

**SUL PROVVEDIMENTO DI SCIoglimento DEGLI ORGANI  
ELETTIVI PER INFILTRAZIONI MAFIOSE.  
FONDAMENTI GIURISPRUDENZIALI.**

**di ANGELO COSTA**

**SUL PROVVEDIMENTO DI SCIoglimento DEGLI ORGANI ELETTIVI PER  
INFILTRAZIONI MAFIOSE.  
FONDAMENTI GIURISPRUDENZIALI.**

**DI ANGELO COSTA**

*... andai con la mente molto indietro nel tempo e ripensai alla vecchia signora di Napoli, alla sua voce che risuonava forte sull'acqua: "siete fortunati, siete fortunati! Vedrete l'America, vedrete il nuovo mondo voi!".*

*Ma non alludeva certo a grandi automobili, al cibo surgelato e all'acqua calda.*

*"Siete fortunati, siete fortunati" continuava a risuonare forte sull'acqua; pensava invece a un posto senza polizia armata; senza nobili avidi; senza slealtà, senza corruzione, senza ritardi, senza la paura del freddo, della fame e delle guerra.*

*E se tutto quello che immaginava non esisteva, la sua rimaneva comunque un'idea nobile e questa era la cosa importante.*

John Cheever, *Racconti, Boy in Rome*, Feltrinelli, p. 555

**Sommario:** **1.** Le caratteristiche del sindacato giurisdizionale sui provvedimenti di scioglimento – **2.** Sulla natura sanzionatoria del provvedimento - **3.** Gli elementi sulla base dei quali può essere disposto il provvedimento dissolutorio – **4.** Misura straordinaria e sua fondamentale funzione di contrasto alla capillare diffusione della criminalità organizzata sull'intero territorio nazionale. - **5.** Scioglimento degli organi rappresentativi degli enti locali e principio del giusto procedimento amministrativo.

## 1. Le caratteristiche del sindacato giurisdizionale sui provvedimenti di scioglimento.

Il tema è stato oggetto, in questi ultimi anni, di molte ed autorevoli riflessioni sul piano scientifico, ma in questa sede si tenterà di rintracciare, attraverso una minuziosa, quanto attenta, attività di ricerca, quelli che possono essere individuati come i fondamenti giurisprudenziali di un aspetto tanto complesso inerente le dinamiche degli organi elettivi della P.A<sup>1</sup>.

Lo scioglimento<sup>2</sup> può essere definito come una sorta di *criterio di giudizio* di carattere straordinario, al fine di fronteggiare una emergenza che si ha in particolari circostanze e occorrenze, differenti da ciò che è ordinario e consueto, «a tutela della funzionalità degli organi elettivi e della rispondenza a fondamentali canoni di legalità dell'apparato dell'ente locale interessato, in un quadro di lotta alla criminalità organizzata e di connesso avanzamento della soglia di prevenzione rispetto a fatti anche sintomatici di interferenze malavitose sulla fisiologica vita democratica dell'ente»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> *un ringraziamento particolare va a Renato Rolli per il costante e puntuale lavoro di revisione e per i preziosi suggerimenti.*

<sup>2</sup> ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267: «... i consigli comunali e provinciali sono sciolti quando, anche a seguito di accertamenti effettuati a norma dell'articolo 59, comma 7, 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. Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della provincia e di componente delle rispettive giunte, anche se diversamente disposto dalle leggi vigenti in materia di ordinamento e funzionamento degli organi predetti, nonché di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte».

La norma in questione, ai fini dell'applicazione della misura dello scioglimento, attribuisce rilevanza all'emersione di elementi, diretti o indiretti, su collegamenti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento, tali da determinare la compromissione della libertà di determinazione e del buon andamento amministrativo nonché del regolare funzionamento dei servizi ovvero tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

<sup>3</sup> Tar Napoli, Sezione I, 15 novembre 2004 n. 16778; negli stessi termini, Cons. Stato, IV, 6 aprile 2005, n. 1573

In linea generale, quanto alla possibile *violazione dei principi costituzionali*<sup>4</sup> che presidiano il rapporto fiduciario fra popolo e suoi rappresentanti democraticamente eletti, è possibile constatare che il provvedimento di scioglimento degli organi elettivi locali rappresenta una misura che grava in maniera indicativa sulla libertà di autogoverno delle comunità locali<sup>5</sup>.

Tuttavia, l'esercizio di tale potere straordinario persegue il fondamentale interesse pubblico alla salvaguardia del principio di legalità<sup>6</sup> sancito dall'articolo 1 della Costituzione, secondo cui la sovranità popolare è esercitata «nelle forme e nei limiti della Costituzione», in quanto consente di contrastare una forma di patologia del sistema democratico<sup>7</sup>: quella dell'infiltrazione della criminalità organizzata nelle istituzioni.

Si tratta, quindi, di una peculiare misura di controllo<sup>8</sup> sugli organi posta in essere dall'ordinamento al fine di porre in atto tutti quegli strumenti difensivi dell'ordine e della sicurezza pubblica, a garanzia della sussistenza di quelle condizioni minimali che consentano liberamente e legalmente lo svolgimento del dibattito e la partecipazione politica dei cittadini e di tutte le forze che trovano espressione nell'attuale società che segue i principî del pluralismo.

---

<sup>4</sup> cfr. A. ANGIULI, V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Forma e sostanza del principio di legalità nell'esercizio di pubblici poteri*, in *Giustizia Amministrativa - rivista di diritto pubblico*, Giustamm.it, 23/12/2013

<sup>5</sup> cfr. L. OLIVERI, *Prime riflessioni sulle influenze della riforma costituzionale sull'ordinamento degli enti locali*, in *Giustizia Amministrativa - rivista di diritto pubblico*, Giustamm.it, s.d.

<sup>6</sup> cfr. GIUSEPPE MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, in *Giustizia Amministrativa - rivista di diritto pubblico*, Giustamm.it, 30/10/2007

<sup>7</sup> cfr. M. RAMAJOLI, *L'esigenza sistematica nel diritto amministrativo attuale*, in *Riv.trim. dir. pubbl.*, 2010, 347 ss., il quale osserva che: «l'arma più appropriata che il giurista ha per far fronte alle costanti trasformazioni è il sistema. Esso sposta l'attenzione sui principi e sui valori, che rendono possibile la comprensione delle singole parti connettendole al tutto e intellegibile il disegno sotteso alla sempre più vistosa frammentarietà delle singole parti. Il sistema garantisce stabilità tecnica e scientifica e consente di affrontare le trasformazioni senza sfaldare l'unitarietà del diritto, la quale reclama valori condivisi» (p. 385)

<sup>8</sup> si veda il datato, ma utile studio di M. SCUDIERO, *I controlli sulle regioni, sulle province e sui comuni nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 1956; nonché P. GIOCOLI NACCI, *Fondamento costituzionale del controllo sugli organi comunali e provinciali*, in *St. parl. e pol. Cost.*, 1985, pp. 15 ss

Le misure, che nel nostro studio cerchiamo di analizzare, sembrano avere la finalità primaria di porre una sorta di linea di difesa<sup>9</sup> degli stessi componenti degli organi disciolti, che, seppur potenzialmente non estranei alle irregolarità riscontrate, potrebbero essere stati, loro malgrado, esposti a ricatti e a varie forme di condizionamento da parte della malavita organizzata<sup>10</sup> che, ai propri fini, ha tatticamente teso ad affievolire l'esercizio del *munus publicum* loro conferito dalla volontà popolare<sup>11</sup>.

Al fine di analizzare i caratteri del sindacato giurisdizionale sulla attività discrezionale della P.A.<sup>12</sup>, occorre preliminarmente considerare le due anime della discrezionalità<sup>13</sup>, una relativa al merito e l'altra legata alla legittimità dell'*agere* pubblico<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> F. BENVENUTI, *I controlli sostitutivi nei confronti dei Comuni e l'ordinamento regionale*, in *Riv. amm.*, 1956, 243 ss., e F. FERRANDO, *L'esercizio dei controlli sugli enti locali nelle regioni a statuto ordinario e in particolare nella regione Valle d'Aosta*, in *Nuova Rassegna*, 1972, 1791 ss.

<sup>10</sup> «La misura dello scioglimento di organi elettivi degli enti locali si inserisce nell'ambito del più generale potere di controllo da parte dello Stato sugli enti locali; esso è connaturato all'esistenza stessa degli ordinamenti giuridici e come tale ineliminabile. In particolare, l'istituto suddetto è da annoverare nell'ambito del controllo sugli organi che, a differenza di quello sugli atti, non ha ad oggetto singoli provvedimenti amministrativi - ai fini di un sindacato di legittimità - bensì incentra la sua attenzione sull'attività, genericamente intesa, di un intero organo collegiale, concretizzandosi, dunque, in una valutazione globale dell'operato dello stesso e dei meccanismi attraverso i quali è formata la sua volontà, come tale svincolata da momenti di amministrazione attiva individualmente considerati». F. CELLA, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamento di tipo mafioso*, in *Foro amm. TAR*, fasc.4, 2004, pag. 1209

<sup>11</sup> TAR Sicilia, sez. I, 16 giugno 2000

<sup>12</sup> si veda, perché illuminante per la nostra ricerca, sebbene si occupi di altro aspetto: G. TULUMELLO, *Sviluppo sostenibile, discrezionalità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, in *Giustizia Amministrativa - rivista di diritto pubblico*, Giustamm.it, 12/11/2010

<sup>13</sup> cfr. B. MARCHETTI, D. DE PRETIS, *La discrezionalità della pubblica amministrazione*, in G. della Cananea, M. Dugato (a cura di), *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, Napoli: Edizioni scientifiche italiane, 2006, p. 341-385.

<sup>14</sup> La giustizia amministrativa italiana è organizzata secondo il sistema della doppia giurisdizione. Tale principio è enunciato dalla Costituzione (artt. 24, 103 e 113), la quale - sostanzialmente recependo la passata disciplina - fonda il riparto delle controversie tra giudice ordinario e giudice amministrativo sulla c.d. causa petendi, ovvero la natura della situazione giuridica soggettiva lesa (rispettivamente diritto soggettivo e interesse legittimo), con l'eccezione, come si dirà, dei casi di giurisdizione esclusiva, in cui al giudice amministrativo compete la cognizione "anche" (così l'art. 103 Cost.) dei diritti soggettivi.

Sottoporre il decreto di scioglimento degli organi elettivi degli enti locali, ai sensi dell'art. 143, T.U. n. 267 del 2000 al sindacato del giudice amministrativo è fortemente legato alla qualificazione giuridica del provvedimento che in questo studio si indaga: se si considera il decreto di scioglimento come atto di alta amministrazione<sup>15</sup> - e non politico<sup>16</sup> - sarà allora possibile configurare come ammissibile il ricorso per annullamento davanti al G.A.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> «Più di recente, ritenendo che si tratti di atti di “alta amministrazione”, si è escluso il carattere politico del decreto col quale il Ministro della giustizia concede l'extradizione; del decreto del Ministro dell'interno col quale si dispone “per motivi di ordine pubblico o di sicurezza dello Stato” l'espulsione dello straniero ai sensi dell'art. 13 d.lgs. n. 286/1998; del decreto di scioglimento dei Consigli comunali e provinciali per “collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata” ex art. 143 t.u.e.l.; della determinazione con la quale il Ministero delle comunicazioni ha negato l'autorizzazione alla cessione, da parte della Rai, di azioni di una società controllata (Raiway)». G. TROPEA, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Dir. amm.*, fasc.3, 2012, pag. 329

<sup>16</sup> si vedano sul tema: V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti «politici» e atti «di alta amministrazione»*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 121; J.L. CARRO Y FERNANDEZ-VALMAYOR, *La doctrina del acto político (Especial referencia al Derecho italiano)*, in *RAP*, n. 53, 1967, 73; Cfr. le rassegne di giurisprudenza di S. DETTORI, *Rassegna della giurisprudenza del Consiglio di Stato su “L'atto politico”*, in *Nuove aut.*, 2009, 267 ss., e di S. FORASASSI, *Rassegna della giurisprudenza dei Tribunali amministrativi regionali su “L'atto politico”*, in *Nuove aut.*, 2009, 289 ss. Cfr. anche D. PERUGINI, *Sul c.d. atto politico come atto non impugnabile*, in *L'invalidità amministrativa*, a cura di V. Cerulli Irelli e L. De Lucia, Torino, 2009, 528 ss.; M. DEL SIGNORE, *Commento art. 31 Cons. Stato*, in *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, a cura di A. Romano e R. Villata, Padova, 2009, 1484 ss. Utili indicazioni anche in V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti «politici» e atti «di alta amministrazione»*, cit., spec. 114 ss., e in F. CORVAJA, *Il sindacato giurisdizionale sugli atti politici*, in AA.VV., *Giudice amministrativo e diritti costituzionali*, a cura di P. Bonetti, A. Cassatella, F. Cortese, A. Deffenu, A. Guazzarotti, Torino, 2012, 74 ss. E su tutti il datato, ma non per questo superato da un punto di vista scientifico: A.M. SANDULLI, *Atto politico ed eccesso di potere*, in *Giur. compl. cass. civ.*, XXII, 1946, II, 521 ss.

<sup>17</sup> «Gli atti politici possono essere emanati soltanto dall'amministrazione centrale in quanto essa è preordinata alla tutela degli interessi unitari e indivisibili dello Stato; loro caratteri fondamentali sono la tipicità (non sono ammessi atti politici differenti da quelli previsti espressamente o implicitamente dalla Costituzione) e la libertà nei fini. Dagli atti politici si differenziano gli atti di alta amministrazione che trovano nella legge gli obiettivi da raggiungere; essi, dunque, non sono liberi nei fini; in merito agli atti di alta amministrazione si può parlare solo di discrezionalità». F. CELLA, *Lo scioglimento dei consigli comunali... op.cit.*

E G. TROPEA, *Genealogia, comparazione... op. cit.* afferma che: «pochi concetti come quello di atto politico hanno affannato la giurisprudenza pratica e quella teorica, anche se negli ultimi anni, almeno in Italia, la discussione appare tutto sommato sopita, dinanzi ad approdi tendenzialmente stabili. Come vedremo, infatti, la nostra giurisprudenza sembra ormai limitare la rilevanza della categoria ai casi di rapporti internazionali e di “atti costituzionali”, peraltro non senza alcune persistenti

Sebbene, la giurisprudenza dei primi anni del Novecento considerava atti politici anche il decreto di scioglimento di un Consiglio Comunale determinato «non da semplici motivi di ordine amministrativo, ma da ragioni di ordine politico per la gravità delle circostanze che ad immediata e diretta garanzia degli interessi generali urgentemente impongono di ricorrere a tale provvedimento»<sup>18</sup>.

Il sindacato sulla legittimità del decreto di scioglimento di un Consiglio comunale o provinciale per infiltrazioni mafiose, la valutazione delle acquisizioni probatorie in ordine a collusioni e condizionamenti non può essere effettuata estrapolando dal materiale acquisito singoli fatti ed episodi, al fine di contestare l'esistenza di taluni di essi ovvero di sottovalutare il rilievo di altri in sede di verifica del giudizio finale sull'operato dell'organo consiliare: in presenza di un fenomeno di diffusa criminalità, gli elementi addotti a riprova di collusioni, collegamenti e condizionamenti vanno considerati nel loro insieme, giacché solo dal loro esame complessivo può ricavarsi la ragionevolezza dell'addebito mosso al Consiglio comunale di incapacità, nel determinato contesto ed a prescindere da responsabilità dei singoli, di esercitare l'attività di controllo e di impulso cui è deputato per legge<sup>19</sup>; e, inoltre, sembra opportuno osservare che: «l'art. 143 d. lg. 18 agosto 2000 n. 267, conferisce alle massime autorità istituzionali competenti all'adozione del provvedimento di scioglimento dei consigli comunali, giustificato dal pericolo di infiltrazioni mafiose, un potere, ampio e altamente discrezionale, che non necessita dell'accertamento di quei presupposti di fatto che per essere provati in modo certo e conclusivo della responsabilità dei singoli amministratori richiedono lo svolgimento di procedimenti giurisdizionali o assimilati<sup>20</sup>. I presupposti per l'esercizio di detto potere

---

oscillazioni. [...]La giurisprudenza ha quindi già da tempo escluso la "politicalità" di un atto nei seguenti casi: la nomina ad avvocato generale dello Stato di persona estranea all'amministrazione; le deliberazioni della Cassa per il Mezzogiorno di diniego di concessione di contributi sugli interessi per finanziamenti industriali; lo scioglimento di associazioni politiche e la confisca dei loro beni; gli atti della Commissione statale di controllo sulle Regioni; la nomina dei membri del CNEL; il provvedimento col quale un ufficiale dei carabinieri in servizio presso il Sismi è stato restituito all'amministrazione di appartenenza; *lo scioglimento dei consigli comunali e la rimozione del sindaco*».

<sup>18</sup> Cons. St., sez. IV, 13 giugno 1902

<sup>19</sup> Consiglio Stato, sez. IV, 6 aprile 2005, n. 1573

<sup>20</sup> R. ROLLI, *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose*, in AV.VV., *Scritti in memoria di Albino Saccomanno*, Roma, 2013

devono essere valutati non con riguardo ai singoli episodi e vicende amministrative, che considerati singolarmente possono non essere indicativi del collegamento o condizionamento con organizzazioni della malavita organizzata, ma nel loro insieme e per la idoneità ad esprimere un reale pericolo di infiltrazioni mafiosa nelle amministrazioni locali»<sup>21</sup>.

Il merito dell'azione amministrativa è sottratto al sindacato del G.A. (salve le ipotesi tipiche ed eccezionali di “giurisdizione di merito”), in quanto afferisce alle scelte di opportunità e convenienza riservate esclusivamente all'Amministrazione, in omaggio al principio della separazione dei poteri. Conformemente a questa impostazione, il legislatore ammette che solo la P.A., in seguito ad una rivalutazione dell'opportunità e della convenienza di un atto amministrativo precedentemente emanato, possa rimuovere lo stesso in sede di autotutela o di tutela giustiziale<sup>22</sup>.

Viceversa, al G.A. è sempre consentito sindacare la legittimità dell'azione amministrativa, al fine di verificare sia il rispetto delle regole stabilite specificamente dalla norma attributiva del potere discrezionale, sia la corrispondenza dell'azione pubblica ai principi che governano, in generale, l'esercizio del potere pubblico<sup>23</sup> (così come ricavabili tanto dalla Costituzione, quanto dalle diverse disposizioni con cui il legislatore ordinario ha inteso disciplinare l'azione amministrativa, fra le quali riveste particolare importanza la L. n. 241/90).

Pertanto, occorre evidenziare che il sindacato del G.A. nei confronti dell'azione amministrativa assume una diversa intensità in funzione del tipo di attività (vincolata o discrezionale) che la P.A. pone concretamente in essere.

---

<sup>21</sup> Consiglio Stato, sez. V, 4 maggio 2005, n. 2160

<sup>22</sup> Nato come giudizio impugnatorio-cassatorio (consistente unicamente nell'accertamento dell'illegittimità dell'atto amministrativo e conseguente suo annullamento), il tradizionale modello generale di giurisdizione amministrativa ha continuato per lungo tempo ad imporsi, nonostante nuove disposizioni in materia di giustizia amministrativa (v. l. 205/2000) avessero già segnato un suo superamento attraverso l'ampliamento dei poteri di cognizione e di decisione del giudice amministrativo, consentendo esplicitamente al giudice amministrativo di pronunciare sentenze di condanna al risarcimento dei danni e alla reintegrazione in forma specifica.

<sup>23</sup> cfr. E. FOLLIERI, *Il sindacato del giudice amministrativo sulla discrezionalità pura o amministrativa- Le figure sintomatiche sono norme giuridiche, non sintomi*, in *Giustizia Amministrativa - rivista di diritto pubblico*, Giustamm.it, 30/11/2007

In caso di attività vincolata, al G.A. è consentito verificare, oltre che la legittimità dell'atto, anche la fondatezza della pretesa che il privato vanta nei confronti dell'Amministrazione: dal momento che la P.A. è tenuta al rispetto di un precetto legislativo “vincolante” (che fissa compiutamente il *modus agendi* della stessa Autorità amministrativa), il G.A. può spingere la propria indagine sino a verificare se, applicando il precetto legislativo vincolante, l'istanza pretensiva o la posizione oppositiva del privato sia fondata o meno. Viceversa, nel caso di attività discrezionale, la valutazione del “merito” dell'azione amministrativa è interamente rimessa alla stessa P.A.: in questo caso, perciò, il G.A. non ha il potere di sindacare la fondatezza della pretesa che il privato vanta nei confronti dell'Autorità, dovendo il sindacato giurisdizionale attenersi alla valutazione dei meri profili di legittimità dell'azione pubblica.

Circa il sindacato del giudice amministrativo sul corretto uso del potere di scioglimento degli organi elettivi a causa di infiltrazioni e di condizionamento di tipo mafioso, una recente notazione giurisprudenziale ha ricordato che «non può spingersi al di là della verifica della ricorrenza di un idoneo e sufficiente supporto istruttorio, della veridicità dei fatti posti a fondamento della decisione, dell'esistenza di una giustificazione motivazionale logica, coerente e ragionevole»<sup>24</sup>.

Infatti, il potere di scioglimento dei consigli comunali ha una valenza, se non propriamente politica, quanto meno di *alta amministrazione* ed implica, in quanto tale, un elevato tasso di discrezionalità, sia nell'accertamento, sia soprattutto nella valutazione dei fatti acquisiti al procedimento, che si sottrae ad un sindacato di merito da parte del giudice<sup>25</sup>.

Per quanto riguarda, poi, i limiti del sindacato giurisdizionale sulle valutazioni tecnico-discrezionali, la giurisprudenza dell'ultimo decennio si è, con tappe successive e non prive di contraddizioni, distaccata dalla tradizionale impostazione, che ancorava il sindacato del giudice amministrativo ai canoni di logicità, congruità e ragionevolezza, alla stessa stregua delle valutazioni autenticamente discrezionali. Con la celebre decisione del 2 marzo 2004, n. 926, la Sesta Sezione del Consiglio di Stato,

---

<sup>24</sup> T.A.R. per il Lazio, Sede di Roma, Sezione I, con sentenza n. 5856 del 3 giugno 2014

<sup>25</sup> cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 16 febbraio 2007 n. 665

infatti, ribadito che «sono in gioco valutazioni complesse, rimesse in prima battuta all'Autorità garante», afferma di poter compiere comunque una verifica penetrante che «si estende al controllo dell'analisi economica compiuta dall'Amministrazione potendo sia rivalutare le scelte tecniche compiute da questa sia applicare la corretta interpretazione dei concetti giuridici indeterminati alla fattispecie concreta in esame».

Con la sentenza della Corte Costituzionale 19 marzo 1993 n. 103 è stata riconosciuto che «l'autorità che deve provvedere è dotata di poteri latamente discrezionali, in presenza dei quali “la garanzia della tutela giurisdizionale appare sufficientemente assicurata dalla possibilità, per il giudice amministrativo, di verificare la sussistenza degli elementi di fatto - "precisi", secondo quanto affermato nella citata circolare del Ministero dell'Interno - quali vengono asseriti nella motivazione, che all'uopo deve essere fornita dall'organo che emana il provvedimento di scioglimento, nonché di valutare, sotto il profilo della logicità, il significato attribuito agli elementi di fatto su cui ci si fonda, e l'iter seguito per pervenire a certe conclusioni. Del resto, la consistenza fattuale degli "elementi" su cui le misure di scioglimento devono essere fondate si accentua ulteriormente in rapporto alle fonti informative da cui quegli elementi sono rilevati, trattandosi di risultanze che conseguono a poteri di accesso e di verifica delle autorità preposte alla tutela dell'ordine pubblico<sup>26</sup> e alla lotta contro i fenomeni di criminalità organizzata. Tali poteri a loro volta sono puntualmente disciplinati e delimitati nei rispettivi presupposti sostanziali di esercizio ...».

Il sindacato del giudice amministrativo è diretto a verificare, quindi, che non si sia attuata «una deviazione del procedimento (di scioglimento) dal suo fine istituzionale».

---

<sup>26</sup> «In particolare parte della dottrina ha ritenuto preoccupante l'estrema dilatazione del concetto di ordine pubblico con il connesso rischio di attribuire a tale nozione contorni a tal punto evanescenti da rendere la stessa figura, invece che strumento di tutela di interessi primari, mezzo di compressione della sfera delle libertà individuali. Si lamenta, in tal senso, la scarsa attenzione rivolta dalla Corte all'ampio dibattito svoltosi a proposito della costituzionalità dei provvedimenti legislativi di emergenza i quali, emanati negli anni di maggiore tensione sociale per il dilagare del terrorismo e della criminalità organizzata, si richiamavano all'ordine pubblico per rinvenire in questo un fondamento di legittimità». F. CELLA, *Lo scioglimento dei consigli comunali...*, op. cit.

Poiché il potere esercitato dall'Amministrazione è ampiamente discrezionale, il controllo esercitato dal giudice è di natura estrinseca e formale, essendo limitato alla verifica:

- della ricorrenza di un idoneo e sufficiente supporto istruttorio;
- della veridicità dei fatti posti a fondamento del provvedimento di scioglimento;
- dell'esistenza di una giustificazione motivazionale che appaia logica, coerente e ragionevole<sup>27</sup>.

Le modalità di esplicazione del sindacato giurisdizionale concernente il provvedimento di scioglimento non differiscono, nei criteri ispiratori di fondo, da quelle che caratterizzano, in generale, il controllo esercitato dal giudice amministrativo sugli atti discrezionali della pubblica amministrazione.

La giurisprudenza del Consiglio di Stato è andata oltre, rilevando che nello schema della disposizione in oggetto non vi è contrapposizione, ma sostanziale identità di tutela tra diritto costituzionale di elettorato e lotta alla criminalità proprio perché la norma che legittima lo scioglimento dei consigli lo condiziona al presupposto dell'emersione, da un'approfondita istruttoria, di forme di pressione della criminalità che non consentono il libero esercizio del mandato elettivo<sup>28</sup>.

Secondo le categorie invalse, infatti, si tratta di un sindacato “estrinseco”, proprio del sindacato di legittimità in quanto contrapposto a quello di merito, non inteso a verificare l'aderenza della decisione amministrativa ai canoni di buona amministrazione e di opportunità, ma a verificare (secondo la metodica dei cd. indici sintomatici dell'eccesso di potere) l'eventuale violazione, da parte dell'amministrazione, dei principi giuridici di logicità, imparzialità, proporzionalità, adeguatezza istruttoria, sufficienza motivazionale e parità di trattamento.

Pertanto, il sindacato giurisdizionale sul corretto esercizio del potere di scioglimento per infiltrazioni delinquenziali ha per oggetto il profilo di diritto amministrativo concernente il procedimento che precede la decisione dell'organo

---

<sup>27</sup> E. LEOTTA, *Breve rassegna di giurisprudenza in materia di provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso* (Intervento, al Workshop “Infiltrazioni mafiose e P.A.”, organizzato dall'Osservatorio Permanente sulla Criminalità organizzata – Siracusa – 26 maggio 2007), in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)

<sup>28</sup> Cons. Stato, sez. VI, 16 febbraio 2007, n. 665

politico garante della legalità e dell'unità della Repubblica (il Presidente) e pertanto non può spingersi al di là della verifica della ricorrenza di un idoneo e sufficiente supporto istruttorio, della veridicità dei fatti posti a fondamento della decisione, dell'esistenza di una giustificazione motivazionale logica, coerente e ragionevole<sup>29</sup>.

Delineata, in questi termini decisamente ampi, l'effettiva misura della *discrezionalità* di cui si avvale la pubblica amministrazione nell'esercizio del potere di scioglimento, ne discende coerentemente che il sindacato del giudice di legittimità non può che esprimersi nei soli limiti della presenza di vizi che denotino, con sufficiente concluzione, la deviazione del procedimento dal suo fine istituzionale<sup>30</sup>.

Va conseguentemente esclusa qualsiasi forma di sindacato di merito, non potendo il giudice sostituire il proprio apprezzamento a quello dell'amministrazione nella quantificazione della rilevanza delle prove e soprattutto degli indizi al fine di ritenere configurato il condizionamento mafioso, rimesso invece agli apparati operativi e di controllo dell'amministrazione stessa<sup>31</sup> i quali, operando, tra l'altro, sul territorio hanno l'immediata e diretta percezione del clima locale e sono pertanto nella migliore condizione per misurare adeguatamente il peso delle prove e degli indizi vostra giustificazione della misura adottata<sup>32</sup>.

Punto di partenza della ricostruzione operata dal giudice amministrativo sarà, quindi, l'affermazione dei margini, particolarmente ampi, della potestà di apprezzamento di cui fruisce l'Amministrazione nel valutare gli «elementi su collegamenti diretti o indiretti o su forme di condizionamento»: entro tali margini, quindi, «trovano peso situazioni non traducibili in addebiti personali, ma tali da rendere plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza,

---

<sup>29</sup> in tal senso, Cons. Stato, sez. VI, 16 febbraio 2007, n. 665

<sup>30</sup> cfr. M. V. LUMETTI, *La discrezionalità tecnica dell'amministrazione e il controllo del giudice amministrativo*, in *Giustizia Amministrativa - rivista di diritto pubblico*, Giustamm.it, s.d.

<sup>31</sup> L. VANDELLI L., *I controlli*, in *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2004, pp. 157 ss. e E. MAGGIORA, *I controlli sugli atti e sostitutivi in Diritto degli Enti Locali*, Milano, 2002, pp. 595 ss. Si veda anche G. RONCONI, *La disciplina dei controlli sull'attività amministrativa degli Enti locali*, in *Strumentario Enti Locali*, n. V/2008, 78 ss.

Degne di note ed utili per il nostro lavoro di ricerca sono, poi, state le pagine di S.I.A. VIOLANTE, *Controllo amministrativo sugli enti locali e forma di Stato. Vicende istituzionali, percorsi ricostruttivi*, con prefazione di M. SCUDIERO, Napoli, 2005

<sup>32</sup> Cfr. Cons. Stato, VI, 16 febbraio 2007 n. 665

l'ipotesi di una possibile soggezione degli amministratori alla criminalità organizzata, e ciò pur quando il valore indiziario dei dati raccolti non sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale<sup>33</sup> o per l'adozione di misure individuali di prevenzione».<sup>34</sup>

C'è quindi il carattere complessivo ed unitario del sindacato, attribuito dalla legge al G.A., circa lo scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose, e stabilito altresì il livello di consistenza indiziaria degli "elementi" da valutare a tal fine, nell'esercizio di un potere altamente discrezionale che non deve necessariamente fondarsi, come s'è visto, sullo stesso grado di accertamento proprio dei procedimenti giurisdizionali o assimilati.

La giurisprudenza, a tale proposito, ha avuto ben presente che «il sindacato sulla legittimità del decreto di scioglimento di un consiglio comunale o provinciale per infiltrazioni mafiose e la valutazione delle acquisizioni probatorie in ordine a collusioni e condizionamenti non possono essere effettuati estrapolando dal materiale acquisito singoli fatti e episodi, al fine di contestare l'esistenza di taluni di essi ovvero di sminuire il rilievo di altri in sede di verifica del giudizio conclusivo sull'operato dell'organo consiliare ma, in presenza di un fenomeno di diffusa criminalità, gli elementi adottati a riprova di collusioni, collegamenti e condizionamenti vanno considerati nel loro insieme, giacché solo dal loro esame complessivo può ricavarsi la ragionevolezza dell'addebito mosso al consiglio comunale di incapacità, in un determinato contesto e a prescindere da responsabilità dei singoli, ad esercitare l'attività di controllo e di impulso cui esso è deputato per legge»<sup>35</sup>.

Ciò anche in coerenza con la *natura giuridica* del provvedimento di scioglimento che, sempre secondo la giurisprudenza, è atto "di alta amministrazione, connotato anche da una significativa valenza politica", con la conseguenza che «pertanto, il sindacato del giudice amministrativo non può essere che estrinseco, secondo le regole proprie del giudizio di legittimità, senza possibilità di apprezzamenti che ne

---

<sup>33</sup> si vedano sul tema le pagine di O. FORLENZA, *Le nuove disposizioni in tema di amministrazione straordinaria degli enti locali oggetto di infiltrazione criminale*, in *Rivista Penale dell'Economia*, n. 4/1995, pp. 215 ss e Consiglio di Stato, Sez. III, n. 2038 del 23 aprile 2014

<sup>34</sup> cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 3462 del 01.06.2010

<sup>35</sup> Consiglio Stato, sez. IV, 24 aprile 2009, n. 2615; sul punto la giurisprudenza è pacifica, si vedano: ex multis, Consiglio Stato, sez. VI, 12 febbraio 2007, nr. 665; sez. V, 20 ottobre 2005, n. 5878; sez. IV, 6 aprile 2005, n. 1573

concernono il merito»<sup>36</sup>, e con la conseguenza ulteriore che, al fine del suo legittimo esercizio si richiede «solo la presenza di “elementi” su “collegamenti” o “forme di condizionamento” che consentano di individuare la sussistenza di un rapporto fra gli amministratori e la criminalità organizzata, ma che non devono necessariamente concretarsi in situazioni di accertata volontà degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata»<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Consiglio Stato, sez. VI, 4 agosto 2006 , n. 4765; si veda anche Consiglio di Stato, VI, 16 febbraio 2007, nr. 665 che esclude in radice qualsiasi apprezzamento di merito sulle motivazioni dello scioglimento

<sup>37</sup> T.A.R. Calabria Catanzaro, sez. I, 02 maggio 2006 , n. 454

## 2. Sulla natura sanzionatoria del provvedimento<sup>38</sup>.

Lo scioglimento del consiglio comunale, come è stato sopra accennato, ha una funzione di prevenzione<sup>39</sup> anche con la non celata finalità di salvaguardare tutte quelle funzionalità dell'ente locale e dei suoi organi elettivi, nonché cogliere quella necessaria rispondenza dell'organo di governo a quelli che sono i fondamentali canoni di legalità

---

<sup>38</sup> Secondo F. CELLA, *Lo scioglimento dei consigli comunali... op. cit.*: «Si assiste ad un'evoluzione della giurisprudenza sul punto. La Corte costituzionale, nella sentenza prima menzionata, aveva affermato la natura sanzionatoria del provvedimento, anche al fine di restringere l'ambito delle situazioni in cui essa poteva essere adottata (la Corte fa riferimento a situazioni di fatto evidenti e quindi necessariamente suffragate da obiettive risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusioni anche indirette degli organi elettivi con la criminalità organizzata sì da rendere pregiudizievole per i legittimi interessi delle comunità locali il permanere di quegli organi alla guida di enti esponenziali di esse).

Parte della dottrina, peraltro, ha rilevato che, così delineato lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose si risolverebbe in una misura indiscriminatamente punitiva perché coinvolgerebbe anche gli amministratori locali non collusi, in quanto una sanzione presuppone necessariamente un comportamento illecito da censurare.

L'orientamento che la Corte costituzionale ha espresso nella succitata sentenza è stato inizialmente recepito dalla giurisprudenza amministrativa la quale, però, nel corso degli anni se ne è progressivamente distaccata.

La successiva giurisprudenza amministrativa, recependo le succitate osservazioni dottrinarie ha prediletto una qualificazione della misura dello scioglimento come latamente preventiva, affermando generalmente che essa « non è né un atto politico né una misura sanzionatoria ».

Se la qualificazione della misura come sanzionatoria era funzionale ad un restringimento delle situazioni di fatto in relazione alle quali poteva essere disciolto l'organo elettivo dell'ente locale, la definizione sopra citata viene enucleata al fine di escludere il filtro dell'accertamento giurisdizionale o comunque di un'istruttoria amministrativa tipizzata ex lege; il che comporta, sul piano sostanziale il riconoscimento di un'ampia discrezionalità in ordine alla rilevazione e valutazione dei presupposti, anch'essi non tipizzati, con riferimento a specifici fatti o atti antigiuridici espressi in termini di comportamenti complessivi e di situazioni soggettive tali da determinare il pericolo di gravi disfunzioni sia all'interno dell'amministrazione locale sia all'esterno sul piano dell'ordine e della sicurezza pubblica.

Alcune sentenze - cfr. Tar Campania, Napoli, sez. I, 16 giugno 2000 n. 1834, in Tar, 2001, 3957 ss. - assumono una posizione intermedia asserendo che lo scioglimento degli organi elettivi degli enti locali è « misura di carattere sanzionatorio anche se caratterizzata da rilevanti aspetti di prevenzione sociale ».

<sup>39</sup> cfr. A. VUOLO, *Le politiche legislative intese alla prevenzione della delinquenza di tipo mafioso nell'attività degli organi dei soggetti di autonomia territoriale*, in *Le politiche legislative di contrasto alla criminalità organizzata*, a cura di S. STAIANO, Napoli, 2003, pp. 377 e ss

del suo apparato<sup>40</sup>, il che motiva la rilevanza di elementi di fatto desunti da indagini amministrative e degli organi di polizia<sup>41</sup>, purché risultino avere una certa significanza del pericolo di infiltrazioni mafiose<sup>42</sup>.

La stessa Corte Costituzionale ha attribuito, come abbiamo già avuto modo di vedere, con la sentenza n.103/1993, al provvedimento in questione il carattere di «misura avanzata di prevenzione», poiché lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali, per i quali siano emersi connessioni con i fenomeni mafiosi, ha la finalità di evitare che il permanere di quegli organi alla guida degli enti esponenziali delle comunità locali possa risolversi in un pregiudizio per i legittimi interessi della collettività<sup>43</sup>.

Si osserva, inoltre, che poiché la determinazione ultima di scioglimento risulta essere, come è stato già evidenziato, espressione di una valutazione globale avente ad oggetto un complesso articolato di elementi indiziari, ciascuno recante uno specifico contributo alla scelta finale, il giudizio di persistenza di validità da parte del giudice in caso di caducazione di alcuni di essi, pena un'inammissibile funzione sostitutiva, non potrà spingersi oltre i noti confini di ragionevolezza e proporzionalità, propri del sindacato di legalità sostanziale<sup>44</sup>.

Pertanto, a prescindere dall'espresso rinvio operato a provvedimenti dell'autorità giudiziaria penale, non potrà non riconoscersi a questa un ruolo di primaria importanza nell'accertamento del fatto, proprio perché giudice naturale dello stesso; ne discende che, in ogni caso, ove giunta a conoscenza di un giudizio espresso dal giudice penale, l'Amministrazione sarà chiamata comunque a tenerne conto,

---

<sup>40</sup> si leggano le belle pagine di I. FILIPPETTI, *Comune sciolto: finanzia la festa del boss Istituzioni mute, così prosperano i clan. Nota a Consiglio di Stato, 5 ottobre 2006*, n. 5948, sez. VI, in *Diritto e Giustizia*, 44, 2006, 98

<sup>41</sup> interessante l'esperienza di A. CANTADORI, *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose*, in *Per aspera ad astra, Rivista di intelligence e di cultura professionale*, n. 24, settembre - dicembre 2002, in [www.sisde.it](http://www.sisde.it)

<sup>42</sup> Cons. di Stato, Sez. VI, 5 ottobre 2006, n.5948

<sup>43</sup> si veda sul tema l'illuminante nota di V. FOGLIAME, *Lo scioglimento degli organi elettivi conseguente ad infiltrazioni di stampo mafioso*, in *Federalismi.it, Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*, numero 17, 17/09/2014

<sup>44</sup> cfr. G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Comuni e funzione amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 13-29

costituendo espresso corollario del principio di imparzialità la formazione di un convincimento che nulla trascuri in vista del massimo contemperamento tra sacrificio imponibile al privato e massimizzazione dell'interesse pubblico<sup>45</sup>, particolarmente in ambiti, come quello di specie dello scioglimento degli organi di governo degli enti locale, in cui forte è il conflitto tra tutela esterna del buon funzionamento della macchina amministrativa<sup>46</sup> e conservazione dei risultati elettorali come espressione dello Stato democratico<sup>47</sup>.

L'istituto di cui all'art 143 del D.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, che, al primo comma novellato, stabilisce che «fuori dai casi previsti dall'articolo 141, i consigli comunali e provinciali sono sciolti quando, anche a seguito di accertamenti effettuati a norma dell'articolo 59, comma 7, emergono concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile degli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento<sup>48</sup> o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonchè il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.», ebbene tale istituto ha visto una costante *attenzione giurisprudenziale* che ne ha definito caratteristiche e limiti di applicazione, soprattutto per quanto concerne le finalità di tutela, all'individuazione della categoria degli elementi di collegamento o condizionamento, alla sua compatibilità costituzionale nella ricerca di un giusto equilibrio tra obiettivi di sicurezza pubblica e salvaguardia delle scelte del corpo elettorale, giungendo così all'elaborazione di soluzioni volte a calibrare gli effetti e la

---

<sup>45</sup> cfr. AA.VV. [a cura dell'Ufficio studi e documentazione del Consiglio di Stato], *Attività amministrativa e tutela degli interessati: l'influenza del diritto comunitario*, Torino: G. Giappichelli, 1997, pp. 52-84

<sup>46</sup> cfr. F. TIGANO, *Amministrazione, costituzione e buon andamento: profili della nuova legalità amministrativa*, Messina, Sicania, 2002, pp. 14-29

<sup>47</sup> cfr. F. LONGO, *Lo scioglimento dei consigli comunali per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso è questione di contesto*, in *Foro Amm.*, C.d.S., 2008, n. 3, p. 880 ss

<sup>48</sup> cfr. le bellissime ed attuali pagine di S. PIGNATARO, *Il principio costituzionale del buon andamento e la riforma della pubblica amministrazione*, [presentazione di Paolo Giocoli Nacci], Bari: Cacucci, 2012

portata di un intervento statale comunque fortemente tese a rilevanti modificazioni o alterazioni dell'organo amministrativo eletto, con evidenti ricadute anche sulla vita sociale (oltre che logicamente amministrativa) delle comunità locali<sup>49</sup>.

L'Amministrazione, è noto, dispone di ampi margini di apprezzamento nel valutare gli elementi che possono essere indice di collegamenti diretti o indiretti fra gli appartenenti ai vertici politici dell'Ente e la criminalità organizzata ovvero di forme di condizionamento, potendo le valutazioni sottese all'assunzione della misura in esame fondarsi anche su situazioni che non si sono concretate in episodici addebiti personali, ma che sono comunque tali da rendere plausibile, nel loro insieme, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una soggezione degli amministratori alla criminalità organizzata, anche qualora il valore indiziario degli elementi raccolti non sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione ovvero abbia condotto, come in questo caso, all'assoluzione degli amministratori indagati<sup>50</sup>.

Ai fini dell'istituto di cui all'art. 143 cit., non rileva, quindi, il fatto che le disfunzioni dell'apparato burocratico amministrativo siano pregresse, essendo sufficiente che l'amministrazione in carica nulla abbia fatto in concreto per rimuovere l'inefficienza, con la conseguenza che anche un comportamento meramente omissivo, o comunque di tolleranza o di tiepidezza<sup>51</sup>, o di dissociazione meramente nominale o dichiarata, ma non effettivamente posta in essere, costituisce in effetti la perpetuazione della situazione di disfunzione e di illegalità preesistente, che sul piano della tutela è oggetto di disvalore quanto la condotta commissiva che l'ha originata.

Ebbene, l'art. 143, comma 10, cit., nel prevedere che «Il decreto di scioglimento conserva i suoi effetti per un periodo da dodici mesi a diciotto mesi prorogabili fino ad un massimo di ventiquattro mesi in casi eccezionali», va a determinare, in ultima istanza, un termine mobile di durata degli effetti dello scioglimento, del quale sarà certa la data di decorrenza, che andrà a coincidere con quella di emanazione del

---

<sup>49</sup> T.A.R. Campania, Napoli I Sezione 6 febbraio 2006 n. 1621

<sup>50</sup> cfr. Cons. Stato, Sez. IV, n.1004/2007; TAR Lazio -Roma-, Sez. I, 19 maggio 2011, n.4370; TAR Lazio - Roma- , 9 agosto 2011, n.7070

<sup>51</sup> cfr. V. METE, *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Acireale-Roma, Bonanno, 2009, p. 93-102

decreto presidenziale, ma non sarà altrettanto certa la data finale, essendo quest'ultima sensibile alle vicende che incidono sull'efficacia del decreto stesso. Ciò vuol dire che la norma contempla un termine il cui sviluppo è strettamente dipendente dall'efficacia del provvedimento, con la conseguenza che la perdita temporanea di tale efficacia impedisce che il termine possa decorrere ed esaurirsi.

Tale conclusione giurisprudenziale è sostenuta anche dal rilievo che la durata del periodo di scioglimento e viene modulata in funzione dell'obiettivo del ripristino delle condizioni di regolare funzionamento dell'ente locale, affinché la commissione straordinaria abbia a disposizione il tempo necessario per operare in tal senso.

Quanto agli elementi su collegamenti e forme di condizionamento, la giurisprudenza ha precisato, che in considerazione anche del tenore della norma e del riferimento voluto a concetti non esattamente definiti e determinati, l'applicazione della norma risulta collegata all'esistenza di circostanze aventi «un grado di significatività e concludenza» inferiore rispetto a quello che deve essere alla base di un procedimento penale o di prevenzione<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> così, Consiglio di Stato, Sez. IV, 6 aprile 2005 n. 1573

### **3. Gli elementi sulla base dei quali può essere disposto il provvedimento dissolutorio.**

Il provvedimento di scioglimento, sebbene contraddistinto da ampi margini di discrezionalità, e dall'assenza di una rigida predeterminazione dei suoi requisiti di fatto, deve essere sempre ancorato a due presupposti di legittimità:

a) gli elementi considerati devono essere comunque acquisiti attraverso modalità tali da garantirne un grado minimo di attendibilità, anche in relazione al percorso logico induttivo che può indicare la concreta esistenza di un livello significativo di condizionamento;

b) gli elementi, correttamente accertati, devono comunque evidenziare un adeguato rilievo causale le due indicate condizioni.

Sembra opportuno in via di premessa del presente paragrafo, rimarcare che per lo scioglimento del Consiglio comunale l'art. 143 cit. non richiede l'accertamento di singole fattispecie penali addebitabili a uno o più determinati soggetti, ma un generale, complessivo, quadro indiziario da cui sia ragionevolmente deducibile una situazione di condizionamento o di contiguità dell'attività amministrativa da parte delle organizzazioni criminali con conseguente sviamento dalle finalità istituzionali dell'ente locale disciolto.

Quanto evidenziato fino a questo punto dal nostro lavoro di ricerca giurisprudenziale, rende ragione dell'ampiezza della potestà di apprezzamento rimessa all'Amministrazione nella valutazione, innanzi tutto, della sussistenza dei collegamenti e forme di condizionamento di cui alla norma, che ben possono riguardare situazioni non traducibili in addebiti personali, ma tali da comprovare l'ipotesi di una possibile soggezione degli amministratori alla criminalità organizzata<sup>53</sup>. Si tratta, quindi, di una potestà di valutazione molto ampia che è possibile riscontrare anche per quanto è attinente alle conseguenze dei collegamenti e forme di condizionamento evidenziati, sul piano della compromissione della libera determinazione degli organi elettivi, del

---

<sup>53</sup> Consiglio di Stato, Sez. V, 2 ottobre 2000, n. 5225; TAR Calabria, Catanzaro, Sez. I, 29 gennaio 2002 n. 106

buon andamento e del regolare funzionamento dei servizi, che non devono necessariamente concretarsi in situazione di accertata volontà degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata<sup>54</sup>.

A fronte di una situazione chiaramente identificata come di illegittimità, è necessario che ne sia disposta in tempi ragionevoli l'effettiva e sostanziale eliminazione.

Risulterà, pertanto, irrilevante la produzione, anche intensa e reiterata, di atti amministrativi contenenti dichiarazioni di intenti, direttive, disposizioni, programmi o atti di indirizzo latamente intesi, quando, in un lungo lasso di tempo, superiore a quello ragionevolmente necessario secondo diligenza e buona fede all'elaborazione di una matura e consapevole maturità decisionale amministrativa, a tali atti non facciano seguito l'effettiva rimozione delle cause, degli effetti e delle conseguenze dell'azione illegittima che si è inteso dichiarare di voler correggere.

Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali costituisce, quindi, espressione di un potere straordinario cui è possibile far ricorso solo in evenienze altrettanto straordinarie<sup>55</sup>, costituendo, al pari di altri strumenti di contrasto alla diffusione della criminalità organizzata in settori nevralgici della vita delle amministrazioni locali, un mezzo di intervento teso a garantire la massima anticipazione della soglia di tutela, risultando svincolato sia da accertamenti in sede penale, sia dalla ricorrenza di misure di prevenzione o di sicurezza e ciò anche al fine specifico di disporre di un mezzo immediato di salvaguardia<sup>56</sup>.

Per quanto concerne l'onere probatorio relativo alla sussistenza degli elementi di contatto tra l'Amministrazione e l'ambiente del crimine organizzato, l'esercizio del potere di scioglimento è stato ritenuto legittimamente fondato sulla base di eventi anche di *semplice pericolo*, riconoscendosi decisiva rilevanza ad elementi di natura

---

<sup>54</sup> cfr. M. PICCHI, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della pubblica amministrazione: dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto*, in *Federalismi.it, Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*, numero 21, 23/10/2013

<sup>55</sup> Corte Costituzionale 19 marzo 1993, n. 103, a proposito dell'art. 15 bis, L. n. 55/90

<sup>56</sup> Consiglio di Stato, IV Sez., 4 febbraio 2003, n. 562; Consiglio di Stato, V Sez., 14 maggio 2003, n. 2590, 23 giugno 1999, n. 713, 22 marzo 1999, n. 319, 3 febbraio 2000, n. 585, 2 ottobre 2000, n. 5225; Consiglio di Stato, sez. VI, 6 aprile 2005 n. 1573; Consiglio di Stato, sez. V, 18 marzo 2004 n. 1425

meramente indiziaria, disponendo l'autorità investigativa di un ampio margine di discrezionalità nella valutazione degli elementi acquisiti<sup>57</sup>, anche prescindendo dagli esiti degli accertamenti penali aventi ad oggetto fatti e comportamenti degli amministratori<sup>58</sup>. E, pertanto, la significatività degli indizi adottati a sostegno dello scioglimento non dovrà collegarsi ad una finalità repressiva o sanzionatoria<sup>59</sup> nei confronti del Sindaco o di uno specifico amministratore - non essendo in tal senso necessaria un'espressa situazione di collusione - dovendo piuttosto trattarsi di elementi che rendono *verosimile* la possibilità di una soggezione tout court o comunque di un sintomatico grado di permeabilità dell'ente alle logiche ed agli obiettivi del crimine organizzato<sup>60</sup>, essendo quindi sufficiente, oltre alla notoria presenza sul territorio di quest'ultima, una situazione di diffuso cattivo funzionamento di alcuni settori dell'amministrazione locale sensibili agli interessi economici dei sodalizi criminali; ulteriore condizione che legittima il ricorso alla misura dello scioglimento sussiste in presenza di sintomatiche disfunzioni nell'agire dell'amministrazione comunale, alle quali gli amministratori non hanno saputo porre argine o che non hanno avvertito adeguatamente, e dalle quali si può desumere che interessi economici privati di uomini e di imprese legati alla criminalità hanno saputo giovare, in via sistematica o in episodi ricorrenti<sup>61</sup>.

Probabilmente mai come in questo caso l'approccio metodologico della nostra ricerca influenza fortemente impostazione e soluzione del problema.

D'altra parte forse sembra esserci, nel nostro caso, come vedremo, una visione giurisprudenziale univoca del problema. Proprio per l'approccio metodologico seguito e qui condiviso; del tutto opinabile, s'intende.

Né è necessario che gli eventi da esaminare rivestano lo *status* di fonti di prova sul piano delle responsabilità penali, atteso che la normativa richiede la sola presenza di elementi e circostanze che abbiano un grado di rilevanza inferiore a quelli che

---

<sup>57</sup> Consiglio di Stato V Sezione 20.10.2005 n. 5878

<sup>58</sup> Consiglio di Stato VI Sezione 26.11.2007 n. 6040

<sup>59</sup> Consiglio di Stato, sez. V, 3 febbraio 2000 n. 585; Consiglio di Stato, sez. IV, 21/11/1994, n. 925

<sup>60</sup> T.A.R. Campania, Napoli I Sezione 6 febbraio 2006 n. 1622

<sup>61</sup> Consiglio di Stato V Sezione 23 agosto 2006 n. 4946

legittimano l'adozione dell'azione penale<sup>62</sup>, purché emerga una chiara manifestazione della situazione di compromissione dell'Amministrazione nei cui confronti la eventuale proposta di scioglimento, senza che ciò comporti un giudizio, deve invece intendersi anche come cautelativa della libertà di azione e di pensiero dei consiglieri comunali stessi.

Gli elementi, inoltre, devono essere intesi, non già in senso atomistico, ma valutati nel loro insieme, ossia come quadro indiziario sintomatico di un atteggiamento complessivo dell'amministrazione dell'ente locale che, per effetto di possibili contatti dall'esterno, non sia teso alla esclusiva cura degli interessi pubblici di cui lo stesso è tributario<sup>63</sup>; per altro, il sindacato giurisdizionale sul corretto esercizio del potere di scioglimento deve essere limitato alla verifica, oltre che di un idoneo e sufficiente supporto di istruttoria ed apparato motivazionale, anche di una sostanziale ragionevolezza delle valutazioni operate, diversamente potendo prospettarsi situazioni di erronea interpretazione di elementi di fatto ed allontanamento dalla funzione tipica del potere, la cui stringente applicazione rende omaggio alla salvaguardia delle libere scelte della comunità locale di riferimento.

Nel descritto panorama normativo e giurisprudenziale si deve ora collocare il dato normativo, conseguente alla novella di cui all'art. 2, comma 30 della legge 15 luglio 2009 n. 94, che, rispetto alla previgente formulazione, fa espresso riferimento all'esistenza di «concreti, univoci e rilevanti» elementi di collegamento o condizionamento con la criminalità organizzata.

Con tale specificazione il legislatore ha inteso conformare il potere istruttorio e valutativo dell'autorità statale in materia di scioglimento degli organi di governo degli enti locali, attraverso una più rigida *perimetrazione* degli ambiti del giudizio di apprezzamento, ora astretto dall'osservanza di canoni oggettivi di rilevanza degli elementi indiziari raccolti e ritenuti valutabili.

Resta inteso che la precedente giurisprudenza citata non si pone affatto in contrasto con la disposizione di cui all'art. 143 cit., essendo da sempre stata avvertita

---

<sup>62</sup> cfr. AA.VV. [a cura di Vincenzo Garofoli], *L'azione penale tra obbligatorietà e discrezionalità*. atti del Convegno, Bari, 29 novembre 2008, Villa Romanazzi Carducci, Milano, Giuffrè, 2009

<sup>63</sup> Consiglio di Stato IV Sezione 15.6.2004 n. 4467

la necessità di delineare, sotto il profilo di una quanto più appropriata rilevazione degli elementi indiziari e della massima razionalità e proporzionalità della loro conseguente valutazione, i limiti interni dell'ampio potere in materia di scioglimento, e tanto proprio in ragione della sua particolare invasività rispetto a scelte di democrazia diretta compiute dalle collettività locali di riferimento.

Passando, ora, ad una analisi di quelle che sono le tre caratteristiche introdotte dalla novella ed esclusa ogni possibile conformazione del potere valutativo in termini di necessaria dimensione quantitativa minima del coacervo di elementi sufficiente a sostenere validamente un giudizio di collegamento o condizionamento mafioso, possiamo affermare che ciascuna di esse esprime una qualità relazionale diretta con il bene-interesse tutelato dalla norma, così finendo per attenuare l'utile ricorso ad un ragionamento probatorio di tipo presuntivo che costituisce espressione consueta dell'esercizio del potere amministrativo di prevenzione e contrasto al fenomeno della criminalità organizzata<sup>64</sup>.

In questo senso, il riferimento ad elementi "concreti" esprime la volontà del legislatore di limitare la rilevanza indiziaria ad elementi fattuali, da intendersi come vicende ed accadimenti storicamente verificatisi ed accertati, senza attribuire eccessiva rilevanza a mere congetture o ragionamento di tipo deduttivo<sup>65</sup>.

La caratteristica di "univocità" fa invece riferimento ad una significatività tendenzialmente oggettiva dell'elemento indiziario, a cui deve accompagnarsi una coerenza d'insieme di tutti gli indizi raccolti, tra cui deve sussistere un rapporto di non contraddizione, armonia ed assenza di possibili interferenze interpretative.

Infine, la "rilevanza" attiene, più propriamente, al giudizio valutativo in sé ed impone al titolare del potere una particolare attenzione nel motivare la ragione dell'assunzione di un determinato elemento di fatto ad indizio di condizionamento o collegamento con la criminalità organizzata.

---

<sup>64</sup> cfr. R. ROLLI, *Il comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, Aracne, 2013, pp.35-61

<sup>65</sup> ancora R. ROLLI, *Il comune degli altri... op.cit.*

#### **4. Misura straordinaria e sua fondamentale funzione di contrasto alla capillare diffusione della criminalità organizzata sull'intero territorio nazionale.**

Sulle questioni di diritto in esame si osserva, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa in materia<sup>66</sup>, che lo scioglimento ed il commissariamento degli organi elettivi locali consente di contrastare la patologia del sistema democratico costituita dalle infiltrazioni della criminalità organizzata nelle istituzioni<sup>67</sup>. Si tratta, perciò, come è stato già accennato sopra, di una particolare misura di controllo<sup>68</sup> sugli organi posta in essere dall'ordinamento al fine di difendere l'ordine e la sicurezza pubblica, a garanzia della sussistenza di quelle condizioni minimali che consentano liberamente e legalmente lo svolgimento del dibattito e la partecipazione politica dei cittadini e di tutte le forze espresse da una società pluralistica<sup>69</sup>.

Non è superfluo sottolineare che, ai sensi dell'art. 143, comma 5, cit., “il termine del decreto di cui al comma 3 (decreto di scioglimento, ndr.) decorre dalla data del provvedimento di sospensione”, con conseguente travolgimento di ogni utilità discendente dalla pronuncia di annullamento del decreto di sospensione, venga assorbita anche dalla portata applicativa del successivo decreto di scioglimento non impugnato, anche con riguardo alle situazioni rilevanti medio tempore.

Infatti, con tale disposizione, il legislatore ha inteso far retroagire gli effetti del decreto di scioglimento alla data di emanazione del decreto di sospensione, attraendo la valutazione di pericolosità a fini cautelari nell'orbita del definitivo giudizio di permeabilità mafiosa, a prescindere dall'eventuale rimozione in via giurisdizionale del provvedimento di sospensione emesso a monte.

---

<sup>66</sup> fra le altre, TAR Lazio, I Sezione, 9 aprile 2014 n. 5856/2014

<sup>67</sup> cfr. D. D'AMICO, *Le caratteristiche del provvedimento di scioglimento*, in R. ROLLI (a cura di), *Lo scioglimento... op. cit.*, p. 81 ss.

<sup>68</sup> cfr. l'insuperato G. DE GIORGI CEZZI, *I controlli nell'amministrazione moderna : la funzione di controllo dal garantismo alla regolazione*, Roma, 1990, pp. introduttive

<sup>69</sup> cfr. A. CRISMANI, *L'influenza della criminalità organizzata sul libero esercizio dell'azione amministrativa degli enti locali*, in *Federalismi.it, Rivista di Diritto Pubblico Italiano, Comparato, Europeo*, numero 7, 02/04/2014

La norma dunque indica chiaramente che tale complessivo accertamento può collegarsi anche al riscontro di semplici “elementi”, purché idonei a dimostrare la sussistenza dei presupposti necessari per disporre lo scioglimento dell’ente locale.

Ciò significa, evidentemente, che il grado di certezza dei fatti rilevanti potrebbe essere considerato meno elevato di quello che dovrebbe risultare da una sentenza penale di condanna per reati incidenti sull’attività istituzionale dell’ente.

In questa prospettiva, la disciplina legislativa in questione è chiaramente preordinata alla difesa preventiva<sup>70</sup> da un fenomeno criminale peculiare, invasivo delle articolazioni della vita economica e sociale, non richiede, per la sua applicazione né che i fatti considerati si traducano necessariamente in fattispecie delittuose né che, in ordine ad essi, sia raggiunta la certezza probatoria, essendo sufficiente che gli elementi raccolti siano, da un lato, significativi di un condizionamento dell’attività degli organi di amministrazione; dall’altro, che tale condizionamento si ricollegli all’influenza di gruppi di criminalità mafiosa o camorristica.

Ed invero, a tal fine, non è neppure necessario che la volontà dei singoli amministratori sia coartata con la violenza, come si è visto sopra, dal momento che il condizionamento, idoneo a determinare lo scioglimento dell’organo, può essere anche frutto di spontanea adesione culturale o di timore o di esigenza di quieto vivere, risultando, in tutti i casi, l’attività amministrativa deviata dai suoi canoni costitutivi per essere rivolta a soddisfare interessi propri della criminalità organizzata<sup>71</sup>.

Pertanto il rapporto tra decreto di sospensione e quello di scioglimento è l’unico momento in grado di garantire la coerenza dell’ordinamento giuridico, che, in un settore così importante della vita democratica dei cittadini, mal tollererebbe l’evidente contraddittorietà che si verrebbe a creare tra l’eventuale invalidazione giurisdizionale delle ragioni poste a base del provvedimento di sospensione e la (successiva) conferma delle stesse nel provvedimento di scioglimento rimasto inoppugnato<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, n. 727 del 14 febbraio 2014 e Consiglio di Stato, Sez. VI, n. 6657 del 28 ottobre 2009

<sup>71</sup> Cons. Stato, VI Sezione, 5 ottobre 2006, n. 5948

<sup>72</sup> cfr. A. BARTOLINI, A. PIOGGIA, *La legalità dei principi di diritto amministrativo e il principio di legalità*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. RENNA e F. SAIITA, Milano 2012 pp.51-70

La misura dello scioglimento dell'organo consiliare non risulta essere, quindi, una sorta di strumento sanzionatorio<sup>73</sup> nei confronti dei titolari degli organi elettivi o burocratici, ma uno strumento volto a porre rimedio a situazioni di possibile soggezione degli amministratori alla criminalità organizzata<sup>74</sup>.

Innanzitutto, è lo stesso primo comma dell'art. 143 che, come è stato già osservato, nel riferirsi a «collegamenti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile», mostra di superare la rilevanza a fini dissolutori di un possibile condizionamento ascrivibile all'iniziativa del singolo o di gruppi associativi semplici, che, per quanto intensa, non può mai giungere ad assumere sul piano dimensionale la forza intimidatrice propria di un'associazione territoriale di stampo mafioso; ne discende che solo in presenza di una situazione di grave interferenza tra amministrazione locale ed associazione mafiosa, il legislatore ritiene che si possa utilmente rinunciare alla conservazione del risultato elettorale, ritenendosi eccezionalmente prevalenti esigenze di sicurezza pubblica rispetto all'autodeterminazione politica della collettività locale.

Inoltre, ed a completamento di quanto sopra rilevato, esigenze di simmetria del sistema impongono un accesso scientifico teso ad un'interpretazione dell'art. 143 cit. che si riveli aderente alla natura speciale del reato associativo di cui all'art. 416 bis c.p., anche in ragione del noto significato storico-giuridico che a tale norma si è soliti ascrivere. Si osserva che, l'associazione di tipo mafioso, di cui all'art. 416 bis terzo comma c.p. – così come quelle similari a questa assimilate, ai sensi dell'art. 416 bis, ultimo comma c.p., come la camorra campana – presenta, come fenomeno criminale associativo in sè, un'autonoma e presupposta capacità di intimidazione, volta tra l'altro ad acquisire la gestione ed il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, appalti e servizi pubblici; ed è pertanto (solo) al *pericolo* costituito da tale fenomeno che la norma di cui all'art. 143 intende porre rimedio, diversamente esponendosi al rischio di applicazione eccessiva di un istituto che manifestamente si vuole porre come mezzo di contrasto al crimine organizzato, inteso come formula

---

<sup>73</sup> cfr. fra le più recenti: Consiglio di Stato, Sez. III, n. 4845 del 26 settembre 2014

<sup>74</sup> cfr. D. TURTURA, *Intervento al Forum su I Consigli comunali sciolti per infiltrazioni mafiose. Problemi economico-sociali*, Documenti Cnel, 67, Roma

associativa che proprio per tale sua natura sodalitaria richiede un più severo controllo e maggiore intensità di repressione, anche a costo di sacrificare diritti di rilevanza costituzionale, come quello di elettorato.

Sotto altro concorrente profilo, è stato evidenziato come il principio della separazione tra funzione di gestione, devoluta ai dirigenti dell'apparato burocratico degli enti, e funzione di indirizzo e di controllo, rientrando nelle attribuzioni degli organi elettivi, non escluda le responsabilità che fanno capo a questi ultimi, attraverso l'esercizio dei poteri a loro devoluti, qualora emergano azioni od omissioni tali da manifestare l'inefficienza dell'organo collegiale, considerato nel suo complesso, ad assicurare l'indipendenza dell'attività amministrativa da pressioni o condizionamenti della criminalità mafiosa<sup>75</sup>.

Resta, comunque, l'idea di fondo che lo studio del tema indicato possa attrarre oggi l'interesse del giurista più che per la rilevanza e straordinarietà della questione in sé, perché quest'ultima può, assieme ad altre, consentire di verificare un profilo sempre più importante per la comprensione del difficile rapporto tra giudice e legge: quello dell'analisi delle "politiche" giurisprudenziali (nel nostro caso essenzialmente del giudice amministrativo), attraverso lo studio delle argomentazioni retoriche e degli "stilemi" impiegati, specie ove si abbia a che fare col sempre più difficile rapporto fra regole (soprattutto processuali) e principi, nonché a fronte dell'attenuata rilevanza del principio di separazione dei poteri. Ma su questi aspetti, di carattere più generale, torneremo alla fine del lavoro.

Si osserva, poi, che nonostante lo spostamento delle competenze relative alla gestione dell'ente, gli organi di vertice politico – amministrativo hanno comunque compiti pregnanti di pianificazione, di direttiva, di impulso, di vigilanza e di verifica che impongono l'esigenza di intervenire ed apprestare tutte le misure e le risorse necessarie per una effettiva e sostanziale cura e difesa dell'interesse pubblico dalla compromissione derivante da ingerenze estranee<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> cfr. F.ALFANO, E.GULLOTTI, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni e condizionamenti della criminalità organizzata (legge 15 luglio 2009, n. 94)*, in *Nuova Rass. on line*, 3,2010

<sup>76</sup> Tar Campania, Napoli, 2 agosto 2006, n. 7783

La norma in questione, considerata 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 all'adozione del decreto di scioglimento l'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<sup>77</sup>.

Va infatti ricordato che la disciplina contenuta nel più volte citato art. 143 è volta a tratteggiare uno strumento tipico (lo scioglimento degli organi dell'ente locale disposto con provvedimento dell'autorità di Governo centrale), con l'obiettivo di far fronte in maniera adeguata al rischio dell'incidenza di possibili condizionamenti malavitosi sull'ordinamento svolgimento della vita democratica locale.

La previsione normativa si incentra su una disciplina complessa, giustificata dalla delicatezza della valutazione spettante all'organo competente, scomponibile in tre parti essenziali, come chiarito da recente giurisprudenza<sup>78</sup>:

- l'accertamento della esistenza di collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o della sussistenza di altre rilevanti forme di condizionamento degli amministratori stessi (si intende da parte della stessa criminalità organizzata);

- la compromissione della libera determinazione degli organi elettivi, del buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché del regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati;

---

<sup>77</sup> cfr. P.CLARIZIA, *La nuova disciplina dello scioglimento degli organi elettivi*, in F.RAMACCI, G.SPANGHER (a cura di), *Il sistema della sicurezza pubblica*, Milano, 2010, pp. 132-158

<sup>78</sup> Cons. Stato, sez. V, 5146/2007

- la sussistenza di un nesso causale tra il riscontrato collegamento o condizionamento e l'effetto di compromissione della vita dell'ente locale.

Più radicalmente, va osservato che lo scopo di tutela che l'art. 143 cit. si propone e che ne impone una lettura sostanziale è non tanto quello di sciogliere l'organo consiliare, bensì quello di insediare la gestione straordinaria, con la conseguenza che essendo lo scioglimento dell'organo in carica un mero strumento per il fine, l'insediamento della Commissione straordinaria ben può avvenire anche dopo l'avvenuta dimissione dei consiglieri comunali e conseguente auto estinzione dell'Amministrazione locale, a nulla importando se l'accesso agli atti avviene prima o dopo le dimissioni, posto che l'accesso medesimo è frutto di un mero potere di indagine seppure a natura ispettiva.

A tal proposito si deve considerare, innanzitutto, che lo scioglimento del Consiglio comunale è disposto in quanto l'autogoverno e, di seguito, l'efficace ed efficiente amministrazione della cosa pubblica risultano come minacciate da pressioni della criminalità mafiosa, che, per la natura mutevole e fortemente mimetica di quest'ultima, possono essere perpetrate, in maniera non tipizzabile ex ante, alle quali bisogna poter far fronte con strumenti duttili.

Il giudizio che porta allo scioglimento sarà dunque duplice, essendo volto ad apprezzare, in positivo, la sussistenza di un interesse criminale alla gestione pubblica ed, in negativo, la sussistenza di elementi strutturali di debolezza nella gestione dell'Ente che possono consentirne la permeabilità rispetto a centri decisionali esterni.

Lo scioglimento dell'amministrazione locale è, dunque, dipendente dall'apprezzamento della debolezza di quest'ultima, ossia dalla sua insufficiente capacità di far fronte alla pressione delle consorterie mafiose, qualunque sia la causa di tale insufficienza e dunque anche nel caso in cui gli amministratori risultino essere stati oggetto di atti di intimidazione o violenza, perché l'istituto non ha alcun carattere sanzionatorio, ma è un rimedio di natura oggettiva che l'ordinamento appresta per situazioni patologiche di compromissione del naturale funzionamento dell'autogoverno locale.

E' quindi, si sottolinea che, una volta accertata la sussistenza di una situazione di ingerenza, si impone l'insediamento di un organismo di gestione che sia indipendente

rispetto al tessuto territoriale locale che va tutelato, allo scopo di rinforzare le strutture amministrative dell'Ente e consentire alla classe politica locale di adottare ogni e necessario comportamento atto a porre idonee barriere nel meccanismo della rappresentanza elettiva rispetto ai tentativi di infiltrazione o condizionamento.

Per tutte queste ragioni, condizionare l'operatività di questo particolare istituto di prevenzione alla formale sussistenza dell'organo consiliare è certamente limitativo della sua efficacia, oltre che non rispondente alla ratio di tutela<sup>79</sup>.

Parte della dottrina ha osservato che il principio del giusto procedimento sembra essere più un metaprinzipio, che contiene in sé altri principi più specifici: «in esso confluiscono, a seconda delle diverse impostazioni dottrinali, la pretesa dei destinatari dell'azione amministrativa di essere ascoltati e più in generale di partecipare, la pretesa ad un comportamento corretto, equo ed imparziale da parte dei pubblici poteri, la pretesa di conoscere le ragioni della decisione finale, la pretesa ad una buona amministrazione qualunque sia il significato che si attribuisca a tale sintagma»<sup>80</sup>.

La Corte Costituzionale con la sentenza n. 103/93<sup>81</sup> ha escluso che la perdurante durata della gestione straordinaria, nel caso oggetto della nostra ricerca, possa ledere il principio di rappresentanza democratica della Comunità locale, considerate le ragioni cautelari e di garanzia del commissariamento, posto proprio a tutela dell'effettivo svolgimento del rapporto di rappresentanza democratica fra

---

<sup>79</sup> punto di riferimento per questo paragrafo: M.A. SANDULLI, *Verso un processo amministrativo "oggettivo"*, in *Foro Amm. - TAR 2004*, pp. 2423 ss

Ed inoltre, utile punto di riferimento risultano le parole di V. FERA, *Il principio del giusto procedimento alla luce della legge 15 del 2005*, in *Giustizia Amministrativa - rivista di diritto pubblico*, Giustamm.it, n.3/2005 (s.d.): «Il principio del giusto procedimento, conformemente a quanto stabilito dall'art. 97 Cost., garantisce il diritto di partecipazione dei soggetti interessati. In tal modo la P. A. può effettuare le proprie scelte, le proprie decisioni alla luce delle rappresentazioni delle ragioni manifestate dagli interessati e del loro apporto, anche collaborativo. Il cittadino cambia il ruolo all'interno del procedimento amministrativo in modo attivo nell'ottica dello snellimento dell'attività amministrativa. Lo scopo del legislatore è evidente: l'azione amministrativa deve essere tale da creare un rapporto di fiducia tra i cittadini e le P. A.»

<sup>80</sup> A. ZITO, *Il principio del giusto procedimento*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, pp. 509 ss

<sup>81</sup> cfr. A.L. GUAGLIANO, *Le cause straordinarie: lo scioglimento degli EE.LL per infiltrazioni mafiose*, in R.ROLLI (a cura di), *op. cit.*, pp. 77 ss.

comunità locale ed amministratori dell'ente locale. In particolare, dubbi di costituzionalità sono sorti in passato in merito alla durata degli effetti del decreto di scioglimento. Tuttavia, la previsione di un così significativo periodo di durata degli effetti dello scioglimento è sempre stata ritenuta legata alla necessità di procedere al ripristino delle condizioni di legalità e di corretta azione amministrativa dell'ente, depurandolo dalle infiltrazioni criminali che l'avevano caratterizzato nel periodo precedente lo scioglimento.

Pertanto la Corte Costituzionale ha ritenuto costituzionalmente legittimo tale periodo di tempo, in quanto trova una sua ragionevole giustificazione nell'esigenza di evitare il riprodursi del fenomeno, ove si sia manifestato, e di consentire un intervento sul terreno del ripristino della legalità, della eliminazione degli effetti prodotti dal l'inquinamento criminoso, della creazione di condizioni nuove che, avvalendosi della precedente esperienza, permettano la ripresa della vita amministrativa al riparo dai collegamenti e dai condizionamenti cui si era dovuto ovviare con lo scioglimento.

Considerazioni svolte nella pronunzia n. 5146 del 4.10.2007 della quinta Sezione del Consiglio di Stato, considerazioni che vale la pena di riportare per esteso: «...non sarebbe giustificata una tesi interpretativa volta ad escludere la necessità della comunicazione di avvio del procedimento. Al riguardo, il Collegio osserva che la legge n. 241/1990 esprime una regola generale di partecipazione procedimentale, che è suscettibile solo di tipiche e ragionevoli eccezioni, ricavabili, in alcuni casi, anche dal contesto sistematico in cui si collocano determinate disposizioni, pur in mancanza di una previsione espressa. Ora, nel caso di specie, non è possibile individuare né una eccezione esplicita alla regola, né uno di quei casi, elaborati dalla giurisprudenza, di affermata irrilevanza della partecipazione procedimentale, pur in mancanza di una disposizione espressa di esclusione. Al contrario, proprio la consistenza degli interessi in gioco, correlati al regolare svolgimento delle funzioni degli enti locali e alla fisiologica conclusione del mandato elettivo degli organi di vertice politico-amministrativo esige che le parti interessate siano adeguatamente e tempestivamente coinvolte nel procedimento. Questa necessità è tanto più accentuata nelle ipotesi in cui la connotazione discrezionale del provvedimento risulti particolarmente marcata,

oppure si tratti di valutare la rilevanza di caratteristici elementi istruttori, dal significato oggettivamente non univoco. È anche vero che l'accertamento di infiltrazioni malavitose nella vita istituzionale dell'ente potrebbe richiedere "interventi immediati e decisi", come esattamente rilevato dalla Sezione in precedenti occasioni, considerato l'elevato allarme sociale suscitato da gravi fenomeni di compromissione della vita democratica dell'ente esponenziale della comunità locale. Ma in relazione a tale fattispecie, può trovare applicazione, eventualmente, la speciale misura cautelare prevista dal comma 5 dello stesso articolo 143: «Quando ricorrono motivi di urgente necessità, il prefetto, in attesa del decreto di scioglimento, sospende gli organi dalla carica ricoperta, nonché da ogni altro incarico ad essa connesso, assicurando la provvisoria amministrazione dell'ente mediante invio di commissari. La sospensione non può eccedere la durata di 60 giorni e il termine del decreto di cui al comma 3 decorre dalla data del provvedimento di sospensione.»

Ora, proprio l'espressa previsione di una fase cautelare tipica, diretta a regolare, in coerenza con il principio di legalità, l'adozione di eventuali interventi repressivi "immediati e decisi", induce a ritenere che il procedimento si debba svolgere, in via ordinaria, secondo modalità che consentano il pieno rispetto dei principi partecipativi, in conformità alle regole generali descritte dalla legge n. 241/1990. In concreto, poi, la violazione dell'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento non sembra essere stata superata da altri fatti comunque idonei a rendere edotti gli interessati dell'inizio dell'iter procedimentale. Quanto meno, le difese dell'amministrazione, articolate in grado di appello, omettono qualsiasi riferimento a tali eventualità. Inoltre, nel caso di specie, l'Amministrazione non si è avvalsa del disposto di cui all'articolo 21 octies, comma 2, secondo periodo, della legge n. 241/1990, in forza del quale il provvedimento non è annullabile se essa dimostra in giudizio che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato. Oltretutto, proprio le ampie contestazioni di merito, articolate in giudizio dagli appellanti, inducono a ritenere che l'esito del procedimento non era affatto scontato e avrebbe potuto essere largamente condizionato, quanto meno sul piano motivazionale, dalla valutazione degli eventuali apporti partecipativi svolti dagli interessati».

In proposito la giurisprudenza consolidata, esclude la necessità dell'avviso dell'avvio del procedimento relativamente all'informativa antimafia, atteso che si tratta di procedimento di natura cautelare caratterizzato da celerità e riservatezza<sup>82</sup> nonché per l'effetto interdittivo e vincolante per l'amministrazione, la quale è tenuta doverosamente a procedere al ritiro dell'aggiudicazione<sup>83</sup>.

E' stato all'uopo precisato che "la deroga all'esigenza di garantire la partecipazione al procedimento fin dal suo avvio deriva dalla delicatezza della materia e non contrasta con alcun principio costituzionale" e che «la tutela è consentita in modo pieno attraverso il sindacato sulla motivazione<sup>84</sup> del provvedimento antimafia»<sup>85</sup>.

Invero, va ribadito che la valutazione delle acquisizioni probatorie in ordine a collusioni e condizionamenti non può essere effettuata estrapolando dal materiale acquisito singoli fatti ed episodi, al fine di contestare l'esistenza di taluni di essi ovvero di sminuire il rilievo di altri in sede di verifica del giudizio conclusivo sull'operato consiliare: in presenza di un fenomeno di diffusa criminalità - e, nel caso di specie, la diffusione sul territorio che ne occupa della criminalità organizzata non sembra revocabile in dubbio - gli elementi addotti, a riprova di collusioni, collegamenti e condizionamenti, vanno considerati nel loro insieme, giacché solo dal loro esame complessivo può ricavarsi la ragionevolezza dell'addebito mosso all'organo consiliare di incapacità, nel determinato contesto ed a prescindere da responsabilità dei singoli, di esercitare l'attività di controllo e di impulso cui è deputato per legge<sup>86</sup>: il che legittima l'intervento statale finalizzato al ripristino della legalità ed al recupero della struttura pubblica ai propri fini istituzionali.

---

<sup>82</sup> Cons. di Stato, VI, n. 6555 del 2006; VI, n. 3155 del 2008

<sup>83</sup> Cons. di Stato, V, n. 851 del 2006

<sup>84</sup> cfr. B. MARCHETTI, *Il principio di motivazione*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi...* *op.cit.*, p. 521-532

<sup>85</sup> Cons. di Stato, VI, n. 756 del 2008

<sup>86</sup> Cons. Stato, Sez. IV 6.4.2005 n. 1573; Sez. IV, 4 febbraio 2003 n. 562; Sez. V, 22 marzo 1998 n. 319 e 3 febbraio 2000 n. 585

