

N. 02895/2013REG.PROV.COLL.
N. 06210/2012 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 6210/2012 RG, proposto dalla sig. Pasqualina Straface, rappresentata e difesa dall'avv. Oreste Morcavallo, con domicilio eletto in Roma, via Arno n. 6,

contro

la Presidenza del Consiglio dei ministri, il Ministero dell'Interno e la Presidenza della Repubblica, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12 e

nei confronti di

- il Comune di Corigliano Calabro, non costituito in giudizio,
- nonché i dott. Rosalba Scialla, Eufemia Tarsia ed Emilio Saverio Buda, n.q. di commissari per la provvisoria amministrazione dell' Ente, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliata in Roma, via dei Portoghesi n. 12,

per la riforma

della sentenza del TAR Lazio – Roma, sez. I, n. 5606/2012, resa tra le parti e concernente lo scioglimento del Consiglio comunale di Corigliano Calabro, con affidamento della gestione di tale ente ad una commissione straordinaria;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione delle Amministrazioni statali intimiate, dei dott. Scialla e consorti (n.q. di Commissari per la provvisoria amministrazione dell'Ente) e della Presidenza della Repubblica;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del 16 novembre 2012 il Cons. Silvestro Maria Russo e uditi altresì, per le parti costituite, l'avv. Morcavallo e l'Avvocato dello Stato Santoro;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

1. – A seguito delle elezioni del giugno 2009, la sig. Pasqualina Straface risultò eletta Sindaco del Comune di Corigliano Calabro (CS), La sig. Straface rende nota l'emanazione, in data 17 luglio 2010 da parte del GIP presso il Tribunale di Catanzaro, di vari provvedimenti penali in esito ad una un'operazione investigativa denominata *Santa Tecla*. Tra questi, vi fu l'emanazione di atti di custodia cautelare in carcere nei confronti, tra gli altri, di due suoi fratelli per associazione a delinquere di stampo mafioso, mentre lei stessa fu iscritta nel registro degli indagati per il reato di concorso esterno in associazione di stampo mafioso.

Sicché il Prefetto di Cosenza, con decreto n. 42550 del 23 settembre 2010, provvede alla nomina di una Commissione d'accesso ai sensi dell'art. 1, IV c. del DL 6 settembre 1982 n. 629 (convertito, con modificazioni, dalla l. 12 ottobre 1982 n. 726) presso il Comune di Corigliano Calabro. Tanto allo scopo di verificare la sussistenza degli

elementi cui l'art. 143, commi 1 e 2 del Dlg 18 agosto 2000 n. 267 subordina lo scioglimento del consiglio comunale per infiltrazione mafiosa. Di questa Commissione furono chiamati a far parte, oltre al Viceprefetto dott. Massimo Mariani, pure i dott. cap. Paolo Lando (comandante del nucleo investigativo presso il Nucleo investigativo del Comando provinciale CC di Cosenza) e il cap. Giovanni D'Acunto (comandante della GDF di Rossano), in varia guisa interessati all'inchiesta *Santa Tecla*.

Dai lavori di detta Commissione scaturì il complesso delle ragioni favorevoli allo scioglimento del consiglio comunale di Corigliano Calabro, ossia l'emersione di elementi di collegamento fra amministratori comunali ed elementi di spicco della locale criminalità organizzata, come illustrate nella relazione prefettizia del 18 marzo 2011 e, quindi, riportate nella proposta del Ministro dell'interno al Consiglio dei ministri.

2. – Con DPR 9 giugno 2011, è stato disposto lo scioglimento dell'organo consiliare del Comune di Corigliano Calabro.

Avverso tale statuizione ed i provvedimenti presupposti è insorta allora la sig. Straface innanzi al TAR Lazio, con il ricorso n. 6201/ 2011 RG. Al riguardo, la ricorrente ha dedotto in punto di diritto la violazione o falsa applicazione dell'art. 143 del Dlg 267/2000 sotto diversi profili, l'eccesso di potere per varie ragioni, la violazione dell'art. 3 della l. 7 agosto 1990 n. 241 e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa e lo sviamento dalla causa tipica.

L'adito TAR, con sentenza n. 5606 del 18 giugno 2012, ha tuttavia respinto, con ampia e diffusa motivazione, la pretesa azionata dalla sig. Straface.

3. – Dal che il presente appello, con cui la sig. Straface deduce in punto

di diritto: A) – l’omessa considerazione del TAR circa il proscioglimento dell’appellante stessa in esito all’inchiesta *Santa Tecla*, da cui prese le mosse il DPR di scioglimento per cui è causa; B) – l’erroneo riferimento alle dichiarazioni di un collaboratore di giustizia, perché inerenti alla posizione dell’appellante durante le elezioni del 2006 e non in quelle del 2009, quando questi era in carcere; C) – l’irrilevanza della messe di voti ottenuta nel 2009 dall’appellante nella frazione Schiavonea, ad alta concentrazione mafiosa e ritenuta frutto d’un accordo tra lei ed un esponente mafioso di spicco nella zona, mentre nel 2006 colà ella ebbe solo un limitato numero di voti; D) – l’irrilevanza dell’appoggio politico dato all’appellante da un soggetto, asserito contiguo alle organizzazioni criminali ma senza prova sul punto, nonché l’erroneità del fatto che ella si sarebbe rivolta a questi per l’affissione dei manifesti elettorali, constando in atti una regolare fattura emessa da un’impresa specializzata nel settore; E) – l’assenza di imparzialità nella composizione della Commissione d’accesso, nonché negli atti del Ministero intimato, che riposano acriticamente sulle risultanze della relativa inchiesta; F) – l’omessa considerazione del TAR sia sulla revoca dei componenti dell’Unità di progetto per il Centro storico (erroneamente reputati contigui alla locale consorteria mafiosa), sia sull’emanazione di ordinanze contingibili ed urgenti solo per eventi calamitosi gravi e reiterati durante il mandato dell’appellante, sia, infine, sulla mera ipoteticità del rapporto tra gli interessi propri dei fratelli di quest’ultima e una delle imprese affidatarie di appalti comunali, tra l’altro già esecutrice di varie altre commesse con tale P.A. ben prima dell’insediamento dell’appellante; G) – l’erronea valutazione circa l’affidamento di vari lavori comunali, in particolare quelli per la viabilità della frazione Scalo, ai fratelli Straface, pur se essi furono affidatari di

svariate commesse pure da parte delle precedenti gestioni commissariali del Comune, fermo restando che l'intento collusivo, discendente da indebite prassi di proroga di appalti già scaduti o da diffuse illegalità in materia, al più va imputata alle burocrazie comunali e non all'appellante. Quest'ultima ripropone altresì le censure già poste in primo grado e disattese dalla sentenza impugnata. In pratica, l'appellante deduce: 1) – l'illegittima e non imparziale composizione della Commissione d'accesso, tale da comportare la commistione tra indagine penale e la (non serena) istruttoria amministrativa sul condizionamento mafioso, nonché tra responsabilità politica e indebiti comportamenti dell'apparato burocratico comunale; 2) – l'assenza dei presupposti per applicare il citato art. 143 con riguardo alla posizione personale dell'appellante ed all'attività di Sindaco; 3) – l'assenza d'ogni indebita e collusiva commistione tra indirizzo politico e funzioni degli uffici comunali, tant'è che, addirittura, l'Unità di progetto per il Centro storico è stata confermata pure dall'attuale Gestione commissariale, donde la correttezza dell'operato del Sindaco, l'utilità di tale struttura di missione e l'assenza di danno erariale o d'ogni intento collusivo o clientelare nella nomina dei relativi componenti; 4) – l'irrilevanza del subappalto di alcuni lavori a favore dell'impresa dei fratelli dell'appellante e l'assenza d'ogni responsabilità in capo all'assessore ai ll.pp., il quale, a parte una risalente (1986) e solitaria prestazione professionale nei confronti di uno dei fratelli Straface, non ha rapporti con costoro e non è stato implicato nell'inchiesta *Santa Tecla*; 5) – l'assenza di condizionamenti mafiosi dei fratelli Straface verso l'appaltatore sig. Gianluca Gallo, perché questi se n'è avvalso solo per reperire sul mercato bitumi di buona qualità in assenza di altri fornitori di pari livello, mentre all'epoca l'impresa degli Straface era *leader* locale del settore ed operava in perfetta regolarità

contabile e contributiva, tanto da ricevere commesse da enti terzi e da controllare legalmente altre imprese; 6) – l'irrilevanza di aggiudicazioni comunali di lavori di somma urgenza, perlopiù necessitati da eventi calamitosi e reiterati e, in ogni caso, sul punto l'esclusiva responsabilità del RUP per l'omessa regolarizzazione di tali appalti, affidati non solo all'impresa dei fratelli Straface; 7) l'assenza di irregolarità o illiceità nel rilascio di talune autorizzazioni commerciali, fermo restando che, per il bar del sig. Palummo sito nei locali comunali di p.za Portofino a Schiavonea, il Comune ne ordinò lo sgombero, senza che di ciò l'atto impugnato in primo grado ne abbia dato contezza; 8) – la regolarità della gestione del locale mercato ittico, anche per quanto attenne alla voltura d'un box colà ubicato, in realtà verificasi per cessione da parte dell'originario affidatario alla ION MAR s.r.l., nei cui confronti, però, il Comune poi ordinò lo sgombero per morosità; 9) – l'assenza di responsabilità dell'appellante circa l'omessa richiesta di certificazione antimafia, nonché l'omessa attivazione di procedure ad evidenza pubblica nell'espletamento degli appalti del Comune, la più parte essendo stati affidati prima che ella fosse stata eletta Sindaco e fermo restando che, invece, due importanti gare sono state affidate in modo regolare e che le imprese dei di lei fratelli non hanno ottenuto alcun contratto; 10) – la correttezza dell'affidamento straordinario del servizio di raccolta rifiuti, avvenuto per esser andata deserta la relativa gara ed a seguito d'ordinanza contingibile ed urgente, secondo una prassi suggerita dalla stessa Prefettura di Cosenza ad altri Comuni in casi consimili e senza che di ciò il DPR impugnato abbia dato contezza; 11) – l'irrilevanza del legame parentale dell'appellante ai fini del legittimo scioglimento del Consiglio comunale, essendo tale fatto rimasto l'unico reale addebito mosso nel DPR alla sig. Straface; 12) – la non

addebitabilità all'appellante della presenza in servizio di vari funzionari e dipendenti sospetti di collusione mafiosa, trattandosi di soggetti o reclutati prima della di lei elezione a Sindaco ed in vario modo confermati dalle precedenti Gestioni commissariali o estranei ad ogni concreto addebito; 13) – l'assertività delle conclusioni formulate dal Ministero intimato (e condivise dal TAR), perché in fondo le relazioni prefettizia e ministeriale evidenziano solo, peraltro smentite, inefficienze amministrative e dubbi sulla legittimità di atti del Comune, ma senza, però, dimostrare o motivare alcunché al riguardo, neppure in ordine al proscioglimento di vari soggetti in sede penale, mentre la motivazione sarebbe occorsa per giustificare l'interruzione del rapporto democratico tra corpo elettorale e gli eletti; 14) – l'incongruenza della motivazione a fronte di svariate iniziative dell'appellante per garantire la massima trasparenza nei pubblici incanti, tanto da meritare il Premio Trasparenza 2011 da parte del Ministero per la funzione pubblica; 15) – la ricerca, da parte del Ministero intimato, dei soli elementi preordinati allo scioglimento, così disattendendo ogni dato a favore dell'appellante e dimostrando l'incompletezza sostanziale e perciò l'illegittimità complessiva del DPR di scioglimento.

Resistono in giudizio le Amministrazioni intime, nonché i dott. Scialla e consorti, che in vario modo concludono per il rigetto del presente appello.

Alla pubblica udienza del 16 novembre 2012, su conforme richiesta delle parti costituite, il ricorso in epigrafe è assunto in decisione dal Collegio.

4. – L'appello è del tutto infondato e va respinto, per le ragioni qui di seguito indicate, anche se, prima di procedere ad una confutazione *funditus* delle tesi esposte nel ricorso in epigrafe, preme al Collegio rassegnare alcune precisazioni preliminari.

5.1. – In punto di metodo, anche in questa sede si deve ribadire, ne è consapevole pure l'appellante, che la natura dello scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose, ai sensi del ripetuto art. 143, non è di tipo sanzionatorio, ma preventivo.

Sicché, per l'emanazione del relativo DPR, è sufficiente la presenza di elementi relativi alle collusioni o alle forme di condizionamento da parte dell'organizzazione criminale, che consenta di individuare la sussistenza di un rapporto tra quest'ultima e gli amministratori dell'ente reputato infiltrato.

Non a caso l'art. 143, nel disciplinare la potestà di scioglimento per infiltrazioni mafiose, adopera una terminologia ampia e indeterminata. In tal modo il legislatore permette indagini sulla sussistenza di rapporti tra gli amministratori e la criminalità organizzata, sulla scorta di circostanze che presentino un grado di significatività e di concluzione serio, pur se di livello inferiore rispetto a quello che legittima l'azione penale o l'adozione di misure di sicurezza. Tali vicende, come poi in effetti è accaduto nel caso dell'appellante, vanno considerate nel loro insieme, ché solo dal loro esame complessivo si può ricavare, da un lato, il quadro ed il grado del condizionamento mafioso e, dall'altro, la ragionevolezza della ricostruzione di quest'ultimo qual presupposto per la misura dello scioglimento del corpo deliberante dell'ente (cfr. Cons. St., VI, 10 marzo 2011 n. 1547).

Non è quindi necessario un puntiglioso e cavilloso accertamento d'ogni singolo caso più o meno in sé manifesto dell'accertata volontà degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata, né delle responsabilità personali, anche penali, di questi ultimi (cfr. Cons. St., III, 6 marzo 2012 n. 1266).

5.2. – Ebbene, l'appellante tende ad atomizzare i vari elementi —che la

P.A. ed il TAR hanno esaminato per evincere il livello, intollerabile, di condizionamento mafioso sull'attività comunale— al fine, secondo la sua prospettazione, d'extrapolarne ciascuno dal contesto e confutarne, quando non sia possibile l'accadimento, almeno il significato.

Se non spetta al Collegio d'indicare o suggerire le modalità di redazione del ricorso, certo non può esimersi dal ricondurre la fondatezza, o meno, dell'argomentazione allo stesso livello logico che il legislatore pretende nella conduzione del procedimento di scioglimento. Infatti, l'asse portante della valutazione di scioglimento dei corpi elettivi degli ee.ll., conseguente a fenomeni d'infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso, si basa, da un lato, dall'accertata o notoria diffusione sul territorio della criminalità organizzata e, dall'altro, dalle precarie condizioni di funzionalità dell'ente (cfr. Cons. St., VI, 15 marzo 2010 n. 1490). Appunto per questo il DPR e la relazione ministeriale di accompagnamento costituiscono atti d'alta amministrazione, perché impingono sulla prevalenza dell'indirizzo politico di contrasto alle mafie rispetto al mero rispetto delle consultazioni elettorali. In altre parole, tra i due valori, entrambi costituzionalmente rilevanti, non si può conservare questo senza che sia pienamente realizzato quello, ossia senza che il dato elettorale non sia genuino o, almeno, quanto più è possibile depurato dal condizionamento mafioso. Da ciò discende come, a fronte della struttura normativa del procedimento dissolutorio—in virtù del quale si realizza lo scioglimento sulla scorta d'un giudizio complessivo sui fatti rivelatori del condizionamento—, a questo Giudice spetta un sindacato di legittimità di tipo estrinseco, senza possibilità di valutazioni che, al di là della repressione del travisamento dei fatti, si muovano sul piano del merito (cfr. Cons. St., III, n. 1266/2012, cit.).

A mo' d'esempio, che serve anche a confutazione del relativo motivo di

gravame, l'appellante, pure nella memoria del 23 ottobre 2012, dà giusta enfasi al suo proscioglimento in sede penale, avuto riguardo all'informativa del GICO sullo svolgimento della campagna elettorale 2009. Da tale atto, messo in evidenza dalla relazione prefettizia, emerge l'appoggio all'appellante da parte di taluni esponenti della locale criminalità, confermata dal rilevante suffragio da lei ottenuto nella frazione Schiavonea e zone limitrofe.

Secondo l'appellante, come la P.A. diede gran risalto a tale sua iscrizione nel registro degli indagati, così avrebbe dovuto dar pari contezza dell'archiviazione, visto che l'iniziativa prefettizia da quella vicenda prese le mosse, ma l'appellante non s'avvede che questa cosa non fu in sé e da sola e non è l'argomento decisivo dello scioglimento. Infatti, il TAR valuta, rettamente agli occhi del Collegio, che «... *l'intervenuta archiviazione determina certamente una mancata "qualificazione penale" dei fatti (, non già)... una dequalificazione della realtà "fattuale" ad un livello di irrilevanza ai fini dell'esercizio della funzione amministrativa...*». Da un lato, nella stessa richiesta di archiviazione ben sia un complesso fattuale di dati da cui facilmente evincere, ai nostri fini non importa se col consenso o all'insaputa dell'appellante, l'interessamento di esponenti della criminalità coriglianese per la campagna elettorale dell'appellante; dall'altro, tale vicenda resta quale serio indizio in ordine al concreto collegamento tra lei e taluni ambienti malavitosi. L'appellante, nell'enfatizzare il dato dell'archiviazione in sé, si dimentica della natura dell'atto di scioglimento, che, ripetesi, è cautelare e non già sanzionatorio *ad personam* e, quindi, tende a minimizzare la rilevanza di tale indizio, collegato a tutti gli altri, sotto il profilo della costanza, della reiterazione e della serietà del suo mancato impegno ad abbandonare prassi ed abitudini stabilmente irregolari (e certo non sorte a partire dal

2009) nella conduzione delle funzioni amministrative dell'ente.

5.3. – Sicché non basta dimostrare o l'irrilevanza dei fatti adottati o, al più, l'esclusiva responsabilità delle burocrazie comunali, su cui l'appellante afferma di non aver poteri di controllo e ciò per un duplice ordine di ragioni.

L'appellante anzitutto non considera che, ai fini della congruità e della ragionevolezza del DPR di scioglimento, trovano peso situazioni non traducibili in episodici addebiti personali, ma tali da rendere nel loro svolgersi e divenire, avuto riguardo alla concreta realtà contingente ed in base ai dati dell'esperienza, più plausibile una certa soggezione, quand'anche non collusiva, degli uffici e degli amministratori alla criminalità organizzata (vincoli di parentela o di affinità, rapporti di amicizia o di affari, frequentazioni, ecc.). Tanto perché nel vigente sistema normativo, la vicenda dissolutiva dei corpi elettivi è misura, non sanzionatoria, ma cautelare di carattere straordinario per fronteggiare l'emergenza parimenti straordinaria (ossia *extra ordinem juris*, più che eccezionale) e, al contempo, strutturale della presenza mafiosa su ampi territori della Repubblica. Donde, per un verso, la giustificabilità dei margini, particolarmente ampi, che le clausole generali indicate nell'art. 143 affidano al prudente apprezzamento della P.A. nel valutare le vicende in cui si sostanzia detto condizionamento; e, per altro verso, la necessità di riportare a norma quelle situazioni in cui i corpi elettivi e le burocrazie locali, pur vivendo in un contesto tendenzialmente condizionante, siano indotte ad invertire siffatta tendenza.

Inoltre, poiché la plausibilità ed il valore indiziario degli elementi raccolti non deve per forza attingere la soglia della responsabilità penale, non tiene conto l'appellante neppure della norma del medesimo art. 143, c. 5 del Dlg 267/2000, che indica i rimedi nel caso in cui siano i dirigenti

ed i dipendenti dell'ente locale a determinare il pregiudizio attuale verso quest'ultimo.

Né il complesso dei comportamenti dell'appellante dimostra che ella abbia mai tenuto in buon conto le norme sul doveroso controllo interno poste, ferma la separazione di funzioni tra indirizzo politico ed attività di gestione, dal successivo art. 147, c. 1, lett. d). Pertanto, non giova asserire l'incapacità o gli errori della burocrazia locale, né vicende peculiari e straordinarie per giustificare la persistente e mai interrotta sequela di non manifestamente irrilevanti illegittimità ed anomalie che, già insopportabili in contesti meno problematici, in quello in esame ne denotano il condizionamento. E pure a concedere che tali anomalie siano ascrivibili solo alle scelte delle burocrazie —ma così non è, come meglio si vedrà appresso—, la responsabilità dei funzionari comunali si sommano, e certo non escludono, a quella *in eligendo* ed *in vigilando* dell'appellante quali indizi del condizionamento.

Ecco la ragione per cui occorre un giudizio globale sulle anomalie, specie reiterate, delle funzioni amministrative e di servizio dell'ente, atte a far emergere elementi su collegamenti diretti e indiretti degli amministratori con la criminalità mafiosa o su forme di condizionamento degli stessi amministratori, sì da compromettere la determinazione libera degli organi elettivi ed il regolare funzionamento dei servizi, nonché da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato di sicurezza pubblica.

Ora, la serena lettura del DPR e dell'appellata sentenza fa concludere il Collegio nel senso della complessiva congruità e ragionevolezza del giudizio reso sulla fattispecie, ciascuno per i rispettivi ambiti istituzionali. Ma, anche a seguire il percorso argomentativo dell'appellante, la conclusione sulla sussistenza di gravi anomalie

comportamentali ed amministrative, tali da denotare il denunciato condizionamento, non solo ne esce confermata, ma viepiù rafforzata. Rettamente il TAR sottolinea come la novella del 2009 al ripetuto art. 143, per cui la dissoluzione dei corpi elettivi ora si fonda sui «... *concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile...*», non rivoluziona l'apparato interpretativo formatosi sulla previgente disposizione. Anzi, essa serve, in coerenza con quest'ultimo, a verificare gli elementi raccolti sulla scorta di più rigorosi parametri oggettivi, ossia in base alla concretezza di tali fatti, alla loro coerenza d'insieme ed alla loro rilevanza di significato del condizionamento (cfr. così Cons. St., VI, 17 gennaio 2011 n. 227).

6.1. – Seguendo dunque il percorso argomentativo dell'appellante, s'avrà che, per quanto attiene alla (pretesa) non imparziale composizione della Commissione d'accesso, la temuta commistione tra indagine penale e l'istruttoria amministrativa in realtà non è e, comunque, di per sé non inficia la serenità del giudizio sul condizionamento mafioso.

Ora, non sfugge certo al Collegio che l'istruttoria procedimentale debba essere completa, imparziale ed impostata alla ricerca della verità. Nondimeno, la composizione della Commissione d'accesso, cui parteciparono un ufficiale dei CC ed uno della GDF in varia guisa coinvolti nella conduzione dell'indagine *Santa Tecla*, non risulta per legge regolata in un dato modo, né sussistono per essa norme peculiari di incompatibilità, né strutturale, né funzionale.

In tal caso, non basta predicare che i due predetti ufficiali utilizzarono e versarono nell'istruttoria procedimentale materiali e dati rivenienti da procedimenti penali paralleli, soprattutto quando questi ultimi sono non il presupposto giuridico necessitato, ma uno dei dati di innesco del

procedimento dissolutorio. Assodato, quindi, che la legge non crea preclusioni in ordine all'introduzione in tale procedimento degli esiti dell'attività di indagine o di provvedimenti cautelari dell'AGO, alla Commissione non spetta che di rassegnare alla P.A., che è l'unica responsabile della statuizione conclusiva, il materiale istruttorio così raccolto. È l'organo decidente che deve valutarne tutti gli aspetti e, in base a ciò, può in tutto in parte accogliere o ripudiare il materiale raccolto, se del caso rinnovando l'istruttoria. Pertanto, i ben noti obblighi d'imparzialità, legalità ed efficacia dell'azione amministrativa, basilari per tutti gli uffici comunque coinvolti nel procedimento e per quanto la P.A. procedente vada intesa come un unico soggetto, sono più propriamente invocabili verso l'organo che, nella singola vicenda, concentra in sé la potestà decisoria. Tanto, peraltro, dovendosi considerare come il procedimento, compreso quello per cui è causa, sia governato pure dai principi, di pari rilevanza di quelli invocati dall'appellante, d'efficienza e di economia dei mezzi giuridici, di talché non v'è ragione legittima di escludere, nella conduzione di tal istruttoria, i dati e le esperienze maturate dal personale in altro, ma non confliggente contesto giuridico.

Né pare al Collegio che l'appellante riesca a provare il malanimo della Commissione per il sol fatto che quest'ultima, ove vi furono atti in vario modo rilevanti o sussumibili in sede penale, li abbia poi versati nell'istruttoria procedimentale. È solo da precisare che una gran parte delle vicende esaminate non riguardarono l'inchiesta *Santa Tecla*, per cui l'apporto dei predetti ufficiali fu importante, ma non solo preordinato all'acquisizione delle risultanze penali. Sicché tanto il lavoro istruttorio della Commissione, quanto il contenuto della relazione premessa al DPR impugnato hanno rinvenuto gli indizi gravi e concordanti del

condizionamento mafioso al di fuori dell'indagine *de qua*.

6.2. – È poi da precisare che, per quanto attiene all'esatta applicazione del medesimo art. 143, c. 4, non v'è alcuna necessità che la relazione ed il DPR di scioglimento si dilunghino sull'indicazione di tutti e di ciascun amministratore "responsabile".

All'uopo basta, com'è accaduto, che i due atti si riferiscano all'attività indebita o irregolare del Sindaco, affinché si realizzi il presupposto logico-giuridico dello scioglimento, per l'individuazione del quale la relazione ministeriale ne ha esposto diffusamente le ragioni. In particolare, in quella sede la P.A. ha indicato, in una con le questioni irrisolte e le responsabilità degli esponenti politici locali, la necessità d'un tempestivo intervento appunto per rimuovere irregolarità e vicende indebite, specie in tema di lavori pubblici. Allora l'affermata consapevolezza dei corpi elettivi, in ordine alla diffusa illegalità nella conduzione dell'ente (cfr. pagg. 21/22 dell'appello), certo non giustifica alcunché, né "spalma" le varie irregolarità tra tutti gli eletti locali. Anzi, ciò viepiù avrebbe dovuto indurre l'appellante ad assumere iniziative atte a rimuovere tempestivamente i relativi effetti pregiudizievoli per l'interesse pubblico.

È evidente che dette irregolarità, articolate e reiterate, sono la risultante di situazioni stratificatesi nel tempo e di comportamenti impropri di eletti e burocrazie, ma se ciò è vero, sfugge la ragione per cui il Sindaco, se veramente estraneo a tali fatti, non abbia tentato di porvi immediato rimedio, invece d'assecondarne l'andamento, trincerandosi dietro gli errori degli impiegati o situazioni asseritamente necessitate.

6.3. – Inoltre, l'appellante afferma tale estraneità per il solo fatto che, dopo lo scioglimento, in fondo la gestione commissariale ha confermato tutti gli incarichi. Ma ciò è del tutto irrilevante in questa sede, perché

della persistenza negli errori rispondono eventualmente i commissari, senza che ciò implichi alcuna attenuazione del giudizio sfavorevole da cui lo scioglimento ha preso le mosse.

Né il Collegio può esimersi dall'osservare che, in una vicenda così delicata ed a fronte di esigenze d'indifferibile regolarizzazione nella vita amministrativa del Comune, si procede all'istituzione di un'unità di progetto. A tale riguardo, il programma *Coordinamento delle attività del centro storico* fu disposto con la deliberazione della Giunta comunale n. 150 del 23 dicembre 2009 ed i relativi componenti furono direttamente nominati dal Sindaco con decreto n. 59 del successivo giorno 29.

Il Collegio non può che convenire con il Giudice di prime cure, laddove rimarca che al RUP, e non già al Sindaco, l'art. 91, c. 2 del Dlg 12 aprile 2006 n. 163 spetta la potestà di conferire incarichi di progettazione, di coordinamento e di direzione lavori. Nemmeno derogabili sono, in virtù del successivo art. 92, c. 1, i criteri di calcolo dei compensi, i quali non possono essere subordinati alla concessione del finanziamento dell'opera progettata. Come si vede, nella specie la scelta del Sindaco fu inficiata da incompetenza, ossia del vizio di legittimità più semplice da evitare e da correggere, solo che si fosse chiesto ausilio per tempo alla P.A. statale e ad un'interpretazione di buona fede delle fonti (p.es., del Dlg 163/2006). Tale incompetenza, però, dissimula proprio quella commistione tra potere politico e gestione amministrativa, specie in tema di ll.pp. e nell'attuazione di detto programma, che non si può reputare così irrilevante, quando già da oltre un decennio anche per gli ee.ll. vigeva il regime di separazione di funzioni tra gli eletti titolari dell'indirizzo politico ed i funzionari, competenti alla gestione dell'ente.

È ben vero che l'art. 110, c. 6 del Dlg 267/2000 consente al regolamento di prevedere, per obiettivi determinati e con convenzioni a termine,

collaborazioni esterne ad alto contenuto di professionalità. Ed è parimenti indubbio che, nella specie, fu invocato appunto un Regolamento, approvato con la deliberazione giunta n. 293 del 27 luglio 1998, che attribuì al Sindaco la nomina, con proprio decreto, di professionisti esterni. Ciò non vuol dire che la presenza d'un regolamento tanto risalente potesse giustificare una simile scelta, perché la relativa potestà sindacale di nomina era, già al momento della scelta stessa, obsoleta e superata dal nuovo sistema normativo, generale e di settore.

Né basta: i presupposti di legittimità del conferimento di un incarico di consulenza a soggetto esterno sono l'impossibilità oggettiva di reperire risorse umane disponibili all'interno dell'ente e la straordinarietà della situazione che giustifica il ricorso alla convenzione e la natura temporanea, determinata ed altamente qualificata della prestazione. Sicché non basta predicare, per l'Unità di progetto, la progettualità di riqualificazione del centro storico, quando, per evitare irregolarità, logiche clientelari o, comunque, forzature d'un sistema così altamente sensibile, il Comune avrebbe potuto chiedere l'intervento collaborativo dei livelli di governo superiori, anche della Regione.

È solo da precisare che l'appellante ammette, a scanso d'ogni equivoco sul rapporto clientelare d'uno dei componenti dell'Unità stessa, il rapporto di parentela tra questi ed un assessore, ma ne predica altresì l'insussistenza d'ogni rapporto tra i due, cosa, questa, che così asserita s'appalesa nulla più che una petizione di principio.

7. – L'appellante inoltre contesta la ricostruzione operata dalla P.A., circa l'illegittimità del subappalto a favore delle imprese dei suoi fratelli relativamente ai lavori di miglioramento e messa in sicurezza della viabilità nella frazione Scalo.

Ebbene, l'appellante tende a sdrammatizzare l'intervento al riguardo da parte dell'Assessore ai ll.pp. al fine d'accelerare l'esecuzione di tali lavori, essendo questi preoccupato del disagio arrecato ai cittadini, nonché del cattivo ritorno d'immagine in vista dell'imminente tornata elettorale, se non di vera e propria inefficienza della P.A. derivante da ciò. Ora, non dura fatica il Collegio a seguire l'argomentazione dell'appellante sul punto e, quindi, ad ammettere pure che siffatto intervento fosse improntato solo al normale esercizio dei poteri d'impulso e di vigilanza sull'esecuzione dei lavori. Nota al riguardo il Collegio che tale argomentazione costituisce proprio quel tipo d'intervento che, come s'è osservato poc'anzi, sembra essere mancato in altri contesti da parte dell'appellante e della sua Giunta. In altre parole, se nella specie l'Assessore ben s'è speso per vigilare e sollecitare la corretta esecuzione di detto appalto, nulla avrebbe impedito alla Giunta Straface di provvedere in tal senso in tutti i casi in cui v'erano o v'erano state irregolarità, per mitigarne, progressivamente almeno, gli effetti nocivi sull'interesse pubblico.

S'argomenta altresì che il rapporto personale dell'Assessore medesimo con i fratelli dell'appellante fosse stato meramente episodico e, comunque, indiretto. Anche in questo caso il Collegio non trova difficoltà a convenire con questa ricostruzione degli eventi pregressi, certo non per quanto riguarda l'appalto della rotatoria nella frazione Scalo, che è poi l'evento tra i più significativi dedotti in relazione, affidato all'impresa del sig. Gianluca Gallo.

Infatti, i lavori di tale appalto, aggiudicato con la determinazione dirigenziale n. 19 del 19 marzo 2010, sei giorni dopo furono consegnati in via d'urgenza ai sensi dell'art. 129, c. 1 del DPR 21 dicembre 1999 n. 554, sì da determinare il subappalto, per la fornitura dei bitumi, a favore

delle imprese dei fratelli Straface in deroga all'art. 118 del Dlg 163/2006. È materialmente vero che l'intervento di questi ultimi avvenne dopo la consegna dei lavori al sig. Gallo, ma non è chi non veda come proprio l'urgenza della consegna indusse la fornitura in subappalto dei bitumi. Questa fu iniziata a far tempo dal 1° aprile 2010 e, quindi, ben prima della stipulazione del relativo contratto, avvenuto il successivo giorno 22. Né l'appellante si avvede che, in disparte il rapporto di stretta parentela con i fratelli Straface ed ogni considerazione che l'AGO formulò nei loro confronti come imprenditori di riferimento della cosca che, per loro tramite, s'ingeriva in appalti pubblici e privati, è proprio la forzata scansione degli eventi, relativi ad un'opera pubblica evidentemente priva di peculiari complessità, ad aver determinato un subappalto in sé inutile ed irregolare.

8. – Lamenta ancora l'appellante l'irrilevanza di talune aggiudicazioni di lavori pubblici, effettuate in via di somma urgenza, a causa di eventi calamitosi e reiterati a partire dal settembre 2009.

Ebbene, si può forse discettare se, all'inizio, vi fossero serie emergenze straordinarie cui far fronte anche con mezzi straordinari, onde si può ammettere l'uso della potestà d'ordinanza, ai sensi dell'art. 54, c. 4 del Dlg 267/2000. Vero è bene, però, che l'appello non si sofferma, con la dovuta precisione, ad argomentare come, per un verso, le ordinanze emanate dall'appellante determinassero o no affidamenti in via d'urgenza e, per altro verso, perché mai il Comune, una volta finita la fase di prima emergenza, non avesse evitato il permanere delle situazioni *extra ordinem*. Invero, l'appellante ha adoperato la potestà ordinatoria anche in contesti diversi da quelli più prettamente discendenti da calamità climatiche, al fine d'assegnare lavori pubblici nei più svariati campi (dalla realizzazione di un tratto di rete fognante, alla potatura di ventidue pioppi di alto

fusto, ai lavori di derattizzazione e disinfestazione di insetti nocivi), senza assegnarli in economia o con l'evidenza pubblica, pur trattandosi di vicende strutturali ed ordinarie.

È solo da soggiungere la condanna, proprio in esito all'inchiesta *Santa Tecla*, a otto anni di reclusione nei confronti del sig. Mario Straface, fratello dell'appellante ed a sua volta esecutore o sub-appaltatore di commesse pubbliche. Ma, anche a prescindere da questo dato e, dunque, del mancato attingimento della soglia di punibilità da parte di altri soggetti sospettati d'appartenere alla *'ndrangheta*, compreso l'altro fratello dell'appellante, non si può sottacere, quale elemento del pregresso, oltretutto persistente condizionamento mafioso sul Comune e le sue burocrazie, che alle imprese dei fratelli Straface dalla precedente gestione commissariale furono assegnati appalti in via di somma urgenza. Non è chi non veda come tali vicende siano indizi, forti e gravi, della capacità di condizionamento di costoro sul Comune e sui suoi funzionari, che li hanno indicati al Commissario

straordinario, ancorché questi non potesse avere alcun rapporto pregresso con i fratelli Straface.

Né basta: l'appellante ammette (cfr. pag. 40 del ricorso in epigrafe) che gli affidamenti *de quibus* non furono regolarizzati ai sensi dell'art. 191, c. 3 del Dlg 267/2000. In disparte la sussistenza delle relative responsabilità al riguardo, in forza del successivo c. 4 per la reiterazione del comportamento illecito, neppure sono stati esercitati i poteri di vigilanza e controllo per ricondurre a regime, in base, cioè, alle regole dell'evidenza pubblica, le varie vicende.

Ammette pure l'appellante che la questione sorse anche a causa della sovrapposizione dei poteri spettanti, in virtù degli artt. 146 e 147 del DPR 554/1999 al RUP o al tecnico che si reca prima sul luogo, per

disporre l'esecuzione dei lavori di somma urgenza con quelli della potestà ex art. 54 del Dlg 267/2000. Ma l'appellante non s'avvede che tale dato materiale, ove appunto l'intervento del RUP o del tecnico comunale, competenti in via esclusiva su tali affidamenti, fosse già avvenuto per tempo, rese inutile il ricorso alle ordinanze contingibili e urgenti, essendo stati così assegnati i lavori per risolvere le predette emergenze. Anzi, la reiterazione di queste ultime, ben lungi dal sanare alcunché o dal provvedere alla diretta risoluzione dei problemi di protezione civile, servirono essenzialmente per affidare lavori a varie imprese così direttamente individuate ed in deroga agli artt. 50 e 54 del Dlg 267/2000.

Se il Collegio può ammettere la sostanziale minor rilevanza delle riferite irregolarità nel rilascio di talune autorizzazioni commerciali, non si può dire allo stesso modo per il bar del sig. Palummo, sito nei locali comunali di p.za Portofino a Schiavonea. In ordine al rilascio di tali locali, la scansione dei vari eventi descritta nel ricorso in epigrafe (cfr. pagg. 43) denota se non la corrività, certo una evidente inefficacia dell'attività comunale per il recupero dei beni *de quibus*.

Neppure convince l'assunto dell'appellante sulla regolarità della gestione del locale mercato ittico, anche per quanto attenne alla voltura d'un box colà ubicato.

In particolare, ciò si verificò grazie alla cessione, da parte dell'originario affidatario alla ION MAR s.r.l., uno dei cui titolari è cugino di un soggetto ritenuto organico alle cosche locali e sostenitore dell'appellante nel corso della campagna elettorale. Detta società, pur se intimata di stipulare un contratto di locazione, se n'è ben guardata, donde l'abusività dell'occupazione del predetto box, nei cui confronti il Comune ha sì ordinato lo sgombero, ma senza esito. L'appellante fa presente come

l'intera struttura del mercato ittico fosse ormai compromessa e, anzi, d'aver addirittura ordinato la demolizione d'un box abusivo intestato ad un soggetto ritenuto organico ad una cosca. Tuttavia, l'appellante, pur prodiga di informazioni in ordine alle comunicazioni, alle richieste ed alle attività iniziate, non fornisce seria contezza (cfr. pagg. 45/46) nel ricorso in epigrafe dell'efficacia di tali iniziative e, in particolare, di quelle verso la ION MAR s.r.l., sui box abusivi ricadenti in area demaniale e sull'intimata demolizione. Non dura fatica il Collegio a convenire che gran parte di tal vicende si fossero stratificate prima dell'elezione dell'appellante a Sindaco, ma anche a concordare con il Giudice di prime cure sul fatto che sulla gestione del mercato ittico la Giunta Straface adottò modalità operative e gestionali non già efficaci, ma solo dimostrative.

9. – Esclude l'appellante ogni responsabilità, sua personale e della sua Giunta, sull'omesso ricorso dell'ente alle consuete cautele antimafia e, soprattutto, alle procedure di evidenza pubblica.

Anche in questo caso, non sfugge certo al Collegio la circostanza che le irregolarità riscontrate dalla Commissione d'accesso siano in parte ascrivibili a scelte pregresse e consolidatesi nel tempo, ma neanche il fatto che, al contempo, molti dei contratti formalizzatisi sotto la Giunta Straface furono il risultato di gare affidate dalla precedente gestione commissariale.

Nondimeno, il TAR ha precisato come, dalle verifiche effettuate presso la Prefettura di Cosenza, la Commissione d'accesso avesse evinto che, dal 1° luglio 2009 al 31 dicembre 2010, non pervenne dal Comune di Corigliano alcuna richiesta di informazione o comunicazione antimafia, mentre l'appellante nulla replica specificamente sul punto.

In secondo luogo, la Giunta Straface in nulla ha innovato la prassi di

prorogare gli affidamenti sui principali servizi pubblici (depurazione, pulizia locali, refezione scolastica ecc.), su ciascuno dei quali il TAR s'è soffermato. Mentre su questi ultimi l'appellante sorvola —pur se la loro rilevanza fosse non meno significativa di quelli che ella ha citato nel ricorso in epigrafe quali esempi di regolarità amministrativa— e, soprattutto, non consta l'indizione di nuove gare, ella descrive gli eventi della gara per il servizio di n.u. Ebbene, il Collegio certo non può muovere critiche all'ente per la sua adesione al Sottoambito Sibaritide ed alla conseguente assegnazione del servizio alla Sibaritide s.p.a., né tampoco all'ulteriore proroga stabilita dalla Giunta Straface a favore di questa in pendenza della gara. Nondimeno, poiché questa è andata deserta, rettamente il Comune ha ritenuto di affidare il servizio ad altra impresa con l'ordinanza n. 55 del 26 febbraio 2010, ma indebita è stata la scelta di non limitare tale affidamento fino all'espletamento d'una nuova gara o, in mancanza, fino al settembre successivo per aderire alla Stazione appaltante unica, poi formalizzata solo tre mesi dopo, ossia circa un anno dopo la predetta assegnazione.

10. – L'appellante afferma che il complesso di tali irregolarità non è altro che un quadro di disfunzioni singolari della gestione amministrativa del Comune, mentre gli atti impugnati non riescono ad operare una sintesi conclusiva tesa a dimostrare il condizionamento mafioso sugli eletti e sulle burocrazie del Comune.

Senza ripetere quanto finora detto dal Collegio, l'appellante non può non tener conto che per la sufficienza dell'apparato probatorio, preordinato a dimostrare la sussistenza del condizionamento mafioso sull'ente, basta l'evidenziazione di eventi anche di semplice pericolo, rilevanti essendo al riguardo pure elementi di natura meramente indiziaria.

Spetta alla P.A. il giudizio tecnico sul complesso dei dati sottoposti al suo esame, intendendolo, cioè, come un insieme ordinato e vasto di elementi preordinati alla soggezione dell'ente alla prevalente volontà mafiosa, indipendentemente dagli esiti degli accertamenti penali sui fatti ed i comportamenti degli amministratori. Ebbene, nella specie, i dati fin qui esposti e valutati dalla P.A., ed è questa la ragione per cui il Collegio ha reputato di disaminarli tutti e ciascuno, costituiscono certo un complesso di disfunzioni derivanti anche da scarse capacità professionali ed organizzative dei ceti politico e burocratico dell'ente. Ma essi rasppresentano altresì quell'insieme di errori o di illegittimità reiterati, peraltro in un tempo molto ben concentrato, tesi a raggiungere obiettivi non già meramente casuali, né corrivi verso taluno o talaltro destinatario più o meno influente sull'apparato comunale, ma al contrario utili esclusivamente per le organizzazioni criminali locali ed i loro accoliti e sodali.

Più volte l'appellante enfatizza elementi spuri o irrilevanti, a fronte di una messe di dati probanti siffatta disfunzionalità compiacente, come, ad esempio, il "premio " ministeriale sulla trasparenza (in realtà, si tratta di partecipazione ad un concorso del Governo italiano per la trasparenza ottimale dei siti WEB degli enti locali, in esito al quale il Comune di Corigliano Calabro ha ottenuto 12 di *rating* e l'insufficiente punteggio di 42,9), o l'adesione del Comune alla Stazione unica appaltante ex art. 1 della l. reg. Cal. 7 dicembre 2007 n. 26 in data 18 luglio 2010 (in realtà, mera dichiarazione di intenti, poi formalizzata il 22 dicembre 2010 per la sola gara per l'affidamento del servizio di n.u., il cui bando poi è stato pubblicato il 28 febbraio 2011), o la richiesta alla Prefettura di Cosenza di segnalare un componente esperto esterno per i seggi di gara pubblica (anche questa soltanto una dichiarazione di intenti, ecc.).

Si tratta, come si vede, anche in questo caso d'una sommatoria di comportamenti o enfatici o di non immediata e concreta efficacia, tali, perciò, da non elidere le disfunzioni oggettive, né da mitigare i condizionamenti mafiosi pregressi ed attuali. Sicché, a fronte d'una generica doglianza sul preteso difetto di motivazione degli atti impugnati, l'appellante non solo non argomenta a sufficienza per contraddire, ma non vi riesce perché il suo impegno profuso, perlomeno, s'è appalesato di volta in volta insufficiente, irrilevante o inefficace. È vero che la sola diffusione, nel territorio del Comune coinvolto, della criminalità organizzata di per sé non implica la soggezione ed il condizionamento dell'uno all'altra, ma occorre che i ceti politici e burocratici siano attrezzati, di per sé o grazie alla collaborazione interistituzionale con gli altri livelli di governo, a lavorare senza disfunzioni per obiettivi sempre contrari agli interessi mafiosi. L'appellante al riguardo (cfr. pag. 70 del ricorso in epigrafe), al di là delle parentele in sé non automaticamente probanti, non può vantare che intenti, impulsi e vari atti dovuti (anche seri), il cui effetto pratico è abbondantemente soverchiato dagli altri atti illegittimi e persistentemente irregolari a favore, in modo diretto o indiretto, delle cosche locali.

11. – In definitiva, l'appello va respinto, nei sensi fin qui esaminati. Le spese del presente giudizio seguono, come di regola, la soccombenza e sono liquidate in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (sez. III), definitivamente pronunciando sull'appello (ricorso n. 6210/2012 RG in epigrafe), lo respinge.

Condanna l'appellante al pagamento, a favore delle parti resistenti e

costituite, delle spese di giudizio, che sono liquidate in € 8.000,00 (Euro ottomila/00), di cui € 2.700,00 per la fase di studio, € 2.000,00 per la fase introduttiva e € 3.300,00 per la fase decisoria.

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

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio del 16 novembre 2012, con l'intervento dei sigg. Magistrati:

Alessandro Botto, Presidente FF

Vittorio Stelo, Consigliere

Dante D'Alessio, Consigliere

Silvestro Maria Russo, Consigliere, Estensore

Alessandro Palanza, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 28/05/2013

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)