



# diritto religioni

Semestrale

Anno XIV - n. 2-2019

luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

28

**Diritto e Religioni**  
Semestrale  
Anno XIV – n. 2-2019  
**Gruppo Periodici Pellegrini**

*Direttore responsabile*  
Walter Pellegrini

*Direttori*  
Mario Tedeschi – Maria d'Arienzo

*Comitato scientifico*

F. Aznar Gil, A. Albisetti, A. Autiero, R. Balbi, G. Barberini, A. Bettetini, F. Bolognini, P. Colella, O. Condorelli, P. Consorti, R. Coppola, G. Dammacco, P. Di Marzio, F. Falchi, A. Fuccillo, M. Jasonni, G. Leziroli, S. Lariccia, G. Lo Castro, M. F. Maternini, C. Mirabelli, M. Minicuci, R. Navarro Valls, P. Pellegrino, F. Petroncelli Hübler, S. Prisco, A. M. Punzi Nicolò, M. Ricca, A. Talamanca, P. Valdrini, G.B. Varnier, M. Ventura, A. Zanotti, F. Zanchini di Castiglionchio

*Struttura della rivista:*

**Parte I**

**SEZIONI**

*Antropologia culturale*

*Diritto canonico*

*Diritti confessionali*

*Diritto ecclesiastico*

*Diritto vaticano*

*Sociologia delle religioni e teologia*

*Storia delle istituzioni religiose*

**DIRETTORI SCIENTIFICI**

M. Minicuci

A. Bettetini, G. Lo Castro

M. d'Arienzo, V. Fronzoni,

A. Vincenzo

G.B. Varnier

M. Jasonni, G.B. Varnier

G. Dalla Torre

M. Pascali

R. Balbi, O. Condorelli

**Parte II**

**SETTORI**

*Giurisprudenza e legislazione amministrativa*

*Giurisprudenza e legislazione canonica*

*Giurisprudenza e legislazione civile*

*Giurisprudenza e legislazione costituzionale  
e comunitaria*

*Giurisprudenza e legislazione internazionale*

*Giurisprudenza e legislazione penale*

*Giurisprudenza e legislazione tributaria*

**RESPONSABILI**

G. Bianco, R. Rolli,

F. Balsamo, C. Gagliardi

M. Ferrante, P. Stefani

L. Barbieri, Raffaele Santoro,

Roberta Santoro

G. Chiara, R. Pascali, C.M. Pettinato

S. Testa Bappenheim

V. Maiello

A. Guarino, F. Vecchi

**Parte III**

**SETTORI**

*Letture, recensioni, schede,  
segnalazioni bibliografiche*

**RESPONSABILI**

M. Tedeschi

AREA DIGITALE

F. Balsamo, C. Gagliardi

### Comitato dei referees

Prof. Angelo Abignente – Prof. Andrea Bettetini – Prof.ssa Geraldina Boni – Prof. Salvatore Bordonali – Prof. Mario Caterini – Prof. Antonio Giuseppe Maria Chizzoniti – Prof. Orazio Condorelli – Prof. Pierluigi Consorti – Prof. Raffaele Coppola – Prof. Giuseppe D’Angelo – Prof. Pasquale De Sena – Prof. Saverio Di Bella – Prof. Francesco Di Donato – Prof. Olivier Echappè – Prof. Nicola Fiorita – Prof. Antonio Fuccillo – Prof.ssa Chiara Ghedini – Prof. Federico Aznar Gil – Prof. Ivàn Ibàñ – Prof. Pietro Lo Iacono – Prof. Carlo Longobardo – Prof. Dario Luongo – Prof. Ferdinando Menga – Prof.ssa Chiara Minelli – Prof. Agustín Motilla – Prof. Vincenzo Pacillo – Prof. Salvatore Prisco – Prof. Federico Maria Putaturo Donati – Prof. Francesco Rossi – Prof.ssa Annamaria Salomone – Prof. Pier Francesco Savona – Prof. Lorenzo Sinisi – Prof. Patrick Valdrini – Prof. Gian Battista Varnier – Prof.ssa Carmela Ventrella – Prof. Marco Ventura – Prof.ssa Ilaria Zuanazzi.

*Direzione:*

**Cosenza** 87100 – Luigi Pellegrini Editore  
Via Camposano, 41 (ex via De Rada)  
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672  
E-mail: info@pellegrinieditore.it

*Redazione:*

**Cosenza** 87100 – Via Camposano, 41  
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672  
E-mail: info@pellegrinieditore.it

**Napoli** 80133- Piazza Municipio, 4  
Tel. 081 5510187 – 80133 Napoli  
E-mail: dirittoereligioni@libero.it

**Napoli** 80134 – Dipartimento di Giurisprudenza Università degli studi di Napoli Federico II  
I Cattedra di diritto ecclesiastico  
Via Porta di Massa, 32  
Tel. 081 2534216/18

Abbonamento annuo 2 numeri:

per l’Italia, € 75,00  
per l’estero, € 120,00  
un fascicolo costa € 40,00

i fascicoli delle annate arretrate costano € 50,00

È possibile acquistare singoli articoli in formato pdf al costo di € 10,00 al seguente link: [www.pellegrinieditore.com/node/360](http://www.pellegrinieditore.com/node/360)

Per abbonarsi o per acquistare fascicoli arretrati rivolgersi a:

Luigi Pellegrini Editore  
Via De Rada, 67/c – 87100 Cosenza  
Tel. 0984 795065 – Fax 0984 792672  
E-mail: info@pellegrinieditore.it

Gli abbonamenti possono essere sottoscritti tramite:

- versamento su conto corrente postale n. 11747870
- bonifico bancario Iban IT 88R0103088800000000381403 Monte dei Paschi di Siena
- assegno bancario non trasferibile intestato a Luigi Pellegrini Editore.
- carta di credito sul sito [www.pellegrinieditore.com/node/361](http://www.pellegrinieditore.com/node/361)

Gli abbonamenti decorrono dal gennaio di ciascun anno. Chi si abbona durante l’anno riceve i numeri arretrati. Gli abbonamenti non disdetti entro il 31 dicembre si intendono rinnovati per l’anno successivo. Decorso tale termine, si spediscono solo contro rimessa dell’importo.

Per cambio di indirizzo allegare alla comunicazione la targhetta-indirizzo dell’ultimo numero ricevuto.

Tutti i diritti di riproduzione e traduzione sono riservati.

La collaborazione è aperta a tutti gli studiosi, ma la Direzione si riserva a suo insindacabile giudizio la pubblicazione degli articoli inviati.

Gli autori degli articoli ammessi alla pubblicazione, non avranno diritto a compenso per la collaborazione. Possono ordinare estratti a pagamento.

Manoscritti e fotografie, anche se non pubblicati, non saranno restituiti.

Per ulteriori informazioni si consulti il link: <https://dirittoereligioni-it.webnode.it/>  
Autorizzazione presso il Tribunale di Cosenza.

Iscrizione R.O.C. N. 316 del 29/08/01

ISSN 1970-5301

## Presentazione

Nel presente numero vengono pubblicate otto sentenze, delle quali tre del Consiglio di Stato e cinque dei TA.R..

La sentenza n. 1433 del 2019 emessa dal T.A.R. Lazio e la sentenza confermativa del Consiglio di Stato n. 5007 del 2019 trattano anche della penetrazione delle cosche mafiose nell'ambito ecclesiale e sono commentate con nota *“La costruzione di cappelle votive finanziate da organizzazioni criminali e la partecipazione dei malavitosi ai riti religiosi quali possibili presupposti applicativi dell’art. 143, primo comma T.U.E.L.”* dal dott. Fabio Balsamo.

Le due successive sentenze pubblicate, la n. 174 del 2019 del TA.R. Liguria e la n. 2327 del Consiglio di Stato, hanno ad oggetto il rapporto tra messaggio pubblicitario e la tutela giuridica degli interessi individuali collettivi di carattere non economico: nella fattispecie concreta tra il messaggio contro l’obiezione di coscienza in campo abortivo, da una parte, e il sentimento religioso e convinzioni personali, dall’altra. I due Giudici, pur effettuando entrambi una valutazione sui significati ordinari estraibili dal bozzetto di manifesto – che raffigura l’immagine appaiata di un medico e di un ministro di culto cristiano (verosimilmente cattolico), con sovrascritto lo slogan *“Testa o croce? Non affidarti al caso”* e più in piccolo la frase *“Chiedi subito al tuo medico se pratica qualche forma di obiezione di coscienza”* – sentenziano in modo contrastante. Secondo il T.A.R. Liguria il bozzetto di manifesto si limita ad accostare il simbolo religioso all’orientamento teologico tradizionalmente espresso dalla religione cattolica in merito all’interruzione volontaria di gravidanza e pone l’accento sulla necessaria ponderazione nella scelta del medico curante da parte delle pazienti che intendano sottoporsi a detta pratica, posto che il medico che si avvalga della clausola di obiezione, non eseguirà la cura o l’intervento abortivo. Per il giudice di primo grado l’accostamento del simbolo religioso alla relativa posizione teologica non appare tale da ledere l’integrità della persona, né ad incitare all’odio nei confronti della religione cattolica o – tantomeno – alla violenza contro le donne. Pertanto, il Tribunale Amministrativo ritiene che il bozzetto non lederebbe la libertà di coscienza individuale, né il rispetto e la tutela dovuti ad ogni confessione religiosa, a chi la professa e ai ministri di culto, nonché agli oggetti di culto, in quanto l’immediato messaggio ordinariamente estraibile dal manifesto è quello di promuovere la scelta consapevole, meditata e razionale del proprio medico di fiducia limitatamente al tema dell’interruzione della gravidanza, rendendo in

questo modo cosciente il pubblico del fenomeno dell’obiezione di coscienza. Il Consiglio di Stato, riformando la decisione del T.A.R., ritiene che il bozzetto sia discriminatorio nella sua composizione, perché appare offendere indistintamente il sentimento religioso o etico, e in particolare dei medici che optano per la scelta professionale di obiezione di coscienza in tema di interruzione volontaria della gravidanza. Secondo i giudici di Palazzo Spada la pur legittima critica alle scelte dei professionisti obiettori, nel caso *de quo*, supera i limiti generali della continenza espressiva giacché non si ferma a valutazioni misurate, ma senza necessità trasmoda in valutazioni lesive dell’altrui dignità morale e professionale. Infatti, per il Consiglio di Stato, il bozzetto «oppone (“testa o croce”) in termini negativi e reciprocamente escludenti la ragione (“testa”) e la fede cristiana (“croce”); pubblicizza così implicitamente che la fede cristiana (“croce”) oscura la ragione (testa”); nega la dignità della ragione (“testa”) alla scelta medica di obiezione di coscienza motivata da ragioni di fede cristiana (“croce”); appare negare autonoma dignità all’obiezione mossa da ragioni non già cristiane ma semplicemente etiche ovvero di altra fede religiosa; collega la meritevolezza o adeguatezza professionale del medico alle sue libere convinzioni religiose o comunque etiche in tema di interruzione volontaria della gravidanza».

La sentenza n. 577 del 2019 del T.A.R. Puglia affronta la questione dell’approvazione governativa della nomina dei ministri di culto acattolici. Il Tribunale chiarisce che l’approvazione governativa amplia la sfera dei poteri del ministro di culto, ricollegando agli atti da lui compiuti nell’esercizio del suo ministero effetti diretti nell’ordinamento dello Stato; mentre, la mancata approvazione governativa non determina alcun impedimento per l’opera del ministro di culto, ben potendo egli continuare ad esercitare liberamente l’attività pastorale in tutto il territorio nazionale in virtù dei poteri conferitigli dalla Chiesa di appartenenza, senza necessità dell’approvazione. Pertanto, fermo restando il pieno rispetto dell’autonomia e della libertà religiosa riconosciuta dall’art. 8 Cost., l’approvazione della nomina del ministro di culto risulta finalizzata alla sola legittimazione dell’organismo religioso in seno alla realtà sociale in cui opera, sicché l’Amministrazione deve poter mantenere la potestà di negare l’approvazione della nomina allorquando, per l’esiguità del numero dei fedeli, non si ravvisa la reale esigenza di collegare agli atti compiuti dal ministro di culto anche la produzione di effetti giuridici nell’ordinamento civile.

La sentenza n. 393 del 2019 del T.A.R. Lombardia riguarda la necessità dell’attestazione di fede per la sepoltura nel reparto cimiteriale islamico ed è commentata con nota “*Diritto alla sepoltura nei reparti speciali e attestazione di fede*” dalla dott.ssa Silvia Baldassarre.

Infine, si segnalano la sentenza n. 1916 del T.A.R. Lombardia e la sentenza n. 8328 del 2019 emessa dal Consiglio di Stato (per la lettura del testo integrale delle sentenze si rimanda al sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

La prima determina i requisiti, intrinseco ed estrinseco, per ravvisare la presenza di una moschea.

La sentenza del Consiglio di Stato n. 8528/19 conferma la sentenza del T.A.R. Lombardia n. 686/2018, in questa *Rivista*, 2018, n. 1, p. 440 ss., che nel rifarsi alla sentenza n. 63 del 23 febbraio 2016 della Corte Costituzionale, aveva evidenziato che un provvedimento di pianificazione urbanistica che preveda la realizzazione di un edificio di culto (nel caso specifico, di una moschea) tende a modulare l'interesse pubblico all'esercizio del culto religioso; pertanto, in assenza di una rimeditazione sull'interesse pubblico originariamente individuato, non può giustificarsi la decaduta dal titolo abilitante sulla base di inadempimenti, più o meno gravi, degli obblighi convenzionali.

## **Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**Sez. I di Roma, 5 febbraio 2019 n. 1433**

**Associazioni di tipo mafioso – Costruzione cappelle votive e partecipazione a riti religiosi – Presupposti applicativi dell’art. 143 primo comma T.U.E.L..**

*La penetrazione delle cosche mafiose nell’ambiente ecclesiale e il correlato comportamento dell’Ente comunale sono suscettibili di integrare, ai sensi dell’art. 143, primo comma T.U.E.L., segni concreti, univoci e rilevanti, assolutamente idonei ad assumere una valenza tale da determinare l’alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da promettere il buon andamento e l’imparzialità delle amministrazioni.*

*Omissis (...)*

### **FATTO**

1. Con il ricorso in epigrafe indicato i ricorrenti, tutti ex componenti della Giunta e del Consiglio Comunale del Comune di -OMISSIS-, hanno impugnato il D.P.R. 24 novembre 2017 che ha disposto lo scioglimento dell’Ente ai sensi dell’art. 143 T.U.E.L., affidandone la gestione, per un periodo di 18 mesi, alla Commissione straordinaria, alla quale sono stati attribuiti i poteri e le attribuzioni spettanti al consiglio comunale, alla giunta ed al sindaco, con ogni altro potere ed incarico connesso a tali cariche.

2. (...).

### **DIRITTO**

8. Ritiene il Collegio, prima di procedere alla disamina dei motivi di gravame, dare conto brevemente del contenuto del decreto del Presidente della Repubblica che ha disposto lo scioglimento del Comune di -OMISSIS-.

8.1. Esso decreto è stato adottato su conforme deliberazione del Consiglio dei Ministri, previa l’istruttoria di rito esperita dalla Commissione nominata dal Prefetto.

8.2. All’esito dei controlli effettuati presso gli uffici comunali, questa, nella propria relazione diretta al Prefetto, ha segnalato, tra gli elementi di maggior rilievo:

a) il coinvolgimento del primo cittadino e di uno dei consiglieri comunali (tale -OMISSIS-) nella “-OMISSIS-”, il primo in qualità di indagato, in stato di libertà, per concorso esterno in associazione mafiosa e per illecito procacciamento di voti, il secondo sospeso dalla carica e destinatario di una ordinanza di custodia cautelare in quanto indagato di reati vari, tra cui quello di cui all’art. 416 bis c.p., in quanto ritenuto appartenere alla cosca della ’ndrangheta che controlla il territorio del Comune di -OMISSIS- e dei comuni vicini, cosca i cui esponenti di vertice sarebbero alcuni membri della famiglia-OMISSIS-nonché il responsabile del-OMISSIS-, tale-OMISSIS-, pure raggiunto da fermo; il -OMISSIS-, in particolare, si sarebbe prestato a rendersi intestatario fittizio delle quote della società -OMISSIS-, che eroga servizi di catering e che è stata/è utilizzata dalla cosca per acquisire il controllo delle forniture e dei servizi inerenti l’assistenza ai migranti apprestati dal-OMISSIS-, oltre che il servizio di refezione scolastica del Comune;-OMISSIS-ha contratto matrimonio con una-OMISSIS-, ed alla celebrazione del rito hanno partecipato tanto il -OMISSIS- che il-OMISSIS-, in qualità di testimoni;

b) i consiglieri comunali per lo più non risultano inseriti in alcuna consorseria malavitoso, ma per alcuni risultano frequentazioni documentate o stretti legami di parentela con pregiudicati o esponenti delle cosche locali; nella relazione la Commissione evidenzia altresì l’elevato numero di amministratori che, dal 2013, si sono avvicendati nella Giunta e nel Consiglio Comunale;

c) vari dipendenti del Comune, addetti a settori nevralgici (es: ufficio patrimonio, urbanistica, settore finanziario, ufficio entrate e tributi, etc.) risultano avere frequentazioni documentate con esponenti delle cosche locali; uno di essi, tale -OMISSIS-, che ha a proprio carico precedenti penali, è anche zio dei titolari di una società che è stata frequentemente affidataria diretta di lavori, società che intercettazioni telefoniche hanno dimostrato essere “protetta” dalla più potente locale cosca mafiosa; la Commissione ha inoltre rilevato che la mobilità interna tra i dipendenti è scarsa e non in linea con le disposizioni di legge;

d) l’affidamento, da anni, del servizio di refezione scolastica ad una società che si avvale di impresa ritenuta essere un “caposaldo” per le attività illecite delle locali consorserie, la già menzionata società -OMISSIS-, fittiziamente intestata a -OMISSIS-; l’affidamento è talora avvenuto – come nel 2015, quando alla gara ha partecipato solo la società-OMISSIS-, che ha vinto la gara con ribasso quasi nullo, avvalendosi della società -OMISSIS- – previo esperimento di gare con ridotta partecipazione di altri operatori economici, malgrado si trattasse di gare potenzialmente interessanti dal punto di vista economico; anche nelle occasioni in cui il servizio è stato affidato a società apparentemente svincolate da dinamiche riconducibili a organizzazioni crimi-

nali, sono comunque emersi contatti tra tali società aggiudicatarie ed imprese coinvolte con il locale contesto mafioso;

e) l'affidamento del servizio di pulizia degli uffici dell'Ente dal 2014 a società riconducibile, tramite cessioni di rami d'azienda e partecipazioni incrociate, ad uno dei soggetti tratti in arresto nell'ambito della ricordata indagine coordinata dalla DDA;

f) lo svolgimento del servizio di custodia e mantenimento dei cani randagi in sostanziale regime di monopolio, da oltre 20 anni, dal medesimo soggetto, sempre affidatogli in via diretta nonostante il sistematico superamento dell'importo oltre il quale era imposto l'esperimento di una gara, servizio che peraltro è stato fatto recentemente oggetto di cessione a terzi senza preventiva autorizzazione dell'Ente;

g) l'assenza di programmazione pluriennale dei lavori pubblici ed il sistematico ricorso all'affidamento diretto di lavori o a procedure di somma urgenza, a continuo beneficio delle medesime società ed in particolare ad una società i cui titolari hanno rapporti di parentela con uno dei dipendenti del Comune ritenuto affine a pregiudicati per reati di mafia: la indicata società (-OMISSIS-s.r.l.) nel triennio 2003-2017 ha beneficiato di commesse dell'importo di 1.350.000,00 euro, e solo nel maggio 2017 le sono stati affidati lavori del valore iniziale di 18.000,00 euro, poi lievitato ad oltre 500.000,00 euro; intercettazioni telefoniche hanno consentito di acclarare che la società in questione gode della protezione della principale cosca locale;

h) la avvenuta allocazione, nel territorio del Comune, di un parco eolico facente capo ad una società le cui quote sono state sequestrate, unitamente alla struttura stessa del parco, come misura di prevenzione ai sensi del D. L.vo 159/2011 ed il cui effettivo proprietario, celato da un articolato sistema di interposizioni fittizie e reali, risulta essere un dipendente del Comune, -OMISSIS-, destinatario delle misure di prevenzione; la società sarebbe stata favorita nella Convenzione, che non prevede la risoluzione per morosità; di fatto la società è in notevole arretrato con il pagamento delle misure compensative;

i) la particolare inefficienza dell'Amministrazione nel settore edilizio, con giacenza di migliaia di pratiche relative ad abusi edilizi e mancata esecuzione delle ordinanze di demolizione; molti edifici abusivi sono stati realizzati, su terreni pubblici, da 'ndranghetisti, che in alcuni casi li utilizzano a titolo personale; di tale inefficienza si sono avvantaggiati, in molti casi, soggetti legati alle cosche locali; nell'anno 2016 l'Ente ha aderito al "Progetto di legalità in materia di acquisizione e di demolizione di manufatti abusivi", ciò nonostante alcuna iniziativa risulta essere stata assunta laddove si trattava di toccare gli interessi dei numerosi 'ndranghetisti locali; vicenda particolare è quella che ha avuto ad oggetto la realizzazione di 20 cappelle votive, volute dal parroco

locale, attinto da misura cautelare custodiale nell'ambito della “-OMISSIS-”, tutte illegittimamente realizzate in assenza di un titolo edilizio ed anche con modificazioni rispetto ad una delibera del Consiglio Comunale che aveva approvato un accordo di programma per la realizzazione di esse; alcune cappelle sono state realizzate con donazioni di noti malavitosi locali;

l) la vicenda delle cappelle votive si inserisce in un quadro di rapporti tanto solidi quanto malsani esistenti tra gli esponenti della cosca locale ed il parroco; rapporti che hanno consentito a noti mafiosi di partecipare in evidenza, ed anche attivamente, a manifestazioni tradizionali religiose e che hanno consentito che la -OMISSIS- fosse guidata in maniera spregiudicata dal -OMISSIS-; il parroco, come precisato, è stato arrestato nell'ambito della “-OMISSIS-”;

m) inefficace è pure l'azione di recupero dei tributi evasi, che sostanzialmente è stata attivata solo in conseguenza della “-OMISSIS-”; la -OMISSIS- ed altre due società sono da sole debitrici di circa 175.000,00 Euro.

9. Tutte le anzidette circostanze sono state contestate dai ricorrenti, prima con il ricorso introduttivo del giudizio, poi con i motivi aggiuntivi, siccome non rispondenti al vero e/o non rilevanti.

10. I ricorrenti, anzitutto, minimizzano il coinvolgimento del sindaco -OMISSIS-e del consigliere -OMISSIS-, nella “-OMISSIS-”, non essendovi allo stato alcun accertamento di responsabilità penale, né essendovi prova che il di loro operato sia ridondato sulla attività dell'Ente; il -OMISSIS-è stato, piuttosto, oggetto di varie intimidazioni, e la sua frequentazione con il-OMISSIS- non ha un significato univoco, posto che -OMISSIS-era il responsabile del-OMISSIS- locale, ed aveva continui rapporti con le Istituzioni civili e religiose, ed appariva persona del tutto affidabile; anche la presenza del-OMISSIS-tra gli amministratori non ha significato univoco e non dimostra vicinanza dell'organo politico alla criminalità organizzata, né vi è prova che questi, con il proprio agire, abbia influenzato l'agire del Comune; gli avvicendamenti all'interno della Giunta e del Consiglio Comunale sarebbero fisiologici e dovuti a logiche politiche; nessuno tra gli amministratori ed i dipendenti risulta inserito in una organizzazione criminale; la frequentazione che vari dipendenti ed alcuni consiglieri avrebbero, secondo quanto rilevato dalla Commissione, con esponenti delle locali cosche 'ndranghetiste non può considerarsi un indice sicuro di permeabilità, della Amministrazione, alla criminalità organizzata, né i legami di parentela ed affinità possono di per sé giustificare un giudizio di collegamento mafioso automatico, tanto più per il fatto che si tratta in ogni caso di dipendenti assunti dalle Amministrazioni precedenti, rispetto ai quali i nuovi amministratori non avevano alcun potere, all'occorrenza, di licenziamento.

10.1. I ricorrenti affermano poi che l'atto impugnato, e le relazioni presup-

poste, sarebbero in errore circa la affermata sussistenza di una diffusa situazione di disordine amministrativo.

10.2. Sostengono che la recente consiliatura si è fortemente adoperata per ridurre l'esposizione debitoria del Comune, e per recuperare centinaia di migliaia di euro per crediti relativi ad ICI ed IMU, la cui debenza sarebbe stata ridotta del 21%, anche grazie ai numerosi procedimenti di riscossione coattiva che sono stati intrapresi. La recente Amministrazione è poi riuscita ad ottenere una importante sovvenzione ministeriale per la costruzione di edilizia scolastica, un altro finanziamento regionale, di 21 milioni di euro, per la portualità, ed ha implementato programmi di servizio civile per i giovani; ha sbloccato molte pratiche di sdeemanializzazione di terreni; ha dismesso molte utenze di energia elettrica sottoutilizzate, ha richiesto l'istituzione di un Commissariato di P.S.; ha amministrato con trasparenza i beni confiscati alle cosche mafiose; non è chiaro, invece, a quali imprese o società si riferiscono gli atti impugnati laddove affermano che alcune imprese criminali avrebbero elevati debiti tributari, che il Comune non avrebbe fatto nulla per recuperare; i revisori dei conti hanno sempre espresso pareri favorevoli sulla attività finanziaria e contabile dell'ultima consiliatura.

10.3. Circa il servizio di refezione scolastica, i ricorrenti sottolineano che fino al 2015 sarebbe stato svolto in base a gare espletate dalla Amministrazione precedente, mentre per il triennio 2015-2018 l'appalto era stato aggiudicato a seguito di una gara regolare, vinta da una ditta munita di regolare certificazione antimafia, che già operava nel-OMISSIS- e nella mensa della Polizia e della Questura di -OMISSIS-: si trattava dunque di aggiudicataria di massima affidabilità. Solo successivamente, nell'ambito della indagine penale di cui si è detto, è emerso un collegamento tra la ditta ausiliaria (-OMISSIS-), che di fatto attualmente svolge il servizio, e la criminalità organizzata, collegamento che inizialmente il SUAP non aveva potuto individuare a causa del fatto che non era pervenuta in tempo la relativa certificazione antimafia.

10.4. Il servizio di pulizia dal 2014 è stato appaltato, dalla disciolta Amministrazione, ad un importo molto più basso di quello che il Comune doveva sostenere durante le precedenti consiliature, ed in ogni caso la gara è stata regolare e trasparente e l'implicazione della aggiudicataria nella “-OMISSIS-” non era nota.

10.5. Il servizio di custodia dei cani randagi è svolto dal 2005 da una ditta nominata dalla Commissione Prefettizia, titolare di regolare certificazione antimafia.

10.6. I ricorrenti contestano che siano mai stati affidati lavori in somma urgenza in difetto dei requisiti che rendevano possibile il ricorso a tale procedura e censurano la relazione della Commissione, sul punto, per genericità. La

-OMISSIS-s.r.l., affidataria di molteplici affidamenti nel triennio 2013-2017, è iscritta alla *White List*; è stato a seguito di un evento calamitoso intervenuto a fine 2016 che a tale ditta sono stati affidati con urgenza lavori, dell'importo iniziale di 198.000,00 euro, e poi altri ancora, per un importo finale di oltre 550.000,00 euro.

10.7. Le quote della società intestataria del Parco Eolico fanno capo al dipendente -OMISSIS-, dipendente del Comune dal 1980, considerato da sempre di massima fiducia, anche dalla Commissione Prefettizia che ha gestito il Comune tra il 2003 ed il 2006, tanto da essere nominato responsabile di diversi servizi e competenze. La relazione ministeriale non ha indicato atti della Amministrazione che l'avrebbero favorito, ma in esito ai provvedimenti giudiziari assunti nei di lui confronti sarebbe stato confinato al servizio di biblioteca. Il nulla-osta alla localizzazione del parco eolico nel Comune di -OMISSIS- è stato rilasciato dalla Commissione Prefettizia, che pure ha curato la stipula, con la società titolare, della convenzione che disciplina i diritti di superficie; tra il 2012 ed il 2017 il parco eolico è stato gestito da un amministratore giudiziario, fino a passare definitivamente in proprietà allo Stato nel 2017, pertanto non v'era spazio per agire cercando di favorire l'-OMISSIS- o la cosca cui è affiliato; l'Amministrazione dal 2015 ha implementato varie azioni giudiziarie per recuperare sia le misure compensative che la Convenzione ha previsto a favore del Comune, agendo addirittura per somme superiori a quelle realmente dovute dalla società, sia l'ICI dovuta per l'anno 2011.

10.8. Circa l'accusa di aver trascurato l'abusivismo edilizio, i ricorrenti sottolineano che la consiliatura eletta nel 2013 si è subito mossa per far approvare il Piano Strutturale Comunale, per dotare il Comune di un sistema di geolocalizzazione che consente di conoscere il territorio in tempo reale, e per dare corso alla attuazione dell'Accordo di programma finalizzato all'abbattimento degli immobili abusivi, stipulato con la Procura della Repubblica di -OMISSIS-; la percentuale di abusi edilizi ancora inevasi è, secondo i ricorrenti, in linea con i dati nazionali. Quanto, poi, alla vicenda delle cappelle votive, non si potrebbe ravvisare in tale avvenimento alcun segno di condizionamento mafioso nella vita del Comune; circa la mancanza del titolo edilizio necessario per realizzare le cappelle, i ricorrenti sottolineano che la relativa competenza è dell'Ufficio Tecnico, e non già dell'organo politico.

11. A mezzo dei rilievi di cui si è testé dato conto i ricorrenti puntano, in sostanza, ad affermare che l'organo politico da una parte ha agito molto, e bene, per fronteggiare i più gravi problemi che da anni affliggono l'Ente ed il relativo territorio, d'altra parte che esso organo politico non era al corrente della contiguità alle locali cosche della 'ndrangheta di alcune imprese affidatarie di servizi o lavori e di alcuni dipendenti, in particolare il -OMISSIS-, fino

a che il medesimo non è stato attinto da misure di prevenzione.

12. Per quanto significativi e suggestivi gli anzidetti rilievi non sono, ad avviso del Collegio, idonei a spiegare alcune significative anomalie rilevate dalla Commissione prefettizia, indicative di possibile condizionamento mafioso.

13.1. Costituisce eventualità singolare il fatto che alcuni importanti servizi siano stati affidati, per anni, e anche in quelli più recenti, ad imprese che sono risultate avere contatti, diretti o indiretti, con la criminalità organizzata: ciò è avvenuto certamente per il servizio di refezione scolastica, espletato in avallamento da impresa financo priva anche della certificazione antimafia, e per il servizio di pulizia degli uffici. Non è contestato dai ricorrenti che la società -OMISSIONIS-, che espleta il servizio di refezione scolastica in qualità di ausiliaria della aggiudicataria, faccia capo al dipendente -OMISSIONIS-, già raggiunto da misure di prevenzione in quanto intestatario fittizio di beni della potente cosca locale, e neppure è contestato che l'aggiudicazione del servizio per il triennio 2015-2018 è avvenuta a seguito di gara che non ha visto partecipare altre imprese.

13.2. Anche i numerosi affidamenti diretti di lavori, in economia o in somma urgenza, costituiscono un dato anomalo: gli affidamenti in somma urgenza, in particolare, si giustificano solo in presenza di condizioni molto stringenti (concreto pericolo per l'incolinità pubblica) e difficili a verificarsi, la cui mancanza espone il dirigente che vi ricorre a responsabilità personale; proprio per tale ragione è raro l'affidamento di lavori di valore consistente con la procedura di somma urgenza, ed in tali casi l'affidamento si limita alle opere strettamente necessarie a far venir meno l'urgenza.

13.2.1. Il Collegio considera pertanto circostanza anomala che nel Comune di -OMISSIONIS- si sia fatto ricorso a tale procedura in svariate occasioni, potendosi quindi ipotizzare che tale modalità sia stata scelta per favorire l'impresa -OMISSIONIS-s.r.l., che fa capo ai due nipoti del dipendente -OMISSIONIS-e che, infatti, è risultata beneficiaria di più d'uno di questi affidamenti, uno dei quali, di valore significativo, che ha più che raddoppiato in corso di esecuzione. Il fatto che tale impresa sia iscritta sulla *white list* della Prefettura di -OMISSIONIS- non rende la situazione meno sospetta, sia perché gli affidamenti risultano frequenti e per lo più riconducibili agli stessi soggetti, sia per la rilevata mancanza di programmazione triennale dei lavori pubblici, pure segnalata dalla Commissione, sulla quale i ricorrenti nulla di significativo hanno eccepito, la quale ha esposto ed espone l'ente ad avere necessità di effettuare lavori urgenti; si rammenta inoltre che conversazioni telefoniche intercorse tra alcuni esponenti di locali cosche mafiose, intercettate dalle Forze di Polizia, hanno evidenziato che l'impresa -OMISSIONIS-gode della "protezione" della cosca lo-

cale più potente, ed anche su questo punto i ricorrenti nulla dicono.

13.3. Altra circostanza significativa si registra sul versante dell'abusivismo edilizio. La Commissione Prefettizia ha in particolare segnalato che tale fenomeno ha qui interessato anche molti terreni pubblici, sui quali sono state realizzate le abitazioni di alcuni 'ndranghetisti di rilievo. I procedimenti sanzionatori in questo caso sono fermi, le ordinanze di demolizione mai eseguite, ed i ricorrenti sorvolano su cosa abbia fatto l'ultima Amministrazione per recuperare i beni in questione alla disponibilità del Comune. Tale situazione non si spiega se non con il fatto che i dipendenti dell'Ufficio Tecnico sono contigui alla criminalità organizzata ovvero semplicemente refrattari, per timore, a porre in essere gli atti d'ufficio necessari, il che in entrambi i casi segnala una situazione di condizionamento.

13.4. Ragionamento analogo può essere fatto per il debito tributario: per quanto possa aver fatto l'ultima consiliatura per abbatterlo, ciò non toglie che essa si è attivata dopo il 2015 e comunque non risulta abbia colpito con determinazione anche le famiglie dei malavitosi o le imprese ad essi collegate, come ad esempio la stessa -OMISSIS-, che ha accumulato un rilevante debito.

13.5. Non convincenti sono le deduzioni dei ricorrenti riguardanti la realizzazione delle cappelle votive, la cui abusività viene da essi sbrigativamente riversata sul solo Ufficio Tecnico e sul parroco. È un fatto pacifico che almeno 5 di queste cappelle votive sono state finanziate con donazioni provenienti da esponenti delle cosche locali, che evidentemente – come pure si legge nella Relazione della Commissione – tengono alla legittimazione pubblica anche da parte della Chiesa cattolica. Pertanto, la circostanza che le venti cappelle votive sono state realizzate senza titolo edilizio e sulla base di un accordo di programma – di cui peraltro non è chiara la natura – non è priva di significato ai fini che qui interessano, evidenziando riguardo della Amministrazione per coloro che traevano prestigio dalla attuazione del programma, cioè i finanziatori e sostenitori.

13.6. Ugualmente non dirimenti sono le considerazioni svolte dai ricorrenti in ordine al dipendente -OMISSIS-, acclarato affiliato della potente cosca mafiosa locale, che si riferisce essere stato "emarginato" allo svolgimento di mansioni secondarie. L'art. 143, comma 5, T.U.E.L. prevede che i soggetti, non amministratori, ai quali siano riferibili forme di collegamento o condizionamento mafioso, debbono essere sottoposti a procedimento disciplinare, in vista dell'eventuale licenziamento, previa sospensione; la misura idonea deve essere evidentemente stabilita in relazione al grado di connessione che il soggetto ha con la criminalità. Il dipendente -OMISSIS-, raggiunto da misure di prevenzione, intestatario fittizio, per conto della cosca mafiosa, della società intestataria del Parco eolico e della società -OMISSIS-, ha dimostrato

di essere molto legato alla più potente cosca 'ndranghetista locale e prono agli interessi della medesima: è quindi legittimo dubitare che la mera presenza di costui all'interno dell'ente, ancorché formalmente esautorato, possa aver condizionato l'operato di altri dipendenti. Ora, i ricorrenti affermano, nel ricorso introduttivo, che *"l'Amministrazione, diversamente dall'organo prefettizio, ha azionato nei confronti dell'-OMISSIS-provvedimenti disciplinari anche se poi vanificati in fase giudiziale dalla Magistratura ed ha confinato il dipendente al servizio biblioteca attuando un demansionamento di fatto."*, ma tale affermazione è del tutto generica e non è supportata da documenti. Pertanto allo stato non v'è prova che gli amministratori uscenti abbiano seriamente cercato di allontanare l'-OMISSIS- dall'Ente o di evitare che avesse contatti con gli altri dirigenti e dipendenti, né sono note le ragioni per cui l'Autorità Giudiziaria (presumibilmente il giudice del lavoro) abbia eventualmente "vanificato" un provvedimento di sospensione o disciplinare.

14. Tutte le circostanze esaminate al paragrafo che precede sono accomunate dal fatto di avere favorito concretamente interessi di vario tipo delle cosche malavitose o dei loro affiliati, e quindi sono oggettivamente spiegabili con fenomeni di condizionamento mafioso esercitati su dipendenti e/o amministratori. In un simile contesto la presenza, all'interno dell'Ente, di amministratori coinvolti in una importante indagine tendente ad esautorare la più importante cosca malavitosa locale, di un dipendente legato da vincoli di parentela a tale cosca e già acclarato affiliato alla stessa, di svariati dipendenti che hanno legami di parentela o di frequentazione con noti pregiudicati, può ragionevolmente essere ritenuta significativa ai fini della adozione di un provvedimento ex art. 143 T.U.E.L.

15. La giurisprudenza (si vedano tra le più recenti: C.d.S., Sez. III, sentenze 10.1.2018 n. 96; 2.10.2017 n. 4578; 25.1.2016 n. 256; 26.9.2014 n. 4845; 28.5.2013, n. 2895), ha più volte avuto modo di affermare che:

a) lo scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazioni mafiose non ha natura di provvedimento di tipo "sanzionario" ma preventivo, per la cui legittimazione è sufficiente la presenza di elementi "indizianti", che consentano d'individuare la sussistenza di un rapporto inquinante tra l'organizzazione mafiosa e gli amministratori dell'ente considerato "infiltrato";

b) il quadro fattuale posto a sostegno del provvedimento di scioglimento ex art. 143 cit. deve essere valutato non atomisticamente ma nella sua complessiva valenza dimostrativa, dovendosi tradurre in un prudente apprezzamento in grado di lumeggiare, con adeguato grado di certezza, le situazioni di condizionamento e di ingerenza nella gestione dell'ente che la norma intende prevenire;

c) stante l'ampia sfera di discrezionalità di cui l'Amministrazione dispone

in sede di valutazione dei fenomeni connessi all’ordine pubblico, ed in particolare alla minaccia rappresentata dal radicamento sul territorio delle organizzazioni “mafiose”, il controllo sulla legittimità dei provvedimenti adottati si caratterizza come “estrinseco”, nei limiti del vizio di eccesso di potere quanto all’adeguatezza dell’istruttoria, alla ragionevolezza del momento valutativo, nonché alla congruità e proporzionalità rispetto al fine perseguito;

d) assumono rilievo, ai fini di che trattasi, situazioni non traducibili in episodici addebiti personali ma tali da rendere – nel loro insieme – plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell’esperienza, l’ipotesi di una soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata (tra cui, in misura non esaustiva: vincoli di parentela o affinità, rapporti di amicizia o di affari, frequentazioni) e ciò pur quando il valore indiziario degli elementi raccolti non sia sufficiente per l’avvio dell’azione penale o per l’adozione di misure individuali di prevenzione (Cons. di Stato, Sez. III, 2 luglio 2014, n. 3340).

16. Tali principi sono stati sviluppati anche da questa Sezione in più di una occasione (tra le ultime: TAR Lazio, Sez. I, 24/09/2018, n. 9544, 3.4.18, n. 3675 e 22.1.18, n. 816), che ha precisato, al riguardo, come l’art. 143 del d.lgs. n. 267/2000, al comma 1 (nel testo novellato dall’art. 2, comma 30, della legge 94/2009), richiede che la situazione di condizionamento dell’ente locale da parte della criminalità sia resa evidente da elementi “concreti, univoci e rilevanti”, che assumano valenza tale da determinare “*un’alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettori ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l’imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali*”. Gli elementi sintomatici del condizionamento criminale devono, quindi, caratterizzarsi per “concretezza”, in quanto assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica; per “univocità”, intesa quale loro chiara direzione agli scopi che la misura di rigore è intesa a prevenire; per “rilevanza”, che si caratterizza per l’idoneità all’effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell’ente locale (v. anche: Cons. Stato, Sez. III, 15.3.16, n. 1038).

17. Il Collegio ritiene, alla luce dell’ampia disamina dei fatti compiuta ai paragrafi che precedono, che la valutazione effettuata dalla Amministrazione nell’atto impugnato, considerata globalmente ed unitariamente, risponda ai criteri che la citata giurisprudenza ha enucleato per stabilire se la decisione di sciogliere un comune ai sensi dell’art. 143 T.U.E.L. possa considerarsi legittima in quanto rispondente a ragionevolezza e logicità.

18. Sulla legittimità di tale decisione non può incidere la circostanza che il condizionamento mafioso sia esercitato da dipendenti all’insaputa degli amministratori o da alcuni degli amministratori ad insaputa degli altri: non

trattandosi, infatti, di una misura sanzionatoria, essa non è finalizzata a punire condotte illecite caratterizzate da coscienza e volontà.

18.1. Ai fini della adozione della misura in argomento l’Amministrazione, nell’esercizio della discrezionalità che connota i provvedimenti in parola, può pertanto legittimamente prescindere dallo stato soggettivo di colpevolezza degli amministratori: ciò che conta, in definitiva, è la constatazione che l’attività dell’ente risulti asservita, anche solo in parte, agli interessi delle consorterie mafiose, giacché tale constatazione denuncia che l’organo politico non è in grado, per complicità, connivenza, timore o mera incompetenza, di prevenire o di contrastare efficacemente il condizionamento mafioso.

19. Ciò si evince dall’ art. 143, comma 2, T.U.E.L. , il quale afferma che “*Al fine di verificare la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 anche con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti ed ai dipendenti dell’ente locale, il prefetto competente per territorio dispone ogni opportuno accertamento, di norma promuovendo l’accesso presso l’ente interessato*”: tale proposizione sottende che il condizionamento degli amministratori, indicati al comma 1, ad opera della criminalità organizzata di stampo mafioso, ovvero un collegamento diretto o indiretto di essi alle relative consorterie, può legittimamente essere presunto ove tali collegamenti o condizionamenti siano acclarati – mediante l’accertamento di elementi concreti, univoci e rilevanti – in capo ai dipendenti o ai dirigenti dell’ente locale. Tale previsione conferma che, una volta constatato l’asservimento dell’ente agli interessi della criminalità organizzata, gli amministratori non possono invocare la loro ignoranza relativamente al collegamento alla criminalità organizzata di dipendenti o dirigenti; sicché, ad evitare la decisione di sciogliere l’ente – pur sempre possibile ai sensi dell’art. 143, comma 5, T.U.E.L. – gli amministratori hanno l’onere di dimostrare di aver agito non solo per riportare ordine nella amministrazione dell’ente, ma più specificamente per individuare e contrastare le forme e le fonti del condizionamento mafioso, e del conseguente pregiudizio per l’ente.

19.1. Infatti la giurisprudenza ha più volte affermato – a tale proposito – che lo scioglimento ex art. 143 cit., in virtù della natura “non sanzionatoria” che lo contraddistingue, è legittimo sia qualora sia riscontrato il coinvolgimento diretto degli organi di vertice politico-amministrativo sia anche, più semplicemente, per l’inadeguatezza dello stesso vertice politico-amministrativo a svolgere i propri compiti di vigilanza e di verifica nei confronti della burocrazia e dei gestori di pubblici servizi del Comune, 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 riconducibili all’influenza ed all’ascendente

esercitati da gruppi di criminalità organizzata (in tal senso: T.A.R. Lazio, sez. I, 03/04/2018, n. 3675; TAR Lazio, Sez. I, 28.8.15, n. 10899 e Cons. Stato, Sez. III, 6.3.12 n. 1266.). Ha affermato, inoltre, 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*” (Cons. Stato, Sez. III, n. 4578/17 cit.).

19.2. Come già precisato i ricorrenti molto hanno scritto per dimostrare di aver cercato di mettere ordine nella amministrazione dell'ente, ma tutti gli elementi indicati ai precedenti paragrafi provano che non hanno posto in essere una efficace attività di contrasto: indicative in tal senso sono la mancanza di programmazione triennale delle opere pubbliche ed il mancato licenziamento o l'isolamento effettivo del dipendente -OMISSIS-, di cui era nota l'affiliazione alla più potente cosca locale; anche l'approvazione, da parte del Consiglio Comunale, dell'accordo di programma per la realizzazione delle cappelle votive prova la mancanza di un effettivo controllo sull'attività dei dirigenti, tenuto conto del fatto che l'accordo di programma approvato dal Consiglio Comunale (doc. 101 di parte ricorrente) stabiliva che le cappelle fossero realizzate previa autorizzazione da parte dell'ufficio tecnico comunale e che tale autorizzazione non è mai stata rilasciata; nulla è dato sapere, inoltre, circa le iniziative che i ricorrenti hanno assunto per assicurarsi che fossero perseguiti anche gli abusi edilizi commessi da esponenti della criminalità organizzata.

20. Il particolare rigore con cui deve essere valutata la situazione e l'operato – o il non operato – degli amministratori è direttamente connesso alla straordinarietà dell'indicata misura, alla sua fondamentale funzione di contrasto alla capillare diffusione, tramite connivenza con le amministrazioni locali, della criminalità organizzata sull'intero territorio nazionale, ed al fatto che “*la finalità perseguita dal legislatore è rimasta quella di offrire uno strumento di tutela avanzata, in particolari situazioni ambientali, nei confronti del controllo e dell'ingerenza delle organizzazioni criminali sull'azione amministrativa degli enti locali, in presenza anche di situazioni estranee all'area propria dell'intervento penalistico o preventivo*” (Cons. Stato, Sez. III, 23 marzo 2014, n. 2038), nell'evidente necessità di evitare, con immediatezza, che l'amministrazione locale rimanga permeabile all'influenza della criminalità organizzata per l'intera durata del suo mandato elettorale (Cons. Stato, Sez. III, n. 3340/2014 cit.).

21. Tali considerazioni spiegano l'irrilevanza delle argomentazioni difensive dei ricorrenti trattate nel secondo motivo di ricorso principale e nei motivi aggiunti, essenzialmente tese a dimostrare che la disciolta consiliatura si

è adoperata per porre rimedio al diffuso disordine amministrativo dell'ente e che eventuali condotte illecite poste in essere al fine di favorire le locali cosche mafiose erano rimaste misconosciute ed erano inimmaginabili fino al disvelamento della “-OMISSIS-”, vista la stima ed il prestigio di cui godevano i soggetti coinvolti nella indagine.

22. Infondato è pure il primo motivo di ricorso principale.

22.1. Contrariamente a quanto sostengono i ricorrenti, il Decreto del Presidente della Repubblica impugnato contiene una accurata descrizione delle anomalie riscontrate e, comunque, contiene un rinvio agli atti presupposti, dovendosi pertanto ritenere correttamente motivato anche *per relationem*.

22.2. Quanto alla presunta illegittimità insita nel non aver, il decreto presidenziale impugnato, indicato le misure necessarie per porre rimedio alla situazione, il Collegio rileva che l'indicazione di tali misure deve ritenersi necessaria solo quando, ai sensi dell'art. 143, comma 5, non viene disposto lo scioglimento dell'ente pur in presenza di elementi indicativi del condizionamento mafioso sull'ente: in tal caso l'indicazione dei provvedimenti necessari per rimuovere tempestivamente gli effetti più gravi e pregiudizievoli per l'interesse pubblico è indispensabile per indirizzare l'azione degli amministratori, anche perché si sceglie di continuare a dare loro fiducia e quindi debbono dimostrare di essere concretamente disponibili a compiere certi passi di contrasto alla criminalità organizzata. Una tale esigenza, evidentemente, non sussiste nel caso in cui viene disposto lo scioglimento, che comporta l'insediamento di una commissione statale che si sostituisce nella gestione dell'ente.

23. Conclusivamente e tenuto conto di tutte le considerazioni sopra esposte, il ricorso e i motivi aggiunti di cui in epigrafe debbono essere respinti.

(...).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li respinge.

(...)

## **Consiglio di Stato, Sez. III, 18 luglio 2019, n. 5077**

**Associazioni di tipo mafioso – Costruzione cappelle votive e partecipazione a riti religiosi – Presupposti applicativi dell'art. 143 primo comma T.U.E.L..**

*La penetrazione delle cosche mafiose nell'ambiente ecclesiale e il correlato comportamento dell'Ente comunale sono suscettibili di integrare, ai sensi dell'art. 143, primo comma T.U.E.L., segni «concreti, univoci e rilevanti», assolutamente idonei ad assumere una valenza tale da determinare «l'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione comunale nonché il regolare funzionamento dei servizi ad essa affidati.*

*Omissis (...)  
per la riforma*

della sentenza n. 1433 del 5 febbraio 2019 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, sez. I, (...)

FATTO e DIRITTO

(...).

3. L'appello deve essere respinto.

4. L'atto di appello propone, da un lato, una serie di analitiche censure (pp. 5-27 del ricorso), che possono essere raggruppate per aree tematiche, avverso le motivazioni della sentenza impugnata, che hanno espressamente rigettato i motivi proposti in primo grado, e dall'altro una serie di ulteriori censure, non esaminate dal primo giudice, che l'atto stesso ha inteso riprodurre in questa sede (pp. 27-34 del ricorso).

4.1. È all'esame delle prime che questo Collegio, seguendo l'ordine logico delle questioni così come posto dagli stessi appellanti, per poi esaminare, sinteticamente, anche le seconde censure.

5. Con un primo ordine di censure, che possono essere unitariamente esaminate in quanto afferenti alla situazione personale e alle frequentazioni del sindaco, dei membri della giunta e del consiglio comunale e dei dipendenti dell'ente (pp. 5-13 del ricorso), gli odierni appellanti contestano la valenza indiziaria, ai fini che qui rilevano, di tali legami e frequentazioni del sindaco

con (...) e don (...), soggetti graditi alle istituzioni pubbliche e destinatari, in tempi non sospetti, di attestati di benemerenza persino da parte del Procuratore Nazionale Antimafia.

5.1. Si contesta l'assenza di prova circa contatti di amministratori locali e dipendenti comunali con associazioni mafiose, tali da influenzare la vita politica e amministrativa dell'ente, e in riferimento alla posizione di (...), si osserva che lo stesso non è stato rimosso, licenziato o sospeso nemmeno dalla Commissione prefettizia insediatasi dopo lo scioglimento del consiglio comunale.

5.1. Le censure non hanno alcun pregio.

5.1. Occorre subito evidenziare il clima omertoso nel quale si è trovata ad operare la Commissione di accesso, come essa stessa ricorda a p. 3 della propria relazione, al punto tale che «*nonostante la più ampia disponibilità, nessun contatto è stato possibile instaurare con la società civile o con esponenti e forze politiche, sia pure di opposizione*».

5.2. Il sindaco (...), come rammenta la relazione della Commissione (v., in particolare, p. 46), è stato deferito in stato di libertà dalla Procura della Repubblica – D.D.A. di Catanzaro in quanto indagato per i delitti di cui agli artt. 110, 81, comma secondo, e 416-bis, perché, pur non facendo parte della cosca (...), si metteva a disposizione di questa e, in particolare, di (...), con cui ha mantenuto contatti diretti, per consentire tra l'altro ai membri del vertice del sodalizio di poter acquisire lotti immobiliari nel Comune di (...) e per garantire loro la compiacenza delle strutture comunali, ponendosi quale figura di riferimento istituzionale capace di interloquire con i diversi enti al fine di garantire alla (...) e ai propri fornitori il controllo degli appalti serventi il Centro di accoglienza e il recupero dei relativi crediti.

5.3. Il consigliere (...), sospeso dalla carica di consigliere comunale dopo l'arresto scaturente dall'operazione “(...)” e legale rappresentante de (...), risulta, dall'ordinanza che ha disposto il fermo, addirittura intraneo alla cosca (...), con il compito di coadiuvare i parenti (...) nella distrazione dei capitali serventi la gestione del catering per il Centro di accoglienza, apprestando all'uopo falsi documenti contabili ed utilizzando, quali soggetti contabili emittenti, le imprese commerciali dallo stesso gestite e, ancora, rendendosi disponibile ad acquisire quote sociali di imprese appositamente costituite per veicolare il danaro, provento di illecite condotte di distrazione, sì da ripulire lo stesso per essere destinato in parte ad incrementare la c.d. *bacinella* della cosca, come ora si dirà.

5.4. Si tratta di condotte gravissime, emergenti dagli atti dell'operazione di polizia giudiziaria che ha condotto all'arresto anche di don (...) e alla scoperta del sistema della Misericordia, di cui si dirà, e che comprovano, seppure allo

stato degli atti e impregiudicato ogni ulteriore accertamento da parte dell'autorità giudiziaria penale, lo stato di grave compromissione dei vertici della politica locale con la cosca (...).

5.5. Simile compromissione, ove non bastasse, è ulteriormente rafforzata dalla presenza del dipendente (...), componente della famiglia (...), e indicato, nel decreto n. (...) emesso dal Tribunale di Crotone, quale effettivo proprietario della (...) e, quindi, del parco eolico (...).

5.6. Il medesimo (...), come ha indicato il medesimo decreto, ha svolto un ruolo centrale che avrebbe consentito agli esponenti della sua famiglia di godere di un canale privilegiato nel controllo e nel condizionamento delle decisioni politiche sul territorio.

5.7. La relazione prefettizia elenca una serie impressionante di pregiudizi penali, di parentele e di frequentazioni di molti politici locali e di dipendenti comunali con soggetti vicini o intranei alle cosche mafiose egemoni sul territorio, e denuncia più volte l'atteggiamento omertoso, ostruzionistico, non collaborativo di tutti gli uffici comunali negli accertamenti svolti.

5.8. A fronte di questo quadro, già di per sé altamente eloquente circa la grave compromissione della vita politica e amministrativa locale con logiche e interessi di stampo mafioso, del tutto sterili appaiono le censure degli appellanti che, soffermandosi su una analisi parziale, incompleta e atomistica dei singoli elementi, trascurano il dato complessivo di una permeabilità dell'intero apparato politico e amministrativo locale alle influenze e alle cointerescenze con le cosche locali.

5.9. Bene ha perciò valutato la sentenza impugnata, con motivazione che va esente da ogni censura, che in un simile contesto, gravemente compromesso, la presenza, all'interno dell'ente, di amministratori coinvolti in misura più o meno netta nell'indagine "J.", di un dipendente legato da vincoli di parentela con la cosca (...), di svariati dipendenti che hanno legami di parentela e di frequentazioni, niente affatto sporadici come a torto sostengono gli appellanti, con noti pregiudicati legati a detta cosca e ad altre sia circostanza che possa essere ragionevolmente ritenuta, secondo la logica del "*più probabile che non*" (v., *infra*, § 17), indice di verosimile condizionamento mafioso.

6. Con un secondo ordine di censure (pp. 13-16 del ricorso), poi, gli odierni appellanti concentrano la loro attenzione, e le loro critiche, sulle presunte irregolarità in ordine al servizio di refezione scolastica e alle gare espletate per aggiudicarlo.

6.1. Gli appellanti sostengono che l'unica gara bandata dalla disciolta amministrazione comunale è quella del periodo compreso tra il 2015 e il 2018, gara per la quale risulta vincitrice la società (...), alla quale non sarebbe stato contestato nulla nella relazione prefettizia, anche se questa mette in evidenza

che detta società si avvaleva della società (...), ritenuta poi, a seguito della operazione di polizia giudiziaria “(...)”, contigua ad organizzazioni criminali perché riferibile al consigliere comunale (...).

6.2. Gli appellanti, tuttavia, rilevano sul punto che:

a) la gara è stata espletata tramite SUAP e (...) era in possesso delle certificazioni antimafia (v., in particolari, docc. 48, 49 e 135 fasc. ricorrente in prime cure);

b) per (...) era stato comunque richiesto il certificato antimafia, ma tale richiesta era rimasta inevasa, sicché tale mancata risposta non poteva vincolare l'esercizio provvisorio del servizio, trattandosi di refezione scolastica che, comunque, doveva essere garantita;

c) l'amministrazione comunale disciolta aveva comunque assicurato il servizio, con un notevole risparmio rispetto agli anni precedenti;

d) (...) era un'impresa che curava, sin dal 2011, il servizio mensa del Centro di accoglienza, che faceva capo alla Prefettura di Crotone, che ne autorizzava l'utilizzo, riscuotendo la fiducia di tutti gli organi di polizia e, soprattutto, della Prefettura.

6.3. Gli odierni appellanti sostengono, a tale riguardo, che la locazione delle cucine a (...) da parte di (...) costituiva un rapporto del tutto estraneo al Comune disciolto e, comunque, con un soggetto che godeva addirittura della fiducia della Prefettura.

6.4. Avrebbe perciò errato il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, nel non considerare, oltre tutti questi significativi elementi, che (...) era riconducibile non già a (...), già raggiunto da misura interdittive, bensì al consigliere (...) che, fino all'operazione “(...)”, si doveva considerare immune da sospetto.

6.5. Il motivo è destituito di fondamento.

6.6. La relazione della Commissione, alle pp. 11-12, ha ben posto in rilievo come, stando alle risultanze dell'operazione “(...)”, (...) ha costituito un caposaldo di attività illecite strumentali agli interessi delle consorterie 'nadranghetiste locali.

6.7. Come si è già visto (v., *supra*, § 5.3), (...), amministratore de (...) nonché, appunto, consigliere comunale di (...) dal 28 maggio 2013, viene definito, nell'ambito dell'operazione “(...)”, come affiliato e mero partecipe con il compito di collaborare con i parenti (...) nella distrazione dei capitali serventi la gestione del catering per il Centro di accoglienza, apprestando all'uopo falsi documenti contabili e utilizzando, quali soggetti contabili emittenti, le imprese commerciali dallo stesso gestite e, ancora, rendendosi disponibile ad acquisire quote sociali di imprese appositamente costituite per veicolare il danaro, provento delle condotte illecite, di distrazione e ripulire lo stesso da destinare

e, in parte, incrementare la c.d. *bacinella* (il fondo) della cosca.

6.8. Soci e amministratori sono risultati, invece, (...), definiti affiliati e organizzatori della consorteria, ruolo eseguito per il tramite della gestione dei subappalti conferiti dalla (...) di (...) e relativi all'erogazione del servizio mensa del centro di accoglienza di (...), nel corso dei quali, per il tramite dei una serie di reati, distraevano appunti cospicui capitali verso la predetta *bacinella* della consorteria locale.

6.9. (...) sono stati deferiti all'autorità giudiziaria per il delitto di cui all'art. 416-bis c.p. e tratti in attesto e la società è stata destinataria di sequestro preventivo delle quote societarie e dell'intero patrimonio aziendale ai sensi degli artt. 321, comma 2, c.p.p. e 12-sexies della l. n. 356 del 1992.

7. Evidente è il diretto coinvolgimento dell'ente comunale, per il tramite del consigliere (...), nella illecita gestione del servizio di riefezione del Centro per favorire i guadagni delle cosche mafiose e, a tal proposito, irrilevanti sono le circostanze addotte dagli appellanti, secondo cui (...) godeva della fiducia della stessa Prefettura, al cospetto del sapiente sistema congegnato dai (...), che consentiva di far sembrare formalmente ineccepibile l'aggiudicazione dell'appalto a (...), che poi si avvaleva di una società direttamente compromessa con gli interessi e le logiche mafiose per far maturare illeciti guadagni in favore di quest'ultima.

7.1. Il motivo, quindi, deve essere respinto perché, al di là di qualche insattezza (come la diretta riconducibilità de (...) a (...)), la sentenza impugnata ha ben colto il valore altamente indiziario, incontestabile, dell'intera vicenda, che dimostra purtroppo l'irrimediabile compromissione e commistione dell'ente comunale con logiche e interessi di stampo mafioso.

8. Con un terzo ordine di censure (pp. 16-19 del ricorso), ancora, gli odierini appellanti criticano la sentenza impugnata per avere imputato alla disciolta amministrazione comunale, sulla base delle risultanze della Commissione d'accesso, un eccessivo utilizzo delle procedure di somma urgenza, di affidamento diretto e di mancanza di pareri e di autorizzazioni prescritte dalla legge, ma anche in questo caso, ad avviso degli appellanti, si tratterebbe di contestazione assolutamente generica e priva di concretezza e di univocità, non facendosi riferimento ad alcun episodio concreto né a procedure illegittime in effetti individuabili.

8.1. L'unica vicenda anomala menzionata dalla sentenza impugnata atterrebbe alla ditta (...), ma sul punto la motivazione della stessa sentenza sarebbe affetta da numerosi errori e contraddizioni, non considerando come tale impresa fosse iscritta alla c.d. *white list* come da provvedimento del 15 giugno 2018 della stessa Prefettura, sicché tutta la vicenda sarebbe costellata, ad avviso degli appellanti, da un susseguirsi di dati erronei, esposti nella relazione e

ripresi nella sentenza di primo grado, che avrebbe ignorato, peraltro, le peculiari condizioni di urgenza nelle quali si era dovuto procedere all'affidamento da parte del responsabile del procedimento, (...), confermato dalla stessa commissione prefettizia.

8.2. Anche questo motivo deve essere respinto.

8.3. La relazione della Commissione d'accesso si dilunga, sul punto (v., in particolare, pp. 29-32), circa il frequente ricorso a procedure di somma urgenza e ad affidamenti diretti, svoltisi senza tenere conto delle soglie previste dalle normative in materia – attualmente dall'art. – e, il più delle volte, riconducibili sempre agli stessi soggetti affidatari.

8.4. La stessa Commissione ha avuto modo di constatare l'assenza di completa progettazione e la mancanza di perizie di somma urgenza nei tempi, dal verbale di somma urgenza a quello di affidamento entro dieci giorni.

8.5. A titolo esemplificativo, e non certo esaustivo, la Commissione di accesso ha citato – circostanza, questa, incontestata dagli stessi appellanti – l'affidamento diretto, per somme non irrisonie, dei lavori a (...), destinataria di sequestro preventivo, e a (...), riconducibile direttamente allo stesso (...).

8.6. Quanto alla vicenda diretta dell'affidamento diretto a (...), gestita dai fratelli (...), la Commissione ha ben rilevato come nel quadriennio 2013-2016 e in parte del 2017 l'impresa abbia ottenuto dal Comune affidamenti diretti di lavori per un totale di € 1.344.257,70, importo di ingente valore, come risulta dalle analitiche tabelle che si leggono nella relazione (pp. 29-31).

8.6. Si tratta di un dato davvero significativo e non giustificato nemmeno dagli odierni appellanti, che si trincerano dietro la formale immacolatazza dell'impresa ai fini antimafia, trascurando il dato che (...) è cognato di (...), ex pregiudicato per delitti aggravati ai sensi dell'art. 7 della l. n. 203 del 1991 e, soprattutto, gli elementi di contiguità dell'impresa, valorizzati dalla relazione, elementi dai quali sembra emergere una contiguità di tipo sicuramente soggiacente rispetto ad interessi e direttive delle locali consorterie mafiose.

8.7. Né è possibile sminuire tale dato, come vorrebbero gli odierni appellanti, sostenendo che le due intercettazioni ambientali sarebbero equivoche poiché, al contrario, da esse emerge con sufficiente chiarezza una sorta di “protezione” della società da parte dei vertici della cosca (...) (e, in particolare, da parte di (...)).

8.8. Le argomentazioni degli appellanti in ordine ai lavori di somma urgenza relativi al lungomare di Capo Rizzuto appaiono, pertanto, in questo quadro del tutto marginali e inidonee a giustificare i plurimi, reiterati, cospicui, ingiustificati affidamenti diretti, negli anni dal 2013 al 2017, nei confronti dell'impresa gestita dai fratelli (...), che godrebbe della protezione influente della cosca (...).

8.9. La sentenza impugnata anche in questo caso, anche al di là di eventuali inesattezze inerenti alla specifica vicenda che avrebbe visto notevolmente lievitare il prezzo dell'iniziale commessa, si sottrae a censura.

9. Con un quarto ordine di censure (pp. 19-21 del ricorso), inerenti alla repressione dell'abusivismo edilizio, gli odierni appellanti deducono che la repressione dell'abusivismo edilizio, fenomeno atavico nel territorio comunale e in tutta la Regione Calabria, ove solo il 6% delle ordinanze di demolizione sarebbero eseguite, ha avuto effettiva attuazione, fin dal 2012, allorquando l'ente comunale ha iniziato i controlli sui fabbricati non censiti e dal 2017 si è incrementata la lotta all'evasione, per effetto di un progetto di mappatura dettagliata dell'intero comunale (all. 102 fasc. parte ricorrente in prime cure).

9.1. Gli appellanti decisamente contestano, poi, l'affermazione, che si legge nella relazione prefettizia, secondo cui il Comune non avrebbe dato seguito all'Accordo di programma stipulato con la Procura della Repubblica di Crotone, stipulato dalla disciolta amministrazione comunale, in quanto l'ente avrebbe sempre prestato la massima collaborazione, come è dato evincere dalle comunicazioni allegate del 26 maggio 2016 e del 19 dicembre 2016, con le quali ha messo a conoscenza sia la Prefettura che la Procura della Repubblica che era stata effettuata, sia pure con carenza di organico e altre difficoltà, una prima cognizione degli immobili abusivi realizzati.

9.2. La sentenza di primo grado avrebbe affrontato la questione con molta superficialità, a giudizio degli appellanti, affermando che la mancata esecuzione degli ordini di demolizione sarebbe spiegabile solo con il fatto che i responsabili dell'ufficio tecnico fossero contigui alla criminalità o da questa condizionati, e non avrebbe considerato che la stessa Commissione straordinaria, insediatasi dopo il provvedimento dissolutorio in questo giudizio impugnato, ha nominato responsabile dei lavori pubblici l'ing. (...) e, cioè, la stessa figura che aveva diretto il settore tecnico durante l'amministrazione disciolta.

9.3. Inoltre, come risulta dai doc. 127 e 128 allegati in primo grado, la Commissione avrebbe confermato anche il dott. (...), quale responsabile dei lavori pubblici e dell'urbanistica, settori oggetto di ampie censura da parte della stessa Commissione.

9.4. Il motivo è destituito di fondamento.

9.5. Basta leggere con attenzione la relazione della Commissione d'accesso, sul punto (v. pp. 14-15), per avvedersi che molte opere abusive, circa mille, sono realizzate su terreni pubblici, a cominciare da quelli comunali, ma i manufatti abusivi demoliti sarebbero solo quattro, senza che sia stato possibile rinvenire gli atti relativi a dette pratiche, se non per un solo caso, con conseguente impossibilità, dunque, di ricostruire la documentazione relativa alle ordinanze di demolizione.

9.6. Gravissima appare la situazione di disordine nella gestione delle relative pratiche, di mancata applicazione degli strumenti offerti dagli archivi informatici, delle sanzioni previste dal d.P.R. n. 380 del 2001 in materia, e in tale situazione di illegalità, che ha favorito il dilagare dell'abusivismo edilizio senza alcuna effettiva azione di contrasto da parte del Comune, al di là dell'effimera e inefficace stipula del *Progetto di legalità* alla quale non ha fatto seguito alcuna azione di effettiva repressione dell'abusivismo e di abbattimento degli immobili illegali, tutti i più importanti esponenti delle locali cosche mafiose, a cominciare dal clan (...), hanno potuto realizzare anche imponenti costruzioni, alcune delle quali addirittura su terreni pubblici, in assenza di qualsivoglia reazione da parte dell'ente comunale, al punto che, come si legge nella relazione (p. 14), «*le relative pratiche sono ferme e le ordinanze non sono state eseguite*».

9.7. Del tutto velleitaria si rileva, allora, la stipula di tale *Progetto*, che suona quasi paradossale a fronte di una situazione di dilagante illegalità e di consapevole, ormai incancrenito, omesso controllo del territorio, e del tutto sterili sono i rilievi degli appellanti in ordine alle figure dell'ing. (...) e del dott. (...), sui quali non può essere certo riversata la colpa di una totale assenza di impulso degli organi politici nella effettiva repressione dell'abusivismo edilizio.

9.8. Di qui la reiezione anche delle censure in esame.

10. Con un quinto ordine di censure (pp. 21-24 del ricorso), che possono essere trattate anche esse in modo unitario perché afferiscono alla situazione finanziaria e contabile, ai debiti tributari e al presunto disordine amministrativo e alla gestione degli immobili confiscati, gli odierni appellanti censurano una evidente carenza e genericità degli addebiti mentre andrebbe invece evidenziata la straordinaria attività dell'amministrazione volta a recuperare una grave situazione debitoria, ereditata dalle precedenti gestioni, senza che risultino censure da parte della Corte dei Conti.

10.1. La sentenza impugnata perverrebbe a considerazioni illogiche, nell'affermare che la disciolta amministrazione si sarebbe attivata per abbattere il debito soltanto nel 2015, senza considerare che essa è stata eletta solo a metà del 2013, e comunque non avrebbe considerato che né il debito tributario del Centro di accoglienza o quello di alcune famiglie malavitose potrebbero essere sicuri indici di infiltrazione malavitosa, essendo la situazione debitoria generalizzata per tutta la cittadinanza.

10.2. Il primo giudice avrebbe poi ignorato, altresì, i migliaia di avvisi accertamenti ICI per gli anni 2008, 2009, 2010 e 2011 e l'approvazione della riscossione coattiva degli accertamenti ICI per gli anni 2007 e 2009.

10.3. Quanto alle contestazioni inerenti agli immobili confiscati, poi, anche per tale aspetto gli appellanti contestano la genericità degli addebiti, salvo

quello inerente a (...), che occuperebbe però un immobile oggetto di confisca e, in quanto tale, non riferentesi all'amministrazione comunale, ma semmai alla gestione dell'Agenzia dei beni confiscati alla mafia.

10.4. Anche queste censure vanno disattese.

10.5. L'osservazione della Commissione, secondo cui l'amministrazione comunale sarebbe stata prodiga nella spesa e malaccorta nell'entrata, trova la propria ragion d'essere, condivisibile, nell'attività, definita pilatesca, dell'organo di revisione, e nella constatazione documentata della mancata riscossione soprattutto in materia di TARSU, TARI ed IMU, tipica degli enti locali ad alta densità di malgoverno, mancata riscossione che ha favorito, tra gli altri, anche la criminalità organizzata isolana, «*non abitata a pagare gli oneri comunali, indipendentemente dall'entità*» (p. 19 della relazione).

10.6. A fronte di tali dati, obiettivamente riscontrati e non specificamente contestati nemmeno dagli odierni appellanti, appare irrilevante il marginale impegno profuso nella riscossione dell'ICI.

10.7. Quanto, poi, alla gestione dei beni confiscati alla criminalità organizzata, l'elenco di tali beni è apparso incompleto ed è risultato che l'amministrazione abbia avuto scarsa attenzione nella titolarità e nel loro possesso, tanto che gli (...) hanno continuato indisturbati ad utilizzarli e a (...) ne sono stati assegnati quattro.

10.8. Già questo basterebbe a dimostrare, a livello indiziario, l'assenza di qualsivoglia serio impegno dell'ente nel valorizzare detti beni, molti dei quali sono rimasti nella disponibilità dei soggetti mafiosi, con un atteggiamento che appare connivente, se non compiacente, come è emerso proprio nel caso di (...), rientrato, dopo la scarcerazione, nel possesso di un fabbricato, sito nella frazione di (...), trasferito in origine al patrimonio indisponibile del Comune per essere destinato a Centro Direzionale per la Riserva Marina di Capo Rizzuto, come da decreto dell'Agenzia del Demanio n. 6676 del 29 marzo 2002.

11. Con un sesto ordine di censure (pp. 24-26 del ricorso), afferenti alla questione delle cappelle votive, gli odierni appellanti contestano che esse siano sintomatiche dell'infiltrazione mafiosa all'interno dell'ente comunale, perché esse furono realizzate per espresso volere dell'intera comunità religiosa a cura della parrocchia di Isola di Capo Rizzuto e le opere realizzate avrebbe chiaro ed evidente messaggio di natura devozionale e/o spirituale.

11.1. Sul punto la sentenza impugnata avrebbe addebitato all'ente il fatto che esse sarebbero state finanziate da esponenti legati a cosche locali e sarebbero state edificate senza titolo edilizio, ma omette di chiarire in base a quale disposizione di legge sarebbe stato necessario un titolo edilizio e non una semplice segnalazione certificata di inizio attività, a fronte di spazi ridotti e di opere di modeste dimensioni, interamente gestite da fedeli e parrocchiani per

finalità religiose.

11.2. Anche queste censure non possono trovare accoglimento.

11.3. La relazione della Commissione di accesso, alle pp. 19-21, evidenzia come la dimensione religiosa sia una sfera nella quale la 'ndrangheta afferma la propria volontà di potenza e, insieme, la propria legittimazione sul territorio e, nel caso di Isola di Capo Rizzuto, simile dimensione religiosa ha trovato terreno fertile ed eclatante manifestazione nel c.d. sistema della (...), attraverso la proposta di affari che il clan (...) ha ricevuto da don (...), parroco della chiesa (...) di (...) e fondatore dell'associazione di volontariato (...).

11.4. I componenti della criminalità ordinaria e organizzata sono a tutti gli effetti nella stabile associazione che ha gestito il sistema (...) anche nella vita cittadina e, in occasione delle processioni organizzate per le importanti feste di *Maria, icona della Misericordia*, nel mese di maggio, e della *Icona della Madonna Greca*, nel mese di agosto, con grande concorso di fedeli, lo stesso boss (...) è stato visto accompagnarsi, tra gli altri, a don (...), figlioccio adottivo di don Scordio, e il sindaco (...), circostanza, questa, di ulteriore rilievo indiziario circa la vicinanza del sindaco stesso ad ambienti mafiosi.

11.5. La vicenda isolitana peculiare delle relazioni religiose, lungo l'asse 'ndrangheta – (...) – amministrazione comunale, è proprio quella, qui in esame, delle venti cappelle votive *La via del Rosario*, ubicate lungo la strada che da (...) conduce al cimitero comunale e a (...), davanti al santuario della Madonna Greca.

11.6. Le cappelle sono state realizzate su diciassette appezzamenti di terreno donati dai proprietari alla Parrocchia, mentre le prime tre sono state costruite su terreno comunale concesso per novantanove anni alla parrocchia e buona parte delle persone coinvolte, donatori e sostenitori dell'iniziativa, attiene al sistema mafioso imperniato attorno a don (...), che ha anche in questa occasione, prima del suo arresto, dimostrato a più riprese la sua fattiva influenza sul processo decisionale dell'amministrazione comunale.

11.7. Le opere sono abusive e, selezionandone solo alcune a campione, la Commissione ha rilevato che esse sono state ricordate con targa ricordo, simbolo di mafia, con finalità ben lontane da quelle apparentemente spirituali che la loro edificazione vorrebbe avere in un contesto, come quello descritto, nel quale la devozione religiosa, fatta di formalistici rituali e opere devozionali, costituisce componente essenziale dell'egemonia sul territorio, secondo l'antico principio *religio instrumentum regni*.

11.8. Invano gli appellanti tentano di dimostrare che le opere, diversamente da quanto assume la sentenza appellata, non avrebbero bisogno di alcun titolo edilizio, essendo sufficiente la mera segnalazione certificata di inizio attività, perché, se anche così fosse, è inoppugnabile che nessuna istruttoria

sia svolta su di esse da parte dei competenti uffici comunali, in violazione della bozza dell'art. 2 dello stesso Accordo di programma con la Parrocchia (...) o *ad Nives* dei Padri rosminiani, e l'amministrazione comunale, pure in mancanza dell'Accordo e in presenza di rilevanti mutamenti volumetrici delle cappelle, ha fatto maturare il silenzio-assenso sulla segnalazione senza esercitare alcun tipo di intervento di controllo, nonostante la mancanza, ad esempio, delle necessarie autorizzazioni (come quelle inerenti al vincolo paesaggistico-ambientale).

11.9. Segno, anche questo, ove ve ne fosse bisogno, di una connivenza dell'amministrazione comunale rispetto al sistema (...), ingegnosamente orchestrato da don (...), per favorire un culto votivo che, al di là dell'apparente significazione religiosa, è solo un modo per legittimare, *coram populo*, il potere della mafia sul territorio ed esibirlo sfacciatamente alla luce del sole, in una indebita commistione tra sacro e profano che nulla a che vedere con l'autentica dimensione della spiritualità.

12. L'insieme degli elementi sin qui analizzati pienamente giustificherebbe, ai sensi dell'art. 143 del T.U.E.L., la legittimità del provvedimento dissolutorio qui contestato, a fronte di una conclamata infiltrazione mafiosa dell'ente comunale, che non risparmia nemmeno, la dimensione del sacro, con una modalità non inconsueta ma anzi per definizione tipica, come detto, della '*ndrangheta*.

12.1. Occorre tuttavia analizzare l'ultima censura, afferente al primo motivo (pp. 26-27 del ricorso), con cui gli odierni appellanti lamentano che la sentenza impugnata non avrebbe spiegato per qual motivo l'adozione di provvedimenti meno incisivi per rimuovere gli effetti più gravi del presunto condizionamento, rispetto a quello estremo, di tipo dissolutorio, non avrebbe potuto scongiurare la situazione di pregiudizio per l'ente comunale.

12.2. Ebbene, alla luce di quanto sin qui si è detto, pare al Collegio evidente che nessuna misura gradata, prevista dall'art. 143 del T.U.E.L., avrebbe potuto bloccare la situazione di infiltrazione mafiosa in atto nell'ente comunale, ormai irrimediabilmente compromesso dal legale con la "*ndrangheta*, né gli odierni appellanti hanno saputo indicare, nella censura in esame, quali misure meno incisive ed effettivamente utili avrebbero potuto arginare l'ormai dilagante cancro dell'infiltrazione mafiosa da parte di cosche, egemoni sul territorio, in tutti i gangli dell'amministrazione comunale, persino nel minimo controllo sulla costruzione di cappelle votive apparentemente destinate alla sola devozione religiosa.

12.3. Di qui la reiezione della censura in esame.

13. Non resta al Collegio che esaminare sinteticamente, come si è accennato (v., *supra*, §§ 4-4.1.), le ulteriori censure, dedotte in primo grado anche

con i motivi aggiunti, non deliberate dal primo giudice e qui riproposte con il secondo motivo di appello, che ne riproduce e richiama sostanzialmente tre, qui di seguito compendiate:

*a)* la questione del randagismo canino (pp. 27-28 del ricorso), in quanto la Commissione d'accesso avrebbe assunto, erroneamente, che il servizio era stato affidato in via diretta, da 20 anni in regime di monopolio, alla stessa impresa, e cioè (...), senza considerare, però, che la gestione del servizio risale al 2005, quando il Comune era gestito dalla Commissione prefettizia, da parte di una società, (...), peraltro in possesso della certificazione antimafia;

*b)* la gestione del Parco eolico da parte di (...) (pp. 27-32 del ricorso), riconducibile a (...), dipendente comunale dagli anni '80 del secolo scorso ed esponente di spicco della omonima cosca, in quanto anche in questo caso la Commissione d'accesso non avrebbe considerato che la gestione del Parco è stata deliberata durante la precedente gestione prefettizia del Comune e che (...) non ha mai ottenuto trattamenti di favore da parte della disciolta amministrazione comunale, che ha anzi proceduto al recupero delle annualità dovute per la gestione del Parco sollecitamente e non solo con la delibera n. 93 del luglio 2017;

*c)* l'affidamento del servizio di pulizia degli uffici comunali a (...) (pp. 32-33 del ricorso), in quanto non corrisponderebbe al vero, diversamente da quanto ha ritenuto la Commissione di accesso, che l'affidamento del servizio sia stato frutto di una distorsione del processo volitivo, da parte dell'amministrazione comunale, né vi sarebbe prova di irregolarità nelle gare svolte, che hanno condotto ad una aggiudicazione del servizio con notevole di risparmio di spesa in favore di impresa ritenuta meritevole di fiducia da parte della stessa Prefettura, per avere svolto il servizio anche nel Centro di accoglienza.

14. Anche questo motivo deve essere respinto perché, in riferimento ai singoli aspetti sopra dedotti e riassunti, si può rispettivamente e riassuntivamente osservare in senso contrario quanto segue:

*a)* la sostanziale assenza di centralità della vicenda inerente al servizio di custodia e mantenimento dei cani randagi, se non per la circostanza, inopponibile, che il servizio è stato gestito per anni, illegittimamente, in affidamento diretto in favore di soggetti giuridici (...), tutti riconducibili in varia veste a misura a (...) e (...) e alla loro famiglia, che hanno avuto per dipendenti soggetti dal notevole spessore criminale come (...), esponente di vertice della cosca (...), e (...), elemento di spicco della medesima cosca;

*b)* la vicenda del parco eolico, diversamente da quanto assumono gli appellanti, è l'ennesima riprova della grave infiltrazione mafiosa nel Comune, in quanto è emerso dai numerosi atti di indagine, che nel tempo hanno interessato il parco, che il parco è gestito da (...) società riconducibile alla cosca

(...) per il tramite di (...), dipendente comunale fin dal 1980, come si è visto, e uomo-cerniera nei rapporti tra cosche locali e amministrazione comunale, e non ha trovato comunque adeguata smentita nelle censure degli appellanti il puntuale rilievo della Commissione d'accesso (v., in particolare, pp. 24-25 della relazione), in ordine all'errato calcolo del canone da recuperare da parte del Comune, che l'amministrazione comunale ha deciso di correggere solo dopo gli accertamenti avviati dalla Commissione, sicché non infondata né arbitraria appare la deduzione della Commissione, secondo cui la lentezza e l'imprecisione del Comune nel richiedere i canoni arretrati siano sostanziali indizi di una compiacenza dell'ente comunale nei confronti della (...), gestita dal clan (...), come pure la mancata previsione della clausola risolutiva espressa per morosità;

c) l'affidamento del servizio di pulizia degli uffici comunali a (...), gestita da (...) ma riconducibile alla cosca (...), al di là della regolarità, almeno apparente, della procedura di gara, costituisce ulteriore riprova dell'infiltrazione mafiosa dell'ente, per l'esistenza di strettissimi rapporti illeciti tra (...), (...) e la cosca (...), emersa nel corso dell'operazione (...).

14.1. Di qui, per i motivi in sintesi esposti, la reiezione anche del motivo in esame.

15. Non possono che essere disattese, in conclusione, le censure degli appellanti (pp. 33-34 del ricorso), con le quali essi affermano che mancherebbe obiettivamente una circostanza, un mero fatto, che a loro dire rivelì un agire illegittimo della pubblica amministrazione che possa avere un significato univoco e oggettivo di possibile collusione degli organi politici con la criminalità organizzata, come ad esempio per il settore dei contratti pubblici, notoriamente sensibile agli interessi della criminalità, dove mancherebbe la contestazione di uno specifico episodio, sicché la sentenza impugnata si caratterizzerebbe per la genericità, l'indeterminatezza, l'omesso esame di circostanze determinanti, il travisamento dei fatti e l'erroneità di valutazione nell'applicare la disciplina dell'art. 143 del T.U.E.L.

15.1. Ben al contrario, invece, è emerso dalla disamina dei motivi sopra effettuata e dal complesso del quadro indiziario delineato dalla Commissione d'accesso e, sulla sua scorta, dalla relazione prefettizia il dato nitido secondo cui, come ha rilevato la stessa Commissione d'accesso nella conclusione dei propri accertamenti (pp. 33-35 della relazione), ad (...) è stata tessuta una tela di potere e di complicità, di cui la 'ndrangheta è motore e componente essenziale.

15.2. Correttamente ha pertanto rilevato la sentenza impugnata – v., in particolare, § 19.2. – che tutti gli elementi da essa esaminati – tra gli altri, e a solo titolo esemplificativo tra i numerosi sopra ricordati, la mancanza di

programmazione triennale delle opere pubbliche, il mancato licenziamento o, comunque, l'effettivo isolamento di (...), di cui era nota l'affiliazione alla più potente cosca locale, la vicenda delle cappelle votive, l'abusivismo edilizio – denotano una compromissione dell'intera vita politica locale e della macchina amministrativa locale, pesantemente influenzata dall'ingerenza della mafia per i plurimi rapporti, di parentela, di collaborazione e/o di cointeressenza, tra esponenti politici e amministratori locali e la 'ndrangheta.

16. Questo Consiglio di Stato, anche nella sua più recente giurisprudenza (v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. III, 17 giugno 2019, n. 4026), ha osservato che il condizionamento può rilevare come *fattore funzionale*, allorquando, cioè, le cosche incidono sulla gestione amministrativa dell'ente, ricevendone sicuri vantaggi, come si è visto nel caso di specie, e solo una valutazione complessiva, contestualizzata anche sul piano territoriale, può condurre ad un appropriato esame della delibera di scioglimento, quale tutela avanzata approntata dall'ordinamento giuridico, in virtù di una valutazione degli elementi, posti a base della delibera, che costituisca bilanciata sintesi e mai mera sommatoria dei singoli elementi stessi.

16.1. Non vi è dubbio che, nel caso di specie, questa valutazione deponga nel senso, ben colto dalla sentenza impugnata, di una radicata influenza della 'ndrangheta, ancora una volta e a distanza di non molti anni dal precedente scioglimento del consiglio comunale, sulla vita politica e amministrativa dell'ente, irrimediabilmente compromessa da logiche compromissorie con la malavita locale, che permeano tutti i settori, nessuno escluso, della vita pubblica cittadina.

17. La valutazione del giudice amministrativo, di fronte a questa misura straordinaria di prevenzione, si deve fondare sulla regola del "più probabile che non", la quale ha una portata generale, come questa Sezione ha già rilevato (v., *ex plurimis*, Cons. St., sez. III, 4 febbraio 2019, n. 866), per l'intero diritto della prevenzione, compresa, dunque, anche la fattispecie, qui in esame, dell'art. 143 del T.U.E.L. che, per costante giurisprudenza di questo Consiglio, ha finalità preventiva e non punitiva.

17.1. L'eccezionalità della misura dissolutoria quale *extrema ratio* del nostro ordinamento democratico contro la minaccia mafiosa, confermata a livello sistematico dalla recente introduzione dell'art. 7-bis dell'art. 143 del T.U.E.L. ad opera del d.l. n. 113 del 2018, conv. con mod. in l. n. 132 del 2018, è nel caso di specie pienamente giustificata dalla grave, integrale, non altrimenti rimediabile, compromissione degli organi di governo dell'ente con le cosche mafiose in misura tale da determinare l'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettori ed amministrativi e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione comunale

nonché il regolare funzionamento dei servizi ad essa affidati.

18. Per le ragioni esposte, conclusivamente, l'appello deve essere respinto, con la piena conferma della sentenza qui impugnata, che ha respinto il ricorso e i motivi aggiunti, proposti in primo grado, con una motivazione che va esente da qualsivoglia censura, per l'accertata legittimità, ai sensi dell'art. 143 del T.U.E.L., dello scioglimento del consiglio comunale di (...) per la pesante, altrimenti inemendabile, ingerenza mafiosa.

(...)

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, (...), lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

(...)

# *La costruzione di cappelle votive finanziate da organizzazioni criminali e la partecipazione dei malavitosi ai riti religiosi quali possibili presupposti applicativi dell'art. 143, primo comma T.U.E.L.*

FABIO BALSAMO

SOMMARIO: 1. Il caso dello scioglimento per infiltrazione mafiosa del Consiglio comunale di Isola di Capo Rizzuto – 2. L'ampia discrezionalità dell'Amministrazione nella individuazione degli elementi indiziari. La conseguente possibilità di valutare i legami tra organizzazioni criminali e Chiesa locale ai fini dell'applicazione dell'art. 143 T.U.E.L – 3. La costruzione di cappelle votive e l'indisturbata partecipazione degli affiliati ai riti quale prova del grado di compromissione del normale funzionamento dell'Ente comunale – 4. Riflessioni conclusive.

## *1. Il caso dello scioglimento per infiltrazione mafiosa del Consiglio comunale di Isola di Capo Rizzuto*

Anche sulla scorta degli elementi indiziari raccolti all'esito di una vasta indagine condotta dalla DDA di Catanzaro, con decreto presidenziale del 24 novembre 2017 è stato disposto lo scioglimento del Consiglio Comunale di Isola di Capo Rizzuto per infiltrazione mafiosa, con la contestuale nomina di una Commissione Straordinaria. Nel caso di specie, l'applicazione dell'art. 143, primo comma T.U.E.L. si è fondata sull'accertamento di una serie di persistenti disfunzioni di natura amministrativa in materia edilizia, di natura tributaria e nella gestione degli appalti, tali da postulare l'esistenza di un evidente condizionamento, da parte delle cosche, sugli organi politici comunali. In particolare, alla base dell'emanaione del provvedimento veniva posta la mancata adozione delle necessarie ordinanze di demolizione dei numerosi immobili realizzati abusivamente sul territorio comunale da soggetti legati ai clan 'ndranghetisti, nonché l'omesso recupero delle imposte ICI/IMU evase. Ancora, si riscontravano costanti irregolarità nell'affidamento dei servizi pubblici di refezione scolastica, di pulizia degli uffici comunali, di gestione del parco eolico, servizi assegnati a ditte ritenute collegate alle cosche<sup>1</sup>, spesso a

---

<sup>1</sup> Sul tema delle infiltrazioni mafiose nel sistema degli appalti pubblici si rinvia ai contributi

condizioni di particolare favore<sup>2</sup>. Non meno documentate ed evidenti erano le frequentazioni personali di alcuni Consiglieri – uno dei quali poi risultato affiliato ad una *'ndrina* – e dei dipendenti comunali, oltre che del Sindaco, con personaggi ritenuti legati alla criminalità organizzata locale.

Benchè la gravità e la concordanza dei segnalati elementi indiziari fosse di per sé già sufficiente a giustificare il provvedimento preventivo adottato, la Commissione di nomina prefettizia, nell'ambito dell'attività istruttoria, ha valorizzato tre ulteriori elementi dai quali ha ritenuto di poter desumere, con assoluta certezza, l'elevato grado di compromissione della legalità e del democratico funzionamento dell'Ente.

Ci si riferisce, in primo luogo, alla circostanza che, allo scopo di rinsaldare i rapporti con alcuni esponenti delle cosche, alcuni dei soggetti coinvolti nell'indagine denominata *"Operazione J."* avessero accettato di comparire come testimoni nelle nozze religiose di soggetti affiliati a clan, come già denunciato dal clero calabrese, con particolare riguardo all'ufficio di *"madrina"* o *"padrino"*, nell'ambito di quella azione di contrasto alla strumentalizzazione dei riti e dei Sacramenti da parte delle cosche mafiose<sup>3</sup>. Pertanto, l'adozione

---

di AMELIA BONGARZONE, *L'informativa antimafia nelle dinamiche negoziali tra privati e pubbliche amministrazioni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2018, nonché GIUSEPPE AMARELLI, SAVERIO STICCHI DAMIANI (a cura di), *Le interdittive antimafia e le altre misure di contrasto all'infiltrazione mafiosa negli appalti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019.

<sup>2</sup> Nella sentenza del Tar Lazio, sez. I, n. 1433/2019 si fa riferimento alla mancata attivazione, da parte del Comune, di una procedura di risoluzione della Convenzione di gestione di un parco eolico nonostante il notevole ritardo nel pagamento dei canoni arretrati da parte della ditta incaricata della relativa gestione.

<sup>3</sup> Come noto, nell'ambito della cultura e delle logiche mafiose, la designazione di un affiliato come *"padrino"* o *"madrina"* costituisce un fenomeno diffuso, rappresentando uno strumento per consolidare l'unione tra le *"famiglie"* (clan). Per contrastare tali strumentalizzazioni nel 2014 l'Arcivescovo di Reggio Calabria, propose, in via sperimentale per la Diocesi reggina, di abolire per dieci anni la figura dei padroni per i Sacramenti del Battesimo e della Confermazione. Cfr. RAFFAELE ILARIA, *Morosini: discuteremo sospensione dei padroni*, in *Avvenire*, 1° luglio 2014.

Sul tema si segnala il recente *Decreto circa i padroni e madrine nel Sacramento della Confermazione*, emanato dall'Arcivescovo di Spoleto-Norcia lo scorso 12 gennaio 2020, con cui è stata disposta la sospensione *ad experimentum* per tre anni del ruolo di padrone/madrina per il Sacramento della Confermazione. Nel Decreto diocesano è stato previsto che: *«cresimandi saranno presentati al Vescovo dal parroco e da uno dei catechisti, espressione della comunità che accompagna le giovani generazioni ad approfondire e vivere la loro adesione a Cristo nella Chiesa»*. Alla base dell'emanazione del Decreto vi è la necessità di contrastare il ricorso alla figura di padrone o madrina per ragioni estranee alle finalità che l'istituto intenderebbe realizzare nel Sacramento della Confermazione: *«Il Codice di Diritto Canonico non impone la figura del padrone/madrina, ma la prevede «per quanto possibile» (can. 872) e specifica che le persone scelte devono condurre «una vita conforme alla fede e all'incarico che si assume» ed essere esenti da impedimenti canonici stabiliti dal diritto (cf can. 874). E la Nota pastorale CEI *"L'iniziazione cristiana/3"*, dell'8 giugno 2003, chiede che la scelta del padrone e della madrina avvenga «curando che sia persona matura nella fede, rappresentativa della comunità, approvata dal parroco, capace di accompagnare il candidato*

di simile condotte, rispondendo a prassi consolidate degli ambienti malavitosi, avrebbe ulteriormente confermato la matrice mafiosa di tali legami.

Rilievo ancor più preminente, ai fini dell'applicabilità dell'art. 143 T.U.E.L., hanno assunto gli ulteriori due argomenti addotti dalla Commissione, che, invero, ad una prima analisi, sembrerebbero estranei all'azione politica e amministrativa del Consiglio Comunale. Si tratta, in particolare, della verificata partecipazione di persone legate ai *clan*, oltre che alla celebrazione dei riti religiosi, anche alla costruzione di alcune cappelle votive all'interno del territorio comunale. Queste ultime, infatti, sarebbero state realizzate anche con l'apporto economico delle cosche semplicemente sulla base di un "accordo di programma" deliberato dal Consiglio Comunale – e dunque in assenza degli altri titoli abilitativi prescritti dalle normative di legge – ma su richiesta del Parroco, peraltro successivamente arrestato nell'ambito dell'indagine denominata "*Operazione J.*"

Per le segnalate ragioni, la sentenza del 18 luglio 2019, n. 5077 della III sezione del Consiglio di Stato – nel confermare integralmente l'impugnata sentenza n. 1433/2019 della sez. I del Tar Lazio<sup>4</sup> – riveste un indubbio interesse ecclesiastico, dal momento che anche le infiltrazioni malavitose all'interno della comunità parrocchiale hanno costituito un presupposto, non affatto secondario, dell'emanaione del decreto presidenziale di scioglimento dell'Ente *ex art. 143 T.U.E.L.*<sup>5</sup>.

---

*nel cammino verso i sacramenti e di seguirlo nel resto della vita con il sostegno e l'esempio».*

*Nell'attuale mutato contesto socio-ecclesiale, la presenza dei padri/madrine risulta spesso una sorta di adempimento formale o di consuetudine sociale, in cui rimane ben poco visibile la dimensione della. Scelti abitualmente con criteri e finalità diverse da quelle che intende la Chiesa (relazioni di parentela, di amicizia, di interesse, ecc.), risulta che essi non hanno piena consapevolezza ed effettiva idoneità a svolgere un ruolo efficace e credibile nel trasmettere la fede con la testimonianza della vita. Inoltre, la situazione familiare complessa o irregolare di tante persone proposte per assolvere questo compito rende la questione ancora più delicata.*

*In diverse occasioni i parroci hanno segnalato in proposito difficoltà e disagi ed ha preso forma la proposta di affidare agli stessi catechisti il ruolo di padri/madrine o anche di abolirne o sospenderne la presenza e il ruolo». Il testo integrale del Decreto circa i padri/madrine nel Sacramento della Confermazione per l'Arcidiocesi di Spoleto-Norcia è consultabile al link: <https://www.spoletonorcia.it/55-notizie/brevi/1757-decreto-circa-i-padri-madrine-nel-sacramento-della-confermazione.html>*

<sup>4</sup> Avverso la sentenza n. 1433/2019 della sez. I del Tar Lazio gli ex Consiglieri del Comune di Isola di Capo Rizzuto hanno successivamente proposto appello innanzi al Consiglio di Stato. Con la sentenza del 18 luglio 2019, n. 5077, la sez. III del Consiglio di Stato ha rigettato l'appello e ha confermato in ogni punto l'impugnata pronuncia di primo grado, condannando altresì gli appellanti al pagamento delle spese di giudizio.

<sup>5</sup> Significativo è il seguente passo della sentenza del Consiglio di Stato n. 5077/2019, che qui si riporta: «Invano gli appellanti cercano di dimostrare che le opere, diversamente da quanto assume la sentenza appellata, non avrebbero bisogno di alcun titolo edilizio, essendo sufficiente la mera segnalazione certificata di inizio attività, perché, se anche così fosse, è inoppugnabile che nessuna istruttoria sia svolta su di esse da parte dei competenti Uffici comunali, in violazione della bozza dell'art. 2 dello stesso Accordo di Programma con la Parrocchia [...] e l'amministrazione comunale,

*2. L'ampia discrezionalità dell'Amministrazione nella individuazione degli elementi indiziari. La conseguente possibilità di valutare i legami tra organizzazioni criminali e Chiesa locale ai fini dell'applicazione dell'art. 143 T.U.E.L.*

L'art. 143 T.U.E.L., come da ultimo modificato dal D.L. 4 ottobre 2018, n. 113, prevede, al primo comma, lo scioglimento dei Consigli comunali quando risultati compromesso il loro normale e democratico funzionamento a causa di collegamenti con cosche malavitose o di condizionamenti «tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi eletti ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica»<sup>6</sup>.

Nella valutazione dei presupposti applicativi dell'art. 143 T.U.E.L. la Prefettura e il Ministero dell'Interno godono di ampi poteri discrezionali<sup>7</sup>, in quanto il provvedimento di scioglimento *de quo* costituisce una «misura di carattere straordinario per fronteggiare un'emergenza straordinaria», che può ben fondarsi, differentemente da indagini di tipo penale, su «situazioni che non rivelino né lascino presumere l'intenzione degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata»<sup>8</sup>. Ne consegue che gli

---

*pure in mancanza dell'Accordo e in presenza di rilevanti mutamenti volumetrici delle cappelle, ha fatto maturare il silenzio-assenso sulla segnalazione senza esercitare alcun tipo di intervento di controllo, nonostante la mancanza, ad esempio, delle successive autorizzazioni (come quelle inerenti al vincolo paesaggistico-ambientale).*

*Segno, anche questo, ove ve ne fosse bisogno, di una connivenza dell'amministrazione comunale rispetto al sistema M., ingegnosamente orchestrato da don S., per favorire un culto votivo che, al di là dell'apparente significazione religiosa, è solo un modo per legittimare, coram populo, il potere della mafia sul territorio ed esibirlo sfacciatamente alla luce del sole, in una indebita commistione tra sacro e profano [...]».*

<sup>6</sup> Per un approfondimento sull'evoluzione legislativa dello scioglimento dei Consigli Comunali per mafia si rinvia a MANUELA CALAUTTI, ANTONIA FABIOLA CHIRICO, TERESA PARISI, *Scioglimento degli enti locali per mafia. Excursus storico, presupposti e rimedi*, Città del Sole Edizioni, Perugia, 2019. Per una approfondita disamina della relativa legislazione antimafia si rinvia a CATELLO MARESCA, *Manuale di legislazione antimafia. Diritto sostanziale e processuale*, Rogosio, Napoli, 2019.

<sup>7</sup> Sul tema si rinvia ad ANDREA CRISMANI, *L'influenza della criminalità organizzata sul libero esercizio dell'azione amministrativa degli enti locali*, in *Federalismi.it*, 2014, nonché a RENATO ROLLI, *Il Comune degli altri. Lo scioglimento degli organi di governo degli enti locali per infiltrazioni mafiose*, Aracne editrice, Roma, 2013. Inoltre si rinvia al più recente contributo di LUCA PELLACANI, *Lo scioglimento dei Comuni per mafia: il caso del Comune di Brescello*, in *Rivista di Studi e Ricerche sulla criminalità organizzata*, vol. 5, 3-2019.

<sup>8</sup>Così Consiglio di Stato, sez. III, 22 giugno 2018, n. 3828.

argomenti addotti nella relazione prefettizia, lungi dal doversi tradurre necessariamente in addebiti personali nei confronti dei singoli amministratori, possono anche solo limitarsi a dimostrare i collegamenti, anche indiretti, tra l'Ente e le organizzazioni criminali o i condizionamenti subiti.

L'ampiezza della discrezionalità riconosciuta all'Amministrazione nell'accertamento delle infiltrazioni o del condizionamento di tipo mafioso discende dal carattere preventivo, e non sanzionatorio, del decreto di cui all'art. 143 T.U.E.L., per la cui adozione, a differenza dei presupposti richiesti per l'avvio dell'azione penale, è «sufficiente la presenza di elementi "indizianti" che consentano d'individuare la sussistenza di un rapporto inquinante tra l'organizzazione mafiosa e gli amministratori dell'ente considerato "infiltrato"»<sup>9</sup>, a prescindere dalla commissione di condotte penalmente rilevanti.

Ne deriva che, come confermato da un consolidato orientamento giurisprudenziale<sup>10</sup>, il decreto di scioglimento, quale atto di alta amministrazione<sup>11</sup>, può essere adottato anche sulla base di elementi fattuali apparentemente esterni all'azione politica e amministrativa dell'Ente comunale, ma idonei ad evidenziare – non atomisticamente ma nel loro complesso – le situazioni di condizionamento e di ingerenza malavitosa.

In tal senso, un quadro fattuale caratterizzato dalla palese connivenza delle cosche malavitose con la realtà ecclesiale locale, sebbene costituisca un dato non formalmente riconducibile all'operato del Consiglio comunale, potrà comunque essere valutato dall'Amministrazione, unitamente alle altre risultanze raccolte dalla Commissione d'indagine, per comprovare lo stato di condizionamento di tipo mafioso e per provvedere allo scioglimento dell'Ente ai sensi dell'art. 143, primo comma T.U.E.L.

---

<sup>9</sup> Così TAR Lazio, sez. I, 5 febbraio 2019, n. 1433.

<sup>10</sup> Da ultimo si rinvia alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. III, 10 gennaio 2018, n. 96

<sup>11</sup> I decreti di scioglimento per infiltrazione o condizionamento mafiosa dei Consigli comunali, sebbene impugnabili innanzi al Giudice amministrativo in ragione della loro immediata e concreta lesività, sono pacificamente inquadrati come atti di alta amministrazione, sia in dottrina che in giurisprudenza (cfr. Consiglio di Stato, sent. 562/1995 e 570/1981). Sul concetto di atto politico e sulla sua distinzione rispetto agli atti di alta amministrazione si rinvia, *ex plurimis*, a ROCCO GALLI, *Nuovo corso di diritto amministrativo*, CEDAM, Milano, 2016, specialmente pp. 558-563 ss.

### *3. La costruzione di cappelle votive e la partecipazione degli affiliati ai riti religiosi quale prova del grado di compromissione del normale funzionamento dell'Ente comunale*

La sentenza n. 5077/2019 del Consiglio di Stato, rigettando l'appello proposto dagli *ex componenti della Giunta e del Consiglio Comunale* avverso la sentenza n. 1433/2019 del Tar Lazio, ha confermato lo scioglimento per infiltrazione mafiosa del Comune di Isola di Capo Rizzuto, come disposto con D.P.R. del 24 novembre 2017. Nella motivazione la pronuncia pone ripetutamente l'accento su due aspetti che investono direttamente i rapporti tra cosche e comunità parrocchiale locale.

Il primo aspetto sembrerebbe effettivamente non riconducibile all'operato del Consiglio comunale, essendo rappresentato dalla constatazione, già operata nel giudizio di primo grado, di «*rapporti tanto solidi quanto malsani esistenti tra gli esponenti della cosca locale ed il parroco; rapporti che hanno consentito a noti mafiosi di partecipare in evidenza, ed anche attivamente, a manifestazioni tradizionali religiose...*»<sup>12</sup>. Infatti, in merito all'organizzazione dei riti religiosi, salvo che per la predisposizione del necessario servizio di forza pubblica, spetta alla competente autorità ecclesiastica, e non certo all'Ente comunale, l'esercizio del potere di vigilanza sulla loro corretta celebrazione, soprattutto in relazione alla concreta individuazione dei soggetti portatori delle statue e dei simulacri nelle processioni<sup>13</sup>. E ciò a maggior ragione nel territorio calabrese, dal momento che le Diocesi della Regione Ecclesiastica Calabria si sono munite di direttive comuni, grazie alle quali sono stati approntati avanzati strumenti e controlli in grado di prevenire e reprimere, se diligentemente applicati, i ripetuti episodi di strumentalizzazione dei riti religiosi perpetrati dalle cosche<sup>14</sup>. In tal senso, l'accadimento richiamato sembrerebbe

---

<sup>12</sup> Così TAR Lazio, sez. I, 5 febbraio 2019, n. 1433.

<sup>13</sup> L'individuazione dei portatori delle statue è rimessa alla competente autorità ecclesiastica. Tuttavia, non sono mancati casi in cui il *Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica*, al fine di impedire la partecipazione ai riti religiosi da parte di soggetti affiliati alle cosche, ha imposto all'autorità ecclesiastica la scelta di determinati portatori. In tal senso emblematico è quanto verificatosi, nell'anno 2014, a Vibo Valentia, allorché il *Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica* impose come portatori delle statue i volontari della locale Protezione Civile, provocando l'indignazione della comunità parrocchiale. Rispetto alla decisione irremovibile delle autorità civili l'autorità ecclesiastica decise di annullare la processione, sia per sottolineare come già fossero state adottate adeguate misure antimafia e sia per stigmatizzare l'indebita ingerenza dell'autorità civile nell'organizzazione dei riti religiosi.

<sup>14</sup> Ci si riferisce al Documento della CONFERENZA EPISCOPALE CALABRA, *Per una Nuova Evangelizzazione della pietà popolare. Orientamenti pastorali per le Chiese di Calabria*, 2015. Sul punto mi sia permesso un rinvio a FABIO BALSAMO, *Le normative canoniche antimafia*, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2019, specialmente pp. 127-189. Sullo sforzo profuso dalla Chiesa contro il crimine

invocare immediatamente l'esclusiva responsabilità del Parroco – peraltro successivamente arrestato nell'ambito dell'indagine “*Operazione J.*” – e, in seconda battuta, l'omessa o carente azione di controllo da parte dell'autorità ecclesiastica diocesana. Sembrerebbe, dunque, del tutto estraneo a tale episodio il Consiglio comunale di Isola di Capo Rizzuto, anche in considerazione dell'autonomia confessionale riconosciuta dal nostro ordinamento alla Chiesa cattolica in relazione all'organizzazione e allo svolgimento dei riti religiosi.

Occorre però sottolineare che, sul punto, la posizione sostenuta dai giudici amministrativi è di segno diverso. Difatti, l'evidenza costituita dalla partecipazione ai riti religiosi di noti malavitosi locali avrebbe dovuto suggerire l'adozione di comportamenti diversi da quelli effettivamente posti in essere dal Sindaco e dai Consiglieri di Isola di Capo Rizzuto. Per tale ragione, l'inerzia opposta dall'Ente di fronte al perpetuarsi di queste gravi distorsioni è stata ritenuta – anche sulla scorta dell'ampio margine di discrezionalità riconosciuta alla Prefettura e al Ministero dell'Interno – il segno inequivocabile di una compromissione delle condizioni di normale e regolare funzionamento dell'Ente o comunque del suo condizionamento da parte delle cosche.

Più evidenti sono invece le implicazioni del Consiglio comunale nella costruzione, su richiesta del Parroco, di venti cappelle votive, edificate sulla base di un apposito “accordo di programma” deliberato dallo stesso Consiglio comunale di Isola di Capo Rizzuto. Trattandosi di opere aventi interesse pubblico in quanto destinate a soddisfare i bisogni religiosi della popolazione – e per questo autorizzate con un “accordo di programma” –, sarebbe spettato ai competenti Uffici comunali il controllo della regolarità nell'esecuzione dei lavori, sia per quanto concerne il possesso delle autorizzazioni e degli eventuali ulteriori titoli abilitativi prescritti dalla legge (eventuale parere del Genio civile o eventuale nulla osta della Sovrintendenza), sia in relazione alle ditte incaricate della costruzione delle edicole votive, oltre che dei fondi concretamente impiegati per la realizzazione delle cappelle, risultati, in alcuni casi, di manifesta provenienza illecita. Ancora, non potendosi dubitare del fatto che le cappelle votive siano comunque piccole costruzioni dedicate al culto e alla venerazione religiosa popolare<sup>15</sup>, gli Uffici tecnici comunali avrebbero

---

organizzato si rinvia anche alle opere di ANTONINO MANTINEO, *La condanna della mafia nel recente Magistero: profili penali canonistici e ricadute nella prassi ecclesiale delle Chiese di Calabria e Sicilia* Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2016 e ANTONELLO DE OTO (a cura di), *La Chiesa di fronte alla criminalità organizzata*, Bononia University Press, Bologna, 2019.

<sup>15</sup> Nella pietà popolare le cappelle votive erano (e sono tuttora) costruite allo scopo di proteggere la comunità da pericoli esterni. Per questo erano realizzate ai margini dei campi per preservare i raccolti e la vita dei contadini, o ancora, lungo gli incroci delle strade a protezione dei passanti. Tuttavia, in molti casi le cappelle votive venivano realizzate sia come espressione di voti individuali, in segno di

dovuto assicurarsi che la loro edificazione fosse affidata a ditte autorizzate alla realizzazione e alla manutenzione degli edifici sacri<sup>16</sup>. Infine, il Comune e i competenti Uffici non hanno nemmeno provveduto a contestare le numerose ed evidenti difformità edilizie riscontrate rispetto al progetto approvato nell’”accordo di programma”.

A ben vedere, anche nella valutazione di questo secondo aspetto diviene decisivo il riferimento ai rapporti tra le cosche malavitose e la comunità ecclesiale. Difatti, il finanziamento della costruzione di almeno cinque cappelle votive grazie alle donazioni di esponenti delle cosche<sup>17</sup>, lungi dall’atteggiarsi come un mero supporto economico, sarebbe stato finalizzato al solo obiettivo di ottenere la legittimazione pubblica anche da parte della Chiesa cattolica locale, oltre che l’apprezzamento della collettività<sup>18</sup>. Sicché la disponibilità dimostrata dall’Amministrazione comunale per la realizzazione delle cappelle votive, unitamente alla mancanza dei successivi controlli sulla regolarità

---

ringraziamento per una grazia ricevuta, sia su iniziativa della comunità per ringraziare del superamento di pericoli o calamità naturali. Sul tema si rinvia a STEFANO TESTA BAPPENHEIM, *I crocifissi campestri nel Trentino-Alto Adige*, nel vol. EDOARDO DIENI, ALESSANDRO FERRARI, VINCENZO PACILLO (a cura di), *I simboli religiosi tra diritto e culture*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 207 ss., specialmente pp. 215-218, nonché SILVIA VENTRELLA, *Aspetti d’arte e religiosità popolare. Le edicole votive di Macerata, Casalba e Cuturano*, Editore www.lulu.com, 2019, specialmente p. 17, in cui l’A. afferma che: «l’edicola svolge una funzione di mediazione tra il fedele e il divino e nasce come manifestazione esteriore di una grazia ricevuta. In seguito pur mantenendo la funzione di luogo sacro divenne un punto di riferimento per tutto il vicinato come luogo integrativo di culto dove nel corso della giornata ci si riuniva per recitare il rosario o semplici orazioni».

Con riguardo alle cappelle votive realizzate nei pressi dei santuari il *Codex iuris canonici*, al can. 1234 – § 2, stabilisce che: «Le testimonianze votive dell’arte e della pietà popolari siano conservate in modo visibile e custodite con sicurezza nei santuari o in luoghi adiacenti».

<sup>16</sup> Sebbene nella tradizione popolare la realizzazione delle edicole votive sia stata generalmente affidata ad artigiani locali, la loro costruzione non può essere rimessa «al gusto e ai desideri di singoli». Al contrario deve essere guidata «dai responsabili della pastorale e dagli esperti dell’arte. Gusto e devazioni vanno infatti convenientemente educati alla scuola della fede perenne della Chiesa». Così Mons. MAURO PIACENZA, *Principi ispiratori per la costruzione di chiese e spazi per la celebrazione e l’adorazione della Eucarestia*, Pontificia Commissione per i beni culturali della Chiesa, 8 giugno 2005, consultabile al sito [www.vatican.va](http://www.vatican.va)

<sup>17</sup> Sul punto, la III sezione del Consiglio di Stato, nella sentenza n. 5077/2019, ha rilevato che: «Le cappelle sono state realizzate su diciassette appezzamenti di terreno donati dai proprietari alla P., mentre le prime tre sono state costruite su terreno comunale concesso per novantanove anni alla parrocchia e buona parte delle persone coinvolte, donatori e sostenitori dell’iniziativa, attiene al sistema mafioso impernato attorno a don E.S., che ha anche in questa occasione, prima del suo arresto, dimostrato a più riprese la sua fattiva influenza sul processo decisionale dell’amministrazione comunale».

<sup>18</sup> Così, secondo le risultanze della Relazione della Commissione d’indagine, «la circostanza che le venti cappelle votive sono state realizzate senza titolo edilizio e sulla base di un accordo di programma – di cui peraltro non è chiara la natura – non è priva di significato ai fini che qui interessano, evidenziando riguardo della Amministrazione per coloro che traevano prestigio dalla attuazione del programma, cioè i finanziatori e sostenitori». Così TAR Lazio, sez. I, 5 febbraio 2019, n. 1433.

degli interventi edilizi, non può essere intesa come un atto di disponibilità nei confronti della comunità parrocchiale, quanto piuttosto come un segnale di debolezza e di accondiscendenza degli amministratori locali nei confronti di quei finanziatori, appartenenti alla criminalità organizzata locale, che si avvantaggiavano, anche in termini di prestigio sociale, proprio dalla realizzazione delle cappelle votive.

Pertanto, sulla scorta dell’orientamento accolto dal Consiglio di Stato nella sentenza in esame, la penetrazione delle cosche nell’ambiente ecclesiale e il correlato comportamento dell’Ente comunale sono suscettibili di integrare, ai sensi dell’art. 143, primo comma T.U.E.L., segni «concreti, univoci e rilevanti», assolutamente idonei ad assumere una valenza tale da determinare «l’alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione comunale nonché il regolare funzionamento dei servizi ad essa affidati»<sup>19</sup>.

#### *4. Riflessioni conclusive*

Con la sentenza della III sezione del Consiglio di Stato n. 5077/2019 – ad integrale conferma della sentenza della I sezione del TAR Lazio n. 1433/2019 – l’infiltrazione delle cosche all’interno della Chiesa locale, come conclamata anche dal successivo arresto del Parroco<sup>20</sup> e dalla partecipazione dei malavitosi ai riti religiosi, costituisce, congiuntamente ad altri elementi, un importante indizio dell’esistenza di un condizionamento di tipo mafioso del Consiglio comunale di Isola di Capo Rizzuto. Difatti, l’abnormità di alcuni episodi relativi al momento celebrativo dei riti o le palese irregolarità riscontrate nella costruzione e nel finanziamento delle cappelle votive<sup>21</sup> denoterebbe, più o meno

---

<sup>19</sup> Così Consiglio di Stato, sez. III, 18 luglio 2019, n. 5077.

<sup>20</sup> Tra i primi a segnalare le connivenze e le ambiguità di parte del clero (in quel caso siciliano) nei confronti del fenomeno mafioso è MARIO TEDESCHI, *La Chiesa siciliana contro la mafia*, ora pubblicato in Id., *Impegno civile*, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2014, pp. 127-128) e *Chiesa e mafia*, ora pubblicato anche in Id., *Impegno civile*, Luigi Pellegrini Editore, Cosenza, 2014, pp. 135-139. Sul tema si ricorda anche il caso del frate carmelitano Mario Frittitta, accusato di favoreggiamento – aggravato dalla circostanza prevista dall’art. 61 c.p., n. 10 – per essersi recato a celebrare messa nel covo in cui si rifugiava un mafioso latitante. Per approfondimenti si rinvia a SALVATORE BORDONALI, *Memoria difensiva (profili ecclesiastici) nella causa penale per favoreggiamento personale aggravato contro un sacerdote*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, II, 2001, pp. 242-251.

<sup>21</sup> Sul punto la sentenza n. 5077/2019 del Consiglio di Stato rileva che: «Le opere sono abusive e, selezionandone solo alcune a campione, la Commissione ha rilevato che esse sono state ricordate con targa ricordo, simbolo di mafia, con finalità ben lontane da quelle apparentemente spirituali che la

indirettamente, l'incapacità – se non la negligenza o addirittura la mancata volontà – dell'Ente comunale di fronteggiare adeguatamente siffatte situazioni, con la conseguente applicabilità dell'art. 143, primo comma T.U.E.L.

Pertanto, a fronte dell'ampio margine di discrezionalità riconosciuto alla Prefettura e al Ministero dell'Interno nella valutazione dei quadri indiziari sembra possibile invocare lo scioglimento per condizionamento mafioso di un Consiglio comunale anche nelle ipotesi in cui gli organi politici comunali non vogliano o non siano in grado di denunciare e contrastare, per effetto dell'influenza delle cosche, gli evidenti fenomeni di infiltrazioni malavitose che dovessero minare l'integrità delle realtà ecclesiali locali. Senza tralasciare, naturalmente, l'opportunità di informare le competenti autorità statuali di tali accadimenti o di manifestare nelle opportune forme la propria disapprovazione<sup>22</sup>, in tali circostanze, infatti, nulla impedirebbe ad un Ente comunale ossequioso del principio di legalità e non compromesso nel suo normale funzionamento democratico di segnalare al competente Ordinario diocesano il perpetuarsi di simili episodi, invocandone il necessario intervento.

A ben vedere, la segnalazione all'Ordinario di tali situazioni, anche se inerenti alla materia dell'organizzazione e celebrazione dei riti religiosi, non costituirebbe affatto un'indebita ingerenza nell'autonomia confessionale, ma, al contrario, rappresenterebbe un'esplicazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Chiesa cattolica per il bene del Paese<sup>23</sup>, analogamente alle denunce dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni criminali ripetutamente fatte da numerosi presbiteri con riguardo all'operato degli enti e dei funzionari pubblici.

In conclusione, l'inerzia del Comune di Isola di Capo Rizzuto rispetto a quelle palesi manifestazioni del potere malavitoso, dirette a minare finanche

---

*loro edificazione vorrebbe avere in un contesto, come quello descritto, nel quale la devozione religiosa, fatta di formalistici rituali e opere devozionali, costituisce componente essenziale dell'egemonia sul territorio, secondo l'antico principio religio instrumentum regni».*

<sup>22</sup> A titolo esemplificativo si rimanda alla scelta dell'allora Sindaco di Castellammare di Stabia, Luigi Bobbio, di abbandonare la processione del Santo Patrono a causa di una fermata (inchino) effettuata nei pressi dell'abitazione del boss locale. Cfr. VINCENZO IURILLO, *Castellammare, processo con omaggio al boss. Il Sindaco abbandona il corteo*, in *Il Fatto Quotidiano*, 19 gennaio 2012.

<sup>23</sup> Sul tema cfr. JILIA PASQUALI CERIOLI, *L'indipendenza dello Stato e delle confessioni religiose. Contributo allo studio della distinzione degli ordini nell'ordinamento italiano*, Giuffrè, Milano, 2006. Per la collaborazione tra Stato e Chiesa cattolica nell'economia si rinvia a MARIA D'ARIENZO, *Chiesa ed economia*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), 2 novembre 2009, nonché in *Diritto e Religioni*, 2-2009, pp. 214-224 e nel vol. Giuseppe LEZIROLI (a cura di), *La Chiesa in Italia: oggi*. 16-17 ottobre 2009, Pellegrini editore, Cosenza, 2011, pp. 38-49. Cfr. inoltre GIUSEPPE CASUSCELLI, *La crisi economica e la reciproca collaborazione tra le Chiese e lo Stato per "il bene del Paese"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica ([www.statoechiese.it](http://www.statoechiese.it)), ottobre 2011, pp. 1-33.

l'integrità delle realtà ecclesiastiche locali, costituisce ulteriore riprova del pernacce condizionamento mafioso esercitato dalle cosche e, per tale ragione, potrà essere valutato come un elemento decisivo ai fini dello scioglimento dell'Ente ai sensi dell'art. 143 T.U.E.L.<sup>24</sup>.

#### *RIASSUNTO*

*Il contributo intende evidenziare la rilevanza indiziaria che può assumere la penetrazione delle cosche all'interno delle realtà ecclesiastiche ai fini dell'applicabilità dell'art. 143 T.U.E.L., con particolare riguardo sia ai casi di finanziamento di cappelle votive ad opera dei clan, sia della partecipazione di malavitosi ai riti religiosi.*

#### *PAROLE CHIAVE*

*Infiltrazione mafiosa; art. 143 T.U.E.L.; scioglimento dei Consigli comunali*

#### *ABSTRACT*

*In the evaluation of the elements required for the dissolution of municipal councils due to mafia infiltration, the administration enjoys wide discretion. The contribution intends to highlight the relevance that can be recognized to the penetration of the gangs within the ecclesiastical bodies for the purpose of applying art. 143 T.U.E.L., with particular regard to the cases of financing of votive chapels by the clans and the participation of criminals in religious rites.*

#### *KEY WORDS*

*Mafia infiltration; art. 143 T.U.E.L.; dissolution of municipal councils*

---

<sup>24</sup> La rilevanza di tali elementi ai fini dell'applicabilità dell'art. 143 T.U.E.L. è chiaramente affermata nella sentenza della III sezione del Consiglio di Stato n. 5077/2019: «L'insieme degli elementi sin qui analizzati pienamente giustificherebbe, ai sensi dell'art. 143 T.U.E.L. la legittimità del provvedimento dissolutorio qui contestato, a fronte di una conclamata infiltrazione mafiosa dell'ente comunale, che non risparmia nemmeno, la dimensione del sacro, con una modalità non inconsueta ma anzi per definizione tipica, come detto, della 'ndrangheta». Anzi, che proprio la compromissione dell'ambiente ecclesiastico abbia rappresentato l'elemento decisivo posto a fondamento dell'emanaazione del provvedimento dissolutorio dell'Ente si desume dal seguente passo della sentenza: «Pare al Collegio evidente che nessuna misura gradata, prevista dall'art. 143 del T.U.E.L., avrebbe potuto bloccare la situazione di infiltrazione mafiosa in atto nell'ente comunale, ormai irrimediabilmente compromesso dal legale con la 'ndrangheta, né gli odierni appellanti hanno saputo indicare, nella censura in esame, quali misure meno incisive ed effettivamente utili avrebbero potuto arginare l'ormai dilagante cancro dell'infiltrazione mafiosa da parte di cosche, egemoni sul territorio, in tutti i gangli dell'amministrazione comunale, persino nel minimo controllo sulla costruzione di cappelle votive apparentemente destinate alla sola devozione religiosa».