

Cosa significa “infiltrazione criminale negli enti locali”

Le sentenze di Tar e Consiglio di stato

a cura di Giulio Marotta

Premessa

La legge (**art. 143 del testo unico sugli enti locali**) dispone il commissariamento degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata nel caso in cui sia accertata l'esistenza di "elementi concreti, univoci e rilevanti" sui collegamenti tra l'Amministrazione e i gruppi mafiosi. Nel corso degli anni i giudici amministrativi si sono pronunciati in numerosi casi sui ricorsi avverso i decreti presidenziali di scioglimento¹, garantendo un contributo essenziale all'interpretazione della normativa, con riferimento sia ai presupposti della misura commissariale che alla procedura da seguire, e fornendo così importanti indicazioni anche per il lavoro delle commissioni di accesso ministeriali.

L'analisi dei principi consolidati della giurisprudenza amministrativa consente perciò di comprendere meglio il modo in cui si è data concreta attuazione a questo istituto nel corso del tempo.

La centralità degli accertamenti svolti dalla commissione di accesso

Il commissariamento "si fonda su situazioni di fatto che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi, suffragate da risultanze obiettive e con il supporto di adeguata motivazione" (**Consiglio di Stato n. 2054/2015**); pur nell'ampia discrezionalità riconosciuta nella ricostruzione del contesto ambientale è necessario l'accertamento di elementi "concreti" (assistiti cioè da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica), "univoci" (non si devono prestare ad interpretazioni bivalenti ma devono indicare la chiara direzione agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire) e "rilevanti" (idonei a compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell'ente locale) volti a far ritenere un condizionamento dei gruppi criminali sull'Amministrazione (**Tar Lazio n. 5843/2020**; **Consiglio di Stato n. 1038/2016**). Solo un'approfondita verifica dei presupposti di legge può infatti giustificare un intervento così penetrante dello Stato sulla vita delle amministrazioni locali, come il commissariamento per contrasto del "fenomeno mafioso", rispetto ai valori costituzionali del rispetto della volontà popolare espressa con il voto e dell'autonomia dei diversi livelli di governo (**Consiglio di Stato n. 197/2016** e n. **4792/2015**).

¹ Dal 1991 ad agosto 2020 i giudici amministrativi (in primo grado il Tar del Lazio è competente in via esclusiva dal 2010; sul punto vedi **Corte costituzionale n. 182/2014**) si sono pronunciati sui decreti di commissariamento di 138 enti locali; in 23 casi (tutti risalenti a decreti emanati tra il 1991 e il 2014) è stato deciso l'annullamento del decreto.

In quest'ottica assumono pertanto un ruolo centrale le relazioni allegate ai decreti presidenziali di scioglimento, nelle quali sono riportati i risultati dell'attività di accertamento svolta dalla commissione di accesso nominata dal Ministro degli interni e tutti gli elementi da essa acquisiti (ad esempio quelli frutto delle inchieste della magistratura o delle indagini delle forze di polizia: **Consiglio di stato n. 2895/2013**), con riferimento alla puntuale individuazione sia dei collegamenti - diretti o indiretti - instaurati con le organizzazioni criminali sia delle decisioni dell'ente locale volte a favorire i loro interessi (**Tar Lazio n. 5022/2020**).

Le relazioni governative devono essere valutate "nel loro insieme" ed essere idonee a delineare, con una ragionevole ricostruzione, il quadro complessivo, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, della soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata (Consiglio di stato n. **1547/2011**, n. **1266/2012**, n. **197/2016** e n. **6435/2019**); occorre cioè prescindere da eventuali rilievi critici relativi ai singoli elementi sui quali si era originariamente appuntata l'attenzione degli organi ministeriali, perché approssimativi o poco rilevanti (**Tar Lazio n. 7862/2019**) oppure smentiti dal successivo esito dei procedimenti penali (**Consiglio di stato n.6207/2019**).

I collegamenti con la criminalità organizzata

Le relazioni governative forniscono di norma un quadro generale del contesto territoriale e descrivono gli ambiti di influenza delle cosche mafiose. I giudici amministrativi sottolineano peraltro che non è sufficiente fare riferimento alla sola, radicata, presenza della criminalità organizzata nel territorio dell'ente locale che, di per sé, non fornisce alcun elemento in ordine all'eventuale collegamento tra gli amministratori ed i clan locali (Consiglio di stato n. **5164/2004**, n. **2583/2007**; **Tar Lazio n. 3101/2019**).

Assume invece un preciso valore l'accertamento di un voto di scambio o forme esplicite di sostegno elettorale (**Consiglio di stato n. 4529/2015**; **Tar Lazio n. 9544/2018** e n. **338/2019**; il Consiglio di stato n. **3067/2020** dà rilievo ad esempio alla sottoscrizione di tutte le liste presentate in occasione del turno elettorale da parte di soggetti legati alle cosche) o di vero e proprio accordo elettorale (**Consiglio di stato n. 197/2016**; **Tar Lazio n. 5022/2020**); può assumere rilievo anche la partecipazione alla competizione elettorale di soggetti a vario titolo legati alla criminalità, a dimostrazione di uno specifico interesse delle cosche alle elezioni (**Tar Lazio n. 7937/2019**; **Consiglio di stato n. 96/2018**, n. **6918/2019** e n. **6435/2019**).

Indizio rilevante è rappresentato da ripetuti episodi di intimidazione, di matrice mafiosa, nei confronti degli amministratori o dei dipendenti dell'ente locale (**Tar Lazio n. 7937/2019** e n. **9105/2019**; Consiglio di stato n. **3170/2017**, n. **4285/2017** e n. **4727/2018**). L'esistenza di una

vera e propria comunanza di interessi economici con esponenti mafiosi rappresenta un altro elemento molto importante per la verifica dei collegamenti esistenti con la criminalità locale (**Consiglio di Stato n. 3164/2017 e n. 6207/2019; Tar Lazio n. 10056/2019**).

Secondo i giudici amministrativi le frequentazioni assidue e i rapporti di amicizia di amministratori e dipendenti comunali con soggetti appartenenti ai clan locali, singolarmente non decisivi, sono sintomatici di una condotta permeabile dalle interferenze della criminalità: non può definirsi irrilevante che un politico sia ripetutamente trovato in compagnia di diversi soggetti legati alla criminalità organizzata (Consiglio di stato **n. 8126/2003, n. 6657 del 2009 e n. 3067/2020**; Tar Lazio **n. 11976/2018, n. 7937/2019 e n. 8864/2019**). Ai fini della valutazione complessiva possono assumere rilievo, sempre in combinazione con altri elementi contestualmente indicati dalla commissione d'accesso, anche i rapporti di stretta parentela o affinità (Consiglio di Stato **n. 4792/2015, n. 876/2016, n. 1038/2016 e n. 1764/2020**).

Il condizionamento dell'attività amministrativa

Per giustificare il commissariamento dell'ente locale risulta comunque essenziale, accanto all'elemento soggettivo dei collegamenti con le organizzazioni criminali, l'individuazione di "aree della azione amministrativa rispetto alle quali si possa affermare che vi è compromissione del buon andamento, della imparzialità e del regolare funzionamento dei servizi" (**Tar Lazio n. 11396/2020**).

Spesso le gravi irregolarità nella gestione degli appalti pubblici (vedi ad esempio **Consiglio di stato n. 2895/2013, n. 3340/2014, n. 4026/2019 e n. 6435/2019**) rappresentano un "indice significativo della grave compromissione che l'esercizio delle funzioni amministrative risente per effetto della penetrazione ormai diffusa delle logiche mafiose all'interno dell'apparato politico e amministrativo locale" (**Consiglio di stato n. 6435/2019**). Emblematico della collusione tra cosche mafiose e Amministrazioni locali è il ricorso a ditte colpite da interdittiva nell'affidamento di lavori e forniture, in chiaro contrasto con quanto previsto dal codice antimafia; talora si registra l'assenza della certificazione antimafia anche da parte di comuni già sciolti ex art. 143 e che pertanto dovrebbero obbligatoriamente acquisire la documentazione liberatoria della prefettura indipendentemente dal valore dell'appalto (**Tar Lazio n. 11396/2019**). In altre situazioni gli appalti sono assegnati ad imprese direttamente o indirettamente collegate alle cosche locali, alcune delle quali poi sottoposte ad amministrazione giudiziaria o escluse dalle white list, affidamento che si sarebbe potuto evitare attraverso una corretta applicazione della normativa antimafia (**Consiglio di stato n. 6435/2019, Tar Lazio n. 7862/2019**).

Al di là degli appalti, la ricerca di connivenze all'interno delle Amministrazioni locali può essere funzionale ad ottenere altri trattamenti di favore, ad esempio in caso di concessioni demaniali (**Consiglio di stato n. 3067/2020**), provvedimenti in campo urbanistico (**Consiglio di stato n. 5782/2017**), contributi e sussidi sociali (**Consiglio di stato n. 4026/2019**), assegnazione di beni comunali (**Tar del Lazio n. 338/2019**), autorizzazioni allo svolgimento di determinate attività (**Consiglio di stato n. 1662/2016**; **Tar Lazio n. 9105/2019**).

Le responsabilità dell'organo politico

Dall'esperienza emergono numerose situazioni di coinvolgimento diretto del vertice politico-amministrativo ovvero di consiglieri comunali, con conseguente commissariamento dell'ente. Lo scioglimento dell'ente locale si giustifica peraltro anche nel caso di collegamenti o condizionamenti nei confronti di dipendenti dell'ente locale, se lo stesso vertice politico-amministrativo si dimostri inadeguato a svolgere i propri compiti di vigilanza e di verifica nei confronti della burocrazia e dei gestori di pubblici servizi, al fine di apprestare tutte le misure e le risorse necessarie per un'effettiva e sostanziale cura e difesa dell'interesse pubblico a contrasto delle ingerenze esercitate da gruppi di criminalità organizzata (**Consiglio di stato n. 1266/2012, n. 3164/2017, n. 5782/2017**). Secondo la giurisprudenza è sufficiente anche l'omissione di vigilanza e controllo (per complicità, connivenza, timore o mera incompetenza) nella gestione della "macchina" amministrativa da parte degli organi politici che abbia determinato trattamenti di favore nei confronti di soggetti riconducibili ad ambienti controindicati (**Consiglio di stato n. 2895/2013**; **Tar Lazio n. 1433/2019** e **n. 7937/2019**). I giudici sottolineano che "l'esatta distinzione tra attività di gestione ed attività di indirizzo e di controllo politico-amministrativo non esclude che il non corretto funzionamento degli apparati dell'amministrazione sia addebitabile all'organo politico, quando non risultano le attività di indirizzo e di controllo dirette a contrastare tale cattivo funzionamento" (**Consiglio di stato n. 4578/2017**).

Va altresì sottolineato che anche in presenza di altri atti amministrativi regolari adottati dall'organo politico (ad esempio delibere conformi a legge o iniziative per conseguire economie e risparmi di spesa) o di azioni di contrasto alla criminalità è sempre possibile deliberare lo scioglimento, perché non è previsto alcun giudizio di bilanciamento di circostanze favorevoli e non favorevoli: l'azione amministrativa deve sempre essere ispirata ai principi di legalità e di buon andamento ed è, in quanto tale, attività doverosa che in nessun caso può essere invocata come esimente di condotte parallele che a tali principi non sono conformi (**Consiglio di stato n.**

2895/2013; Tar Lazio **n. 10361/2017**, **n. 3675/2018** **n. 9105/2019** e **n. 5843/2020**). Osservano i giudici amministrativi che “se bastasse qualche operazione ‘di facciata’ per lenire il rischio di dissoluzione - sarebbe ben agevole farvi ricorso, eludendo in questo semplice modo la finalità perseguita della norma di cui all'art. 143” (**Consiglio di stato n. 4578/2017**).

Natura e finalità del commissariamento per infiltrazioni mafiose

Sulla base dei principi sopra richiamati, il commissariamento si configura come una “misura governativa straordinaria di carattere sanzionatorio funzionale all’esigenza di contrasto della criminalità organizzata mafiosa o simile” (Corte costituzionale **n. 182/2014**; nello stesso senso la **sentenza n. 103/1993**), volta a rimediare a situazioni patologiche di compromissione del naturale funzionamento dell'autogoverno locale e di inquinamento dell'azione amministrativa (**Consiglio di Stato n. 2895/2013**). Si tratta di “uno strumento di tutela avanzata, in particolari situazioni ambientali” (**Consiglio di Stato n. 2038/2014**), necessario per “evitare, con immediatezza, che l'Amministrazione locale rimanga permeabile all'influenza della criminalità organizzata per l'intera durata del suo mandato elettorale” (**Consiglio di Stato, n. 3340/2014**). Si tratta di una precisa scelta del legislatore, volta a consentire il ricorso allo scioglimento anche in pendenza dell'accertamento dei fatti in sede giudiziale.

Il commissariamento non ha natura di provvedimento di tipo sanzionatorio con finalità repressive nei confronti dei singoli amministratori ma riguarda l'organo nel suo complesso. Occorre infatti tenere ben distinto il giudizio sulla incandidabilità del singolo amministratore locale, che è autonomo e separato dal procedimento di scioglimento e che non è conseguenza automatica dello scioglimento dell'ente (**Cassazione civile n. 516/2017**; **Consiglio di Stato n. 3170/2017** e **n. 6918/2019**; **Tar Lazio n. 5582/2020**).

Il commissariamento rappresenta infatti una misura di carattere “preventivo” volta a salvaguardare l'Amministrazione di fronte alla pressione e all'influenza della criminalità organizzata (**Consiglio di stato n. 2590/2003** e **Tar Lazio n. 5843/2020**). Per questo vi è la possibilità di dare peso anche a situazioni non traducibili in addebiti personali, ma tali da rendere plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, la sussistenza di un rapporto tra l'organizzazione mafiosa e gli amministratori dell'ente locale (**Consiglio di stato n. 96/2018**, **n. 5970/2018**, **n. 6918/2019**).

Lo scioglimento non presuppone pertanto la commissione di reati da parte degli amministratori o l'adozione nei loro confronti di misure di prevenzione (e quindi una loro reale intenzione di assecondare gli interessi della criminalità organizzata) né deve essere influenzato dall'esito

degli eventuali procedimenti penali, di cui non è necessario attendere l'esito (Tar Lazio **n. 816/2018**, **n. 11976/2018**, **n. 14704/2019** e **n. 5022/2020**; Consiglio di Stato **n. 2615/2009** e **n. 3170/2017**).

Note sulla procedura

Ai sensi dell'art. 143 del testo unico non trovano applicazione le norme generali sul "giusto procedimento", con particolare riferimento al principio del contraddittorio (**Tar Lazio n. 10361/2017** e **n. 9105/2019**; **Consiglio di stato n. 4074/2020**). Sul punto si è espressa anche la Corte costituzionale, osservando che la mancata previsione della preventiva contestazione degli addebiti (e della conseguente possibilità di controdedurre nel corso del procedimento) nel procedimento amministrativo "appare giustificata dalla loro peculiarità, essendo quelle misure caratterizzate dal fatto di costituire la reazione dell'ordinamento alle ipotesi di attentato all'ordine ed alla sicurezza pubblica" (**Corte costituzionale n. 103/1993**). Secondo la giurisprudenza consolidata (**Consiglio di stato n. 2454/2016**), lo scioglimento è una misura che riguarda l'ente locale nel suo insieme e solo indirettamente lo status dei singoli consiglieri, che comunque avrebbero tutte le opportunità di far valere le proprie argomentazioni di fronte alla commissione di accesso.

Il commissariamento trova spesso applicazione anche nel caso di precedente fissazione della data delle elezioni per il rinnovo di un Consiglio comunale sciolto, ai sensi dell'art. 141 del testo unico, per dimissioni del sindaco o della maggioranza dei suoi componenti: in base al comma 6 dell'art. 143 del testo unico, infatti, lo scioglimento per infiltrazioni mafiose ha comunque la prevalenza rispetto alle ipotesi disciplinate dall'art. 141 dello stesso testo unico (**Tar Lazio n. 10361/2017**; **Consiglio di Stato n. 3828/2018** e **n. 5548/2020**).

Sui ricorsi al Tar e Consiglio di stato

E' possibile presentare ricorso avverso i decreti di scioglimento (la legittimazione passiva riguarda solo Presidenza del Consiglio e Ministero dell'interno e non il Presidente della repubblica, che si limita ad esercitare il potere neutrale di garanzia e controllo di rilievo costituzionale su atti di altri organi o autorità; **Consiglio di stato n. 2454/2016** e **n. 4074/2020**).

I giudici amministrativi esercitano così una puntuale verifica in ordine ai presupposti per il commissariamento. A tal fine il giudice amministrativo richiede di norma il deposito di tutta la documentazione, anche se secretata (comprensiva dei verbali delle riunioni tecniche di

coordinamento dei vertici delle forze di polizia e delle sedute del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica etc.), in quanto indispensabile ai fini della decisione sul ricorso (cfr. ad es. l'**ordinanza del Tar Lazio n. 2133/2020**) anche al fine di assicurare un adeguato diritto alla difesa, che potrà così prendere visione della documentazione istruttoria e proporre motivi aggiunti, fermo restando il rispetto delle disposizioni volte ad impedire la diffusione di informazioni considerate "riservate" (**Consiglio di stato n. 2454/2016**; Tar Lazio **n. 14704/2019** e **n. 5843/2020**).

Sulla conoscibilità delle relazioni di accompagnamento ai decreti presidenziali si registrano alcune pronunce volte a garantire l'integrale ostensione dei documenti riguardanti lo scioglimento di un ente locale in assenza di un'adeguata motivazione sull'esistenza di specifiche ragioni di sicurezza o difesa nazionale (**Tar Sicilia n. 2122/2018**, confermata dal **Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana n. 56/2019**; **Tar Sicilia n. 1363/2020**).

Riguardo ai giudizi di fronte a Tar e Consiglio di stato permane peraltro una poco convincente applicazione della normativa sulla privacy, che conduce ad oscurare qualsiasi dato idoneo ad identificare non solo gli amministratori interessati ma anche tutti i luoghi, enti locali e società coinvolti nel procedimento e, addirittura, gli estremi del decreto di scioglimento e della gazzetta ufficiale nonché delle precedenti sentenze. Si tratta di una prassi che andrebbe modificata, sempre nell'ottica di una maggiore trasparenza della procedura.

Secondo una giurisprudenza consolidata, il ricorso non può essere presentato dal singolo elettore (Tar Lazio **n. 12424/2017**, **n. 1935/2018**, **n. 7575/2019**, **n. 5582/2020**), ma solo dagli ex amministratori o componenti dell'organo disciolto. In passato il Tar Lazio ha più volte affermato che il ricorso di questi ultimi era ammissibile solo a condizione che non fosse già intervenuta la scadenza naturale del mandato elettorale, perché in tal caso non potrebbero essere reintegrati nelle rispettive cariche; l'interesse dei ricorrenti a contestare il giudizio di contiguità alla criminalità organizzata riceverebbe invece adeguata e specifica tutela nell'ambito del giudizio di incandidabilità che si svolge dinanzi all'Autorità giudiziaria ordinaria (sentenze **n. 2327/2018**, **n. 5584/2019**, **n. 12355/2019**). Peraltro in senso contrario si è recentemente espresso il Consiglio di stato (**n. 4074/2020**; **n. 5548/2020**; nello stesso senso anche lo stesso **Tar Lazio n. 3749/2017**) sottolineando l'"interesse, quanto meno morale" degli amministratori a tutelare la propria immagine.

Annullamento dei decreti e richieste di risarcimento danni

I giudici amministrativi si sono pronunciati in diverse occasioni sulle richieste di risarcimento danni presentate da amministratori locali in seguito al definitivo annullamento del decreto di commissariamento. Secondo la giurisprudenza amministrativa, l'azione di risarcimento danni si giustifica solo in caso di colpa o negligenza nella redazione delle relazioni di accompagnamento, non essendo sufficiente la sola illegittimità del provvedimento (**Consiglio di Stato n. 3828/2018 e n. 3495/2018; Tar Lazio n. 2623/2020 e n. 2618/2020; Tar Calabria n. 162/2020**).

I poteri della commissione straordinaria

Importanti decisioni dei giudici amministrativi si registrano sulla possibilità delle commissioni straordinarie, chiamate a gestire la fase di commissariamento, di riesaminare, anche a distanza di tempo - e conseguentemente annullare – i provvedimenti amministrativi che risultino adottati per favorire le organizzazioni mafiose (ad esempio appalti o concessioni demaniali): risulta infatti prevalente l'esigenza del buon andamento dell'amministrazione nei confronti di altre situazioni giuridiche soggettive (**Consiglio di Stato n. 2969/2001, n. 7335/2005, n. 1674/2016 e n. 5174/2018, n. 2129/2019; Tar Campania n. 4276/2011; Tar Lazio n. 6378/2015**).

Rientra nei poteri delle commissioni straordinarie anche la rotazione o sostituzione del personale dell'ente locale quando siano state accertate situazioni di condizionamento ambientale da parte della criminalità organizzata tali da incidere sul regolare funzionamento degli uffici (**Consiglio di Stato n. 5470/2015 e n. 5545/2015; Tar Lazio n. 4215/2016**).

Considerazioni finali

L'istituto dello scioglimento per infiltrazioni della criminalità organizzata ha assunto nel tempo, grazie anche al lavoro di Tar e Consiglio di stato, contorni sempre più definiti. La sua corretta applicazione è ovviamente legata alla cura nella raccolta degli elementi di fatto e nell'analisi delle singole realtà territoriali, attività comunque molto complessa, come evidenziato anche

dalle differenti valutazioni in merito operate in alcune occasioni da parte degli stessi giudici amministrativi.

Il potenziamento delle commissioni di accesso e dell'attività di monitoraggio (specie nel caso degli enti locali di maggiore dimensione e complessità), unitamente ad una maggiore trasparenza del procedimento decisionale potrebbe contribuire ad un ulteriore rafforzamento del procedimento decisionale al fine di garantire la massima informazione dell'opinione pubblica sugli effetti distorsivi sulla vita degli enti locali determinati dalle organizzazioni mafiose e sulle misure da adottare per contrastare la loro presenza (su questi aspetti vedi la scheda di **analisi e proposte di riforma**).

Settembre 2020

Leggi tutti gli approfondimenti
su **Osservatorio Commissariamenti**
