatore dr.

Luigi Domenico Nappi e gli Avv.ti come da verbale di udienza;

RITENUTO e considerato in fatto e in diritto quanto segue:

FATTO

Con il gravame in epigrafe ritualmente notificato i soggetti ivi indicati impugnano nelle rispettive qualità di ex sindaco (il sig.

Mastrogiacomo) di ex assessori (i signori Pacella, Buonocore,

Iuppariello D'Aniello e Manna) e di ex consiglieri comunali di Volla

i provvedimenti nella stessa epigrafe specificati, in particolare il

decreto del 2.11.2004 del Presidente della Repubblica di scioglimento

del consiglio comunale di Volla ex art. 143 del D.Lgs n. 267/2000.

Premesso che lo scioglimento è stato disposto su proposta del

Ministro dell'Interno basata a sua volta sulla relazione della

Commissione di accesso precedentemente nominata e incardinata, i

ricorrenti censurano i provvedimenti impugnati con quattro articolati motivi.

L'Amministrazione intimata, costituita in giudizio, resiste al ricorso contestandone la fondatezza.

Alla pubblica udienza del 12 ottobre 2005 il ricorso passava in decisione.

DIRITTO

Con il presente ricorso il Collegio è chiamato a decidere

essenzialmente della legittimità dello scioglimento del consiglio

comunale di Volla disposto con decreto del Presidente della Repubblica del 2.11.2004 ex art. 143, comma 1, del D.Lgs n. 267/2000 che recita: “Fuori dei casi previsti dall’art. 141, i consigli comunali e provinciali sono sciolti quando, anche a seguito di accertamenti effettuati a norma dell’art. 59 comma 7, emergono elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la collettività 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.”

Deve riconoscersi che l’istituto de quo, posto a presidio della costante aderenza delle scelte del Comune alla effettiva volontà dei propri rappresentanti liberamente scelti dalla comunità locale con il previsto meccanismo elettorale, può scadere, se non correttamente applicato, in strumento di sopraffazione della dinamica democratica.

La genericità poi della formula normativa imposta dalla complessità del fenomeno criminale suscettibile di esprimersi, in relazione alla struttura pluralistica e policentrica dello Stato, in forme multiple e, per quanto qui interessa, con raffinata tecnica di penetrazione nell’area dei poteri istituzionali operando distorsioni nelle scelte istituzionali dell’ente locale rende non sempre agevole individuare il punto di discriminazione tra corretta applicazione della norma e uso distorto del

relativo potere con difficoltà di delimitazione dell'ambito di sindacabilità giurisdizionale dell'atto di esercizio concreto del potere medesimo.

Sul punto un apprezzabile contributo di chiarezza è stato fornito, com'è noto, dalla Corte Costituzionale che in sede di scrutinio della sindacabilità dell'art. 15 bis della legge n. 55/90 trasfuso nell'art. 143 del citato D. L.gs n. 267/2000, ha, con sentenza n. 103 del 10-19 marzo 1993, ricostruito funditus la ratio e la portata della norma soprariportata riconoscendone la conformità ai valori costituzionali nel precipuo riflesso del carattere straordinario della misura in esame e del suo collegamento ad una emergenza straordinaria. Da qui il limite e la misura del potere sotteso alla figura in esame, esercitabile soltanto nei luoghi e fino a quando si manifesti lo straordinario fenomeno eversivo.

Contro il rischio di degenerazioni applicative, il giudice delle leggi ha in particolare ricostruito la norma nel senso che lo scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazioni della criminalità organizzata va ancorato alla ricorrenza di situazioni di fatto cui siano ricollegabili “con stringente consequenzialità” la compromissione dei valori indicati nella norma medesima e che lo scioglimento sia congruamente motivato dando adeguata contezza sia delle risultanze obiettive circa l'effettiva sussistenza delle predette situazioni di fatto sia della plausibilità delle conseguenze derivate o derivabili sul piano della funzionalità e della imparzialità degli organi stessi o su quello della

sicurezza pubblica. A tale proposito ha chiarito la Consulta che l’Autorità è dotata di poteri ampiamente discrezionali per valutare, con riferimento a tutto il contesto delle circostanze prese in considerazione, le conseguenze pregiudizievoli che ritenga si siano prodotte o possano prodursi sul terreno degli interessi pubblici da salvaguardare e che in presenza di tale latitudine di apprezzamento discrezionale la garanzia della tutela giurisdizionale appare sufficientemente assicurata dalla possibilità per il giudice amministrativo di verificare la sussistenza degli elementi di fatto asseriti nella motivazione e la logicità del significato attribuito agli elementi di fatto e dell’iter seguito per pervenire a certe conclusioni. Venendo ora all’esame della fattispecie concreta si deve preliminarmente rilevare che dalla relazione del Ministro e dalla relazione della Commissione di accesso poste a base del gravato provvedimento emerge un dato storico-ambientale non controverso: la forte presenza nella zona interessata dal provvedimento di una cosca camorristica con un’organizzazione verticistica, riconoscimento unanime di capoclan, e propensione ad inserirsi in qualunque settore della vita pubblica e privata allo scopo di trarre linfa per il consolidamento della struttura.

Tutto ciò precisato deve ritenersi senza pregio il primo motivo con il quale i ricorrenti lamentano la omessa comunicazione dell’avvio del procedimento culminato nei provvedimenti impugnati. E’ sufficiente in proposito osservare che “l’inquinamento” dei poteri e delle

funzioni comunali indotto dalle pressioni camorristiche impongono la massima urgenza (“particolari esigenze di celerità” secondo l’art. 7 della legge n. 241/90) dell’intervento previsto dalla norma in esame al fine di riportare sub legge l’agire del Comune. Questo basta per escludere la necessità del preteso adempimento.

Va parimenti disatteso il secondo motivo con cui i ricorrenti lamentano che con il provvedimento impugnato sarebbe stato disposto lo scioglimento di un Consiglio Comunale già “funzionalmente sciolto” per dimissioni ultra dimidium presentate dal prescritto numero di consiglieri comunali. Con tale censura in sostanza si prospetta la tesi che la presentazione delle suddette dimissioni avrebbe spiegato effetto preclusivo del potere di scioglimento esercitato col provvedimento impugnato.

La tesi vadisattesa sia perchè al momento della emanazione del provvedimento impugnato la fattispecie dimissoria era ancora in itinere (mancava per il suo perfezionamento proprio il provvedimento costitutivo del relativo procedimento e cioè il decreto presidenziale), sia, e in modo decisivo, perchè a norma dell’ultimo comma dell’art. 143 del citato D.Lgs n. 267/2000 “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”.

Restano da esaminare il terzo ed il quarto motivo, suscettibili di unitaria considerazione perchè entrambi sviluppati sulla base delle irregolarità segnalate dalla Commissione di accesso (e recepite nella relazione del Ministro dell'Interno posta a base del provvedimento impugnato). Di dette irregolarità i ricorrenti contestano il valore sintomatico di interferenze causali camorristiche in relazione al disposto scioglimento, perché tra esse e la determinazione finale della misura adottata non sussisterebbe un rapporto di “stringente consequenzialità”.

L'impostazione, imperniata evidentemente su una considerazione atomistica di determinate illegittimità, va disattesa alla stregua del costante orientamento giurisprudenziale (C.d.S. Sez. V, 3.2.2000 n. 5685) secondo cui i presupposti normativi dello scioglimento del consiglio comunale per infiltrazione camorristica, non sempre direttamente verificabili con strumenti certi di empirica rilevazione, possono palesarsi con sufficiente chiarezza per via logico-induttiva ove le segnalate illegittimità siano considerate non isolatamente, come ipotesi tra loro staccate di formale difformità normativa riconducibili al comune margine di fallibilità dell'agire amministrativo, ma come momenti di una complessiva linea di condotta del Consiglio Comunale, tra loro legati, in un contesto unitario, da una ispirazione comune che trascende i singoli atti e rivela una dimensione teleologica di matrice e connotazione malavitose. Deve invero riconoscersi che dall'analisi ragionata ed unitaria di

distinte illegittimità, se considerate, in un quadro d'insieme, nella loro concatenazione logica, con riguardo alle

reciproche connessioni e interrelazioni funzionali, possono emergere elementi e circostanze che disvelano le vere determinanti causali dell'azione amministrativa (che resterebbero in ombra in sede di considerazione analitica delle singole illegittimità) sì da far ragionevolmente presumere che l'azione amministrativa del Comune non si svolga in conformità ai canoni di imparzialità e buon andamento ma sia invece proiezione di una volontà che, estranea all'organo consiliare e di origine camorristica, piega le scelte amministrative in direzione contraria ed opposta ai fini istituzionali dell'Ente locale.

Esaminando ora, sulla scorta e nell'ottica del riportato orientamento giurisprudenziale, le predette illegittimità non sul piano particolare della singole anomalie disarticolate ma sul piano generale di un loro coacervo unitario, va constatato che trattasi di irregolarità aventi un comune denominatore, legate come sono da un unico filo conduttore: su tutte aleggia l'ombra della componente camorristica.

In tal senso cospirano tutte le circostanze affermate nella relazione della Commissione di accesso e cioè :

la sussistenza di rapporti intercorrenti tra un consigliere comunale e taluni camorristi locali facenti parte della citata organizzazione criminale con potere di controllo delle forniture di calcestruzzo e di

grossi appalti, con effetti distorsivi della libera concorrenza;

- esplosione di colpi di arma da fuoco avvenuta ad opera di malavitosi in direzione della casa comunale con ferimento di striscio di un consigliere comunale presente sul posto. Al riguardo va osservato che l'evento non contestato dai ricorrenti nella sua storicità deve ritenersi dagli stessi erroneamente interpretato come dimostrativo di resistenza opposta dall'Amministrazione comunale alle pressioni intimidatrici della camorra. Non può invero dubitarsi che trattasi comunque di segnale certo e univoco di imminente presenza camorristica e di significativo fattore di perturbazione della libera volontà del Consiglio comunale;
- coinvolgimento di alcuni amministratori con esponenti della locale criminalità sottoposti a misure cautelari dell'autorità giudiziaria;
- mancata osservanza, nell'indifferenza dell'amministrazione comunale, della normativa antimafia da parte di un consorzio delle imprese assegnatarie dei lotti dell'area PIP costituito per la realizzazione, la gestione e la manutenzione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria a servizio della citata area, e affidamento diretto, in difformità quindi dal principio di imparzialità, delle stesse opere a ditta colpita da misura antimafia interdittiva;
- gestione anomala dell'attività edilizia con adozione da parte dell'amministrazione di provvedimento di riduzione della fascia di rispetto cimiteriale con conseguente sanatoria di immobili realizzati in ispregio al relativo limite e appartenenti anche a soggetti pregiudicati;

-scarso impegno dell'amministrazione nella repressione dell'abusivismo edilizio. Va in proposito osservato che le circostanze sul punto richiamate dai ricorrenti, di gare di appalto più volte bandite e andate deserte per l'affidamento di lavori di demolizione degli immobili abusivamente realizzati e di rinuncia postuma, da parte di una ditta aggiudicataria dell'unica gara culminata nell'aggiudicazione, seppure escludono responsabilità personali, (peraltro irrilevanti, com'è noto, in sede di adozione della misura in questione), fanno chiaramente intendere la situazione di paralisi della funzione di repressione degli abusi edilizi e di sostanziale vanificazione degli adottati provvedimenti di demolizione, in cui versava il Comune di Volla. Da qui la ragionevole e plausibile illazione che le iniziative in materia assunte dal Comune fossero condizionate dalla organizzazione camorristica. A questa evidentemente non conviene la repressione con demolizione dell'abuso edilizio perché questa operando come deterrente contro iniziative edificatorie abusive comporterebbe una notevole contrazione delle forniture di calcestruzzo di cui la citata organizzazione ha il controllo, con conseguente riduzione di profitti ;

- concessione edilizia rilasciata per la realizzazione di un centro commerciale, in parte ricadente su area soggetta a vincolo di inedificabilità assoluta, per la cui esecuzione era incaricata la stessa ditta indirettamente collegata con la citata organizzazione camorristica, alla quale era stato affidato l'appalto delle opere

afferenti il PIP, e irregolare collegamento del parcheggio di detto centro con la viabilità pubblica;

-contributi economici erogati “in favore di una manifestazione sportiva intitolata al defunto fratello del capo dell’omonimo sodalizio criminoso, attivo sul territorio di Volla, la cui posizione egemone nell’ambito della criminalità organizzata è un fatto noto”.

Nel panorama delineato dalle circostanze testè indicate non sembra contestabile che, pur nell’apprezzabile perspicacia di taluni argomenti critici sviluppati dai ricorrenti sotto determinati profili (in particolare di omessa indicazione della identità di soggetti pregiudicati) in relazione a talune soltanto delle anomalie segnalate, il quadro di insieme delle suddette circostanze è tale da far ragionevolmente ritenere sostanzialmente alterata la funzionalità amministrativa della istituzione comunale per l’incombenza condizionante dell’organizzazione camorristica sul consiglio comunale di Volla.

La misura impugnata deve perciò ritenersi logicamente compatibile con le premesse fattuali indicate nel relativo provvedimento e quindi correttamente adottata dall’Amministrazione.

In conclusione il ricorso deve essere rigettato.

Le spese di giudizio seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

IL Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - Napoli,
Sezione I pronunciando sul ricorso in epigrafe lo rigetta siccome

infondato.

Condanna i ricorrenti al pagamento delle spese di giudizio liquidate complessivamente in 3.000,00 (tremila) Euro.

Così deciso in Napoli nella Camera di Consiglio del 12 ottobre 2005.

Il Presidente

Il Relatore

Il Segretario