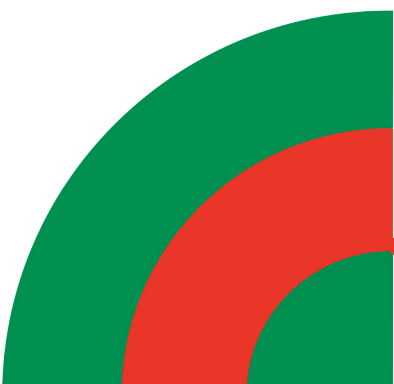




diritto & religioni

Semestrale
Anno XIV - n. 2-2019
luglio-dicembre

ISSN 1970-5301

28



**LUIGI
PELLEGRINI
EDITORE**

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. Stefanì

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

*Lettere, recensioni, schede,
segnalazioni bibliografiche*

AREA DIGITALE

RESPONSABILI

M. Tedeschi

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 Ibàn – Prof. Pietro Lo Iacono – Prof. Carlo Longobardo – Prof. Dario Luongo – Prof. Ferdinando Menga – Prof.ssa Chiara Minelli – Prof. Agustin 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

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

Redazione:

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

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 88R010308880000000381403 Monte dei Paschi di Siena
- assegno bancario non trasferibile intestato a Luigi Pellegrini Editore.
- carta di credito sul sito 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 T.A.R..

La sentenza n. 1433 del 2019 emessa dal T.A.R. Lazio e la sentenza confermatoria 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 T.A.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).

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 decadenza 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 compromettere 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 consorteria malavitosa, 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 consorterie, 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 aggiudicatrici 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 debtrici 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 aggiunti, 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 ridonato 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 avvicindamenti 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 sdemanializzazione 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 riferiscano 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 avvalimento da impresa financo priva anche della certificazione antimafia, e per il servizio di pulizia degli uffici. Non è contestato dai ricorrenti che la società -OMISSIS-, che espleta il servizio di refezione scolastica in qualità di ausiliaria della aggiudicataria, faccia capo al dipendente -OMISSIS-, 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 anormale: gli affidamenti in somma urgenza, in particolare, si giustificano solo in presenza di condizioni molto stringenti (concreto pericolo per l'incolumità 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 -OMISSIS- si sia fatto ricorso a tale procedura in svariate occasioni, potendosi quindi ipotizzare che tale modalità sia stata scelta per favorire l'impresa -OMISSIS-s.r.l., che fa capo ai due nipoti del dipendente -OMISSIS- 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 -OMISSIS- 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 -OMISSIS- 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 pronò 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 “sanzionatorio” 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'adequatezza 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 elettivi 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 benemerenzza 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 cointeressenze 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 interdittiva, 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 'ndranghetiste 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 consorzeria, 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 consorzeria locale.

6.9. (...) sono stati deferiti all'autorità giudiziaria per il delitto di cui all'art. 416-bis c.p. e tratti in atesto 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 refezione 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 inesattezza (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 odierني 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 irrisorie, 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 immacolatezza 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 ricognizione 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 dissolutivo 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 docc. 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 consapevolezza, 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 isolitana, *«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 delibate 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, inoppugnabile, 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 riveli 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 elettivi 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.

(...)

Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

Sez. II, 4 marzo 2019 n. 174

Manifesto sull'informazione relativa all'obiezione di coscienza in ambito sanitario – Lesione del simbolo religioso – Valutazione ristretta al significato ordinario del manifesto e non a tutti gli ipotetici significati.

Al fine di valutare la valenza lesiva di un simbolo religioso e della relativa posizione teologica da parte di un manifesto, occorre valutare i significati ordinari estraibili da questo e non tutti gli ipotetici significati in relazione alle singole sensibilità soggettive (nel caso specifico 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, in quanto essendo il messaggio circoscritto alla campagna contro l'obiezione di coscienza in campo abortivo, il significato immediatamente ritraibile è quello di un invito, razionale e non illogico, ad informarsi presso il proprio medico dei suoi orientamenti in tema di obiezione di coscienza).

Omissis (...)

È impugnata la nota pec datata 27/12/2018 n. 445416 con la quale il Comune di Genova ha imposto all'Unione degli Atei e Agnostici e Razionalisti la modifica contenutistica del bozzetto di manifesto pubblicitario inerente alla campagna di informazione relativa all'obiezione di coscienza in ambito sanitario.

L'Amministrazione ha ritenuto che tale manifesto, da pubblicarsi nelle vie cittadine con formato di 100 x 70 cm, fosse lesivo della libertà di coscienza individuale nonché dei diritti delle confessioni religiose.

L'attuale ricorrente censura la legittimità della suddetta nota sotto un duplice profilo.

In primo luogo viene contestato l'esercizio da parte del Comune di un controllo di merito in ordine al contenuto del manifesto, in quanto tale controllo contrasterebbe con le prescrizioni di cui al d.lgs n. 507/1993; segnatamente, quest'ultima normativa legittimerebbe in capo all'Amministrazione soltanto un potere di controllo formale e in negativo, consistente nella possibilità di rifiutare la pubblicazione di affissioni manifestamente oscene o incitanti all'o-

dio razziale.

In secondo luogo le prescrizioni imposte dall'Amministrazione lederebbero la libertà di manifestazione di pensiero e di associazione, comportando una discriminazione rispetto all'approvazione di altre forme di affissione (manifesto relativo alla campagna "Pro vita").

Il ricorso è fondato, nei limiti delle seguenti precisazioni.

La fattispecie per cui è causa si radica su un tessuto assiologico di preminente rilevanza ordinamentale, involgendo l'interazione tra libertà fondamentali e diritti incompressibili della persona, quali la libertà di manifestazione del pensiero e la libertà di autodeterminazione circa la scelta, di rilievo bioetico, di avvalersi della clausola di obiezione di coscienza da parte dei medici richiesti di praticare l'interruzione volontaria di gravidanza.

In tale ambito, l'obiezione di coscienza, disciplinata dall'art. 9 della l. n. 194/1978, costituisce il legittimo rifiuto da parte di medici (e il personale sanitario ed esercente le attività ausiliarie) di ottemperare all'obbligo sancito dalla legge che regola l'interruzione volontaria della gravidanza per motivi inerenti alla coscienza individuale, con l'effetto di esonerare l'obiettore dal compimento delle procedure e delle attività specificamente e necessariamente dirette a determinare l'interruzione della gravidanza (ma non dall'assistenza antecedente e conseguente all'intervento).

Le motivazioni che fondano l'opzione dell'obiezione di coscienza possono, a ben vedere, rinvenirsi in istanze di carattere religioso, morale o ideologico.

Con specifico riferimento alla dimensione religiosa, si evidenzia come la religione cattolica, fin dai primi riferimenti scritturali e apostolici, disapprova l'aborto come peccato mortale, concretandosi in un atto di disposizione del bene vita da parte dell'uomo, potendo – invece – quest'ultimo essere (dato e) tolto soltanto da Dio.

Il fenomeno dell'obiezione di coscienza può, come detto, fondarsi su un sostrato motivazionale non necessariamente connesso alla religione cattolica (e alla religione in generale), soprattutto considerato il livello di multiculturalismo raggiunto dalla società moderna e la relativa configurabilità di posizioni contrarie all'obiezione di coscienza che prescindono dall'adesione dell'obiettore ad una determinata confessione religiosa.

Tanto premesso, occorre – con precipuo riferimento al caso di specie – descrivere il bozzetto di manifesto sanzionato dall'impugnata nota.

Viene raffigurata l'immagine appaiata di un medico e di un ministro del culto cristiano, verosimilmente cattolico, nelle vesti tipiche del proprio ufficio (vale a dire – rispettivamente – camice verde e stetoscopio, e abito talare e pendente a forma di croce) sovrascritta dallo slogan "Testa o croce? Non

affidarti al caso” e, più in piccolo, dalla frase “Chiedi subito al tuo medico se pratica qualche forma di obiezione di coscienza”, accompagnata dal rinvio al sito internet della campagna uuar.it/nonaffidartialcaso e dal logo della UAAR.

Il manifesto associa, pertanto, il simbolo della fede cattolica alla tradizionale posizione teologica e dottrinale contraria all’aborto che le è propria.

Secondo l’Amministrazione resistente il descritto bozzetto lederebbe la libertà di coscienza individuale nonché il rispetto e la tutela dovuti ad ogni confessione religiosa, a chi la professa e ai ministri di culto, nonché agli oggetti di culto.

A tale proposito, si evidenzia la motivazione presenta connotati di genericità tali da renderla inidonea ad esprimere il concreto ed attuale bilanciamento degli interessi sottesi alla determinazione della P.A.

In particolare, con specifico riferimento alla asserita lesione della libertà di coscienza individuale, l’Amministrazione ha ritenuto sussistente la lesione dei principi di cui agli artt. 2, 13, 19 e 21 della Costituzione (diritti inviolabili della personalità, libertà personale, libertà religiosa e libertà di pensiero) senza esplicitare né le ragioni per le quali il rispetto per la religione cattolica sarebbe vulnerato dall’associazione del simbolo religioso alla relativa posizione dottrinale, né le ragioni per le quali il rispetto per altre confessioni religiose – non coinvolte dalla campagna sul piano iconografico – ne risulterebbe comunque leso.

A ben vedere, il bozzetto licenziato dall’UUAR 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.

Tanto considerato, si evidenzia altresì che il parametro interposto alla stregua del quale valutare la legittimità della nota gravata è costituito dall’art. 10, comma 2, rubricato “limitazioni – divieti” del Piano Generale degli Impianti Pubblicitari del comune di Genova, approvato con deliberazione C.C. n. 22 del 17 maggio 2011 (data esecutività 04/06/2011), a tenore del quale “Il messaggio pubblicitario di qualsiasi natura, istituzionale, culturale, sociale e commerciale, non deve ledere il comune buon gusto, deve garantire il rispetto della dignità umana e dell’integrità della persona, non deve comportare discriminazioni dirette o indirette, né contenere alcun incitamento all’odio basato su sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale, non deve contenere elementi che valutati nel loro contesto, approvino, esaltino o inducano alla violenza contro le donne, come

da Risoluzione 2008/2038 (INI) del Parlamento Europeo”.

Per le ragioni suesposte il descritto bozzetto della campagna di informazione UUAR non lede né direttamente né indirettamente alcuno dei principi e valori sottesi alle limitazioni e ai divieti di cui al citato art. 10.

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 – ad incitare la violenza contro le donne, posto che quest'ultime sono – peraltro – le principali destinatarie della campagna di sensibilizzazione.

Da ultimo il Collegio rileva come seppur sia vero che il bozzetto potrebbe configurare un'ipotetica lesione delle scelte religiose della persona valutandole come frutto dell'irrazionalità e del caso a fronte della scelta logica e razionale in favore della scienza, quasi a richiamare la ormai datata querelle tra religione e scienza, è altresì vero che, essendo il messaggio circoscritto alla campagna contro l'obiezione di coscienza in campo abortivo, il significato immediatamente ritraibile è quello di un invito, questo sì razionale e non illogico, ad informarsi presso il proprio medico dei suoi orientamenti in tema di obiezione di coscienza.

Si vuol dire, in altre parole, che la valenza lesiva del simbolo e più in generale di un messaggio deve essere valutata relativamente ai significati ordinariamente estraibili dal veicolo e non con riferimento a tutti gli ipotetici significati in relazione alle singole sensibilità soggettive. In definitiva occorre estrarre dal manifesto il suo significato ordinario e valutare sulla base di quello l'idoneità del messaggio a ledere la sensibilità altrui.

Nella specie il messaggio ha inteso 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.

Da tutto quanto sopra premesso, emerge l'illegittimità del provvedimento gravato sotto il profilo della carenza motivazionale nonché della concreta non offensività del messaggio veicolato dal bozzetto.

Il Collegio ritiene per completezza di esame della fattispecie ea al fine di conformare l'operato dell'Amministrazione di aggiungere quanto segue.

Le precedenti considerazioni si riferiscono al bozzetto di manifesto sopra descritto, con dicitura limitata.

Al ricorso sono allegate svariate immagini relative alla campagna informativa promossa da UUAR.

Tra queste figura l'immagine che reca – a differenza del bozzetto con dicitura limitata – la seguente ulteriore dicitura: “Gli ospedali sono purtroppo pieni di ginecologi obiettori, spesso assunti e promossi proprio per la loro

adesione alla dottrina cattolica. Non sono infrequenti i casi in cui ostacolano l'intenzione di interrompere una gravidanza, (...)”.

Tale messaggio, così come formulato, è idoneo a minare l'integrità professionale dei medici obiettori di coscienza assunti nelle strutture ospedaliere, in quanto suggestivo del concetto secondo cui tali medici avrebbero conseguito l'accesso alla professione in ragione della loro appartenenza ad una determinata ideologia morale o religiosa e non in virtù di criteri selettivi fondati sul merito.

Tale dicitura, oltre che integrare verosimilmente il reato di diffamazione (art. 595 c.p.), realizza indubitabilmente una forma di discriminazione indiretta vietata dall'art. 10, comma 2, del Piano Generale degli impianti pubblicitari del Comune di Genova, sopra riportato.

A tale proposito non può valere, a sostegno della legittimità della versione “estesa” della campagna informativa UUAR, il riferimento alla campagna pubblicitaria “Pro vita”, essendo il relativo manifesto idoneo a ledere o discriminare la professionalità dei medici obiettori, atteso che il messaggio ivi veicolato – ancorché potenzialmente impattante sulla sensibilità dei fruitori – si limita a descrivere l'esito fisiologico di un'interruzione di gravidanza.

In conclusione il ricorso deve essere accolto con le precisazioni di cui sopra.

(...)

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla il provvedimento impugnato.

(...)

Consiglio di Stato, Sez. V, 9 aprile 2019, n. 2327

Messaggio pubblicitario – Interessi individuali e collettivi di carattere non economico – Tutela giuridica.

La campagna di informazione non deve eccedere rispetto al pubblico interesse e deve essere effettuata nel rispetto dell'interesse, individuale e collettivo, alla reputazione (il Consiglio di Stato, riformando la sentenza del T.A.R., ha ritenuto che nel caso specifico il manifesto in questione, superando i limiti della continenza espressiva, determina una discriminazione rispetto alla religione e alle convinzioni etiche individuale).

Omissis (...)

per la riforma

della sentenza breve del T.A.R. LIGURIA – GENOVA: SEZIONE II n. 00174/2019, (...)

Considerato che il Comune di Genova ha impugnato la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, sez. II, 4 marzo 2019, n. 174, di accoglimento del ricorso dell'U.A.A.R. avverso la nota in data 27 dicembre 2018 con cui essa Amministrazione aveva denegato l'affissione di centotrenta manifesti della campagna informativa nazionale *“Non affidarti al caso”*, in tema di obiezione di coscienza in ambito sanitario;

Considerato che il provvedimento comunale è motivato nella considerazione che il bozzetto dei manifesti pone in evidenza *«una possibile violazione di norme vigenti in riferimento alla protezione della coscienza individuale (artt. 2, 13, 19 e 21 della Costituzione; Sentenza della Corte Costituzionale n. 467/1991; premessa e art. 18 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo; artt. 9 e 10 della Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo) e al rispetto e tutela dovuti ad ogni confessione religiosa, a chi la professa e ai ministri di culto nonché agli oggetti che formano oggetto di culto (artt. 403 e 404 c.p.; art. 10, comma 2 del vigente Piano generale degli Impianti del Comune di Genova; artt. 10 e 11 del vigente Codice di autodisciplina della Comunicazione Commerciale dell'Istituto di Autodisciplina Pubblicitaria)»*, chiedendo una variazione contenutistica del manifesto stesso;

Considerato che il bozzetto evidenzia l'immagine con diversa gradazione cromatica, bipartita e giustapposta, del busto di un medico e di un ministro

del culto cristiano (manifestate, rispettivamente da camice e stetoscopio, da abito talare e croce), con l'enunciato letterale a grandi caratteri, nello spazio sovrastante il torace, "Testa o croce?" e sotto in caratteri minori "Non affidarti al caso", e più sotto ancora con l'aggiunta "Chiedi subito al tuo medico se pratica qualsiasi forma di obiezione di coscienza";

Considerato che in primo grado l'associazione ricorrente ha dedotto l'illegittimità del diniego per violazione del d.lgs. 15 novembre 1993, n. 507 (*Revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani a norma dell'art. 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421, concernente il riordino della finanza territoriale*) e per violazione del diritto di manifestazione del pensiero e di associazione;

Ritenuto che bene l'appellata sentenza ha individuato quale parametro interposto alla luce del quale vagliare la legittimità della nota, l'art. 10, comma 2, del piano generale degli impianti pubblicitari del Comune di Genova, di cui alla deliberazione consiliare n. 22 del 17 maggio 2011, adottato in conformità dell'art. 3, comma 2, del detto d.lgs. n. 507 del 1993, alla cui stregua «*con il regolamento il comune disciplina le modalità di effettuazione della pubblicità e può stabilire limitazioni e divieti per particolari forme pubblicitarie in relazione ad esigenze di pubblico interesse*»;

Rilevato che l'art. 10, punto 2, del detto piano dispone: «*il messaggio pubblicitario di qualsiasi natura, istituzionale, culturale, sociale e commerciale, non deve ledere il comune buon gusto, deve garantire il rispetto della dignità umana e dell'integrità della persona, non deve comportare discriminazioni dirette o indirette, né contenere alcun incitamento all'odio basato su sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale, non deve contenere elementi che valutati nel loro contesto, approvino, esaltino o inducano alla violenza contro le donne, come da risoluzione 2008/2038 (INI) del Parlamento Europeo*»;

Considerato che il messaggio pubblicitario, per quanto principalmente disciplinato nella prospettiva della rilevanza economica, può incidere anche su interessi individuali e collettivi di carattere non economico e comunque meritevoli di tutela giuridica, e che non rimangono perciò senza rilievo e difesa;

Considerato che il bozzetto in rapporto al quale è stata chiesta l'affissione dei manifesti pubblicitari appare discriminatorio nelle descritte modalità di composizione delle contrapposte descritte immagini collegate in una al sovrapposto, dominante enunciato letterale "Testa o croce?" e con l'incitazio-
ne "Chiedi subito al tuo medico se pratica qualsiasi forma di obiezione di coscienza" 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, pur garantita dalla legge 22 maggio 1978, n. 194, art. 9. Infatti in questa sensibile materia:

- 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;

Considerato che, a parametrare il concetto di discriminazione, vale a dire di offesa o pregiudizio non giustificato ai danni generalizzati di una o più categorie, occorre considerare che per l’ordinamento varie disposizioni definiscono la nozione di discriminazione, diretta ed indiretta, talora anche in armonia con il diritto eurolunitario e le direttive europee (es. art. 2 d.lgs. n. 215 del 2003 in materia di razza ed origine etnica; art. 2 del d.lgs. n. 216 del 2003 in materia di occupazione e di condizioni di lavoro; art. 2 del d.lgs. n. 67 del 2006 in tema di disabilità): e che tali parametri, che si basano sul principio di eguaglianza, rilevano del pari in materia religiosa o etica laddove non si incontrino i limiti generali costituzionali, espressi (es. art. 17 Cost.: buon costume) o impliciti (es. sicurezza pubblica, ordine pubblico, salute, dignità della persona umana), o della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (art. 9, para. 2: *«restrizioni [...] stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell’ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui»*);

Ritenuto che la discriminazione in base alla religione e alle convinzioni etiche individuali rileva nel caso in esame, dove la pur naturalmente legittima critica alle scelte dei professionisti obiettori 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 (cfr. tra le tante, Cass. civ., III, 20 gennaio 2015, n. 841);

Ritenuto che la continenza espressiva correlata al diritto di critica e alla pubblicità informativa assume particolare rilievo nell’accesso al pubblico servizio comunale di affissioni pubblicitarie, non trattandosi di una critica “dina-

mica” e immediatamente reattiva di giudizio altrui collegato a specifici fatti (come in ambito politico, dove è ammesso l’uso di toni aspri e di disapprovazione più incisivi rispetto a quelli degli usuali rapporti tra privati), ma di una campagna di informazione: i cui canoni richiedono la non eccedenza a quanto necessario per il pubblico interesse all’informazione ampia e corretta, fermo il rispetto dell’interesse, individuale o collettivo, alla reputazione;

Ritenuto che anche per la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’uomo resta salva la riserva dell’art. 10, para. 2, della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo (*«restrizioni [...] che sono previste dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, [...] per la protezione della reputazione o dei diritti altrui»*), e il diritto alla libertà di espressione va valutato alla luce dei principi di proporzionalità e pertinenza (Corte E.D.U., 19 giugno 2012, n. 27306 28 ottobre 1999, n. 18396; 23 aprile 1992, n. 236; 8 luglio 1986, n. 103);

Ritenuto, in conclusione, che il provvedimento comunale non appare viziato da carenza di motivazione laddove nega l’affissione per, alla luce del rammentato atto regolamentare comunale, una possibile violazione di norme poste a protezione della coscienza individuale ed a tutela di ogni confessione religiosa;

Ritenuto che, conseguentemente, l’appello del Comune di Genova va accolto, e, per l’effetto, in riforma della sentenza appellata, va respinto il ricorso di primo grado;

Ritenuto che è infondato il motivo riproposto dall’associazione appellata in ordine alla disparità di trattamento perpetrata dal Comune di Genova rispetto alla consentita affissione dei manifesti del movimento “Pro-Vita”, stante la diversità, la non comparabilità e la non identità delle situazioni, circostanza che esclude l’eccesso di potere;

Ritenuto che la complessità e novità della fattispecie trattata giustifica la compensazione tra le parti delle spese del doppio grado di giudizio;

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), lo accoglie, e, per l’effetto, in riforma della sentenza appellata, respinge il ricorso di primo grado

(...)

Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Sez. I di Lecce, 10 aprile 2019 n. 577

Ministro di culto acattolico – Approvazione governativa – Potestà della P.A..

La mancata approvazione governativa della nomina di un ministro di culto acattolico 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 della predetta ulteriore autorizzazione. Infatti, 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.

Omissis (...)

FATTO e DIRITTO

Parte ricorrente ha impugnato il decreto del Ministero dell'Interno rubricato n. 510/1/AII e datato 20/11/2014, nonché gli altri atti indicati in epigrafe con i quali è stata negata l'approvazione della nomina a Ministro del culto, lamentandone l'illegittimità per difetto di idonea motivazione e chiedendone, pertanto, l'annullamento.

(...)

Invero, (...), la legge 24 giugno 1929 n. 1159 (Disposizioni sull'esercizio dei culti ammessi nello Stato e sul matrimonio celebrato davanti ai ministri dei culti medesimi) all'art. 3 prevede che "Le nomine dei ministri dei culti diversi dalla religione dello Stato debbono essere notificate al Ministero della giustizia e degli affari di culto (oggi Ministero dell'interno) per l'approvazione. Nessun effetto civile può essere riconosciuto agli atti del proprio ministero compiuti da tali ministri di culto, se la loro nomina non abbia ottenuto l'approvazione governativa".

Sulla base di tale disposizione, quindi, deve ritenersi che l'approvazione governativa ampli 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; al contrario, 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 della predetta ulteriore autorizzazione.

Pertanto, fermo restando il pieno rispetto dell'autonomia e della libertà religiosa riconosciuta dall'art. 8 della Costituzione, 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 allorché, 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, come è avvenuto nel caso in esame.

Conclusivamente, quindi, attesa la legittimità delle ragioni opposte dal Ministero a fondamento della decisione assunta, il ricorso va respinto.

(...)

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce – Sezione Prima, definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge (...)

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

Sez. II di Brescia, 20 aprile 2019 n. 383

Sepoltura nel reparto islamico – Clausola di attestazione di fede – Illegittima.

Viola il principio costituzionale relativo al diritto di libertà dell'espressione religiosa e della sua professione la delibera che subordina la sepoltura nel reparto speciale islamico all'attestazione della fede islamica del defunto da parte di un soggetto privato, carente di legittimazione in tal senso. Ne deriva l'annullamento della delibera con effetto caducante della modificazione della convenzione ed il conseguente ripristino dell'efficacia del testo originario, dovendosi ritenere tamquam non esset ogni successiva modificazione apportata dall'atto annullato.

Omissis (...)

FATTO

Nel 2008 il Comune di Bergamo e il Centro culturale Islamico Onlus, hanno stipulato, al termine di un percorso condiviso, una convenzione, in ragione della quale tale organizzazione è stata designata come assegnataria di un'area, concessa in diritto di superficie, sulla quale essa ha provveduto alla realizzazione del reparto cimiteriale riservato e separato, a sua cura e spese (sostenendo un investimento di oltre 300.000 €).

Tale convenzione prevedeva: "Il Centro Culturale Islamico si impegna ad accogliere nel proprio cimitero tutti i defunti di quella religione che lo desiderano, senza distinzione di sesso, censo, etnia o tradizione. Per i suddetti defunti saranno praticate indistintamente le condizioni contenute nel Regolamento comunale di Polizia Mortuaria e nelle tabelle allegate allo stesso".

Per fare fronte all'incremento della richiesta di sepolture islamiche, il Comune ha previsto l'inclusione nel reparto speciale islamico – appositamente ed opportunamente orientato ed organizzato secondo le esigenze della liturgia coranica – di un'ulteriore area di 912 mq.

In occasione di tale ampliamento, il Comune ha parzialmente modificato il contenuto della convenzione stipulata, prevedendo che: "Nel reparto speciale

islamico del Cimitero civico di Colognola sono accolti tutti i defunti di quella religione per i quali ne venga fatta richiesta e di cui venga attestata preventivamente la professione della fede islamica da parte del Centro Culturale Islamico di Bergamo senza distinzione di sesso, censo, etnia o tradizione, o appartenenza associativa. In mancanza dell'attestazione di cui al precedente comma, il Comune, su istanza degli aventi causa del defunto, potrà disporre l'ordinaria inumazione dello stesso nel campo comune del cimitero monumentale di Bergamo. Per tutti [i] defunti ammessi nel reparto cimiteriale islamico saranno praticate indistintamente le condizioni contenute nel Regolamento comunale di Polizia Mortuaria e nelle tabelle allegate allo stesso, fermo restando quanto stabilito nella presente convenzione come modificata.”.

Tale modifica dell'art. 9 della Convenzione, avrebbe violato, secondo quanto asserito dalle associazioni islamiche ricorrenti, i principi costituzionali relativi al diritto di libertà dell'espressione religiosa, subordinando la sepoltura nel settore islamico all'attestazione della fede islamica demandata a un soggetto privato quale l'Associazione Centro Culturale Islamico Onlus, senza, peraltro, fissare criteri e/o vincoli.

Il provvedimento sarebbe, altresì, affetto da illogicità e contraddittorietà per aver limitato il diritto pienamente riconosciuto, nella formulazione originaria, di chi professi la fede islamica a trovare sepoltura nell'apposito settore cimiteriale.

Diritto che, secondo i ricorrenti, la stessa difesa del Centro culturale controinteressato avrebbe riconosciuto ricordando l'obiettivo perseguito nella sottoscrizione della convenzione e cioè il garantire la possibilità a qualsiasi musulmano, qualunque sia la sua tradizione, il suo paese di provenienza e la diversa forma di espressione religiosa, di ricevere adeguata sepoltura all'interno del reparto speciale.

L'organizzazione controinteressata, peraltro, giustifica l'avversata modifica della convenzione affermando che l'amministrazione avrebbe previsto la contestata “attestazione” di appartenenza del defunto alla fede musulmana al solo fine di scongiurare un utilizzo improprio del reparto cimiteriale riservato.

In sede cautelare – pur prendendo atto che detta certificazione sarebbe solo sostitutiva di un nulla osta informale già previsto da una prassi consolidata, e sarebbe stata demandata all'interlocutore “storico” del Comune (in passato unico soggetto rappresentativo della Comunità islamica e fin dal 2008 incaricato della costruzione e gestione dell'area destinata ad ospitare le sepolture dei fedeli) e pur ritenendo condivisibile l'obiettivo di migliorare il servizio funebre a favore dei soggetti di fede islamica e accettabile un sistema finalizzato ad evitare l'uso scorretto del reparto designato –, questo Tribunale ha ravvisato l'opportunità di sollecitare il riesame dell'avversata scelta operata dal Comune.

Ciò sulla scorta della considerazione che, se è ammissibile esigere che nell'istanza di sepoltura sia dichiarata, a scopo certificatorio, la fede professata in vita, è parso discriminatorio riservare la potestà esclusiva in argomento in capo ad un'unica associazione privata (e non anche a quelle nate dopo la stipula della convenzione del 2008), pur se autorevole, rappresentativa e titolata.

Pertanto, si è ritenuto che proprio l'invocato principio di libertà religiosa non potesse precludere la possibilità che una dichiarazione del tenore di quella richiesta provenga sia da altre Associazioni o gruppi religiosi, che da parte delle stesse famiglie interessate, ferma restando la possibilità, nel perseguimento dell'interesse pubblico, di procedere alla verifica dell'utilizzo congruo del reparto cimiteriale mediante altri accorgimenti, quale, a mero titolo esemplificativo, una revisione "a posteriori", potenzialmente affidabile alla concessionaria controinteressata, in un'ottica di buon andamento generale del servizio.

In ragione di tutto ciò, al Comune di Bergamo è stato ordinato di provvedere a riesaminare la previsione regolamentare contestata, e a rielaborare il testo oggetto di causa, coniugando i principi di libertà religiosa con le indefettibili necessità organizzative, anche mediante accoglimento dei suggerimenti costruttivi dei soggetti interessati (Associazioni islamiche del territorio) e fermi restando i contraenti del rapporto convenzionale.

Il Comune ha, quindi, provveduto a redigere un nuovo testo della clausola, che è stato sottoposto all'esame del Centro Culturale Islamico, il quale, dopo lungo silenzio, ha ritenuto il testo non "accettabile per l'assoluta genericità sia dell'obbligo di comunicazione delle sepolture da parte del Comune al Centro, sia per la mancata previsione delle conseguenze dell'omessa o ritardata comunicazione e di concreti strumenti di controllo in capo al Centro".

Successivamente a ulteriori interlocuzioni, il 5 dicembre 2018, la Giunta comunale ha adottato il nuovo testo dei commi I e IV dell'art. 9 della convenzione, in adempimento alle disposizioni del Collegio, specificando che esso potrà modificare la convenzione solo a seguito della sua accettazione da parte del Centro stesso.

Secondo il Comune, data l'adozione delle modifiche nel senso indicato da questo Tribunale, oltre al *periculum* sarebbe venuto meno anche il *fumus* per la concessione della richiesta misura cautelare.

Il Centro Islamico, invece, dopo aver eccepito il difetto di legittimazione in capo agli odierni ricorrenti, che non sono parti della convenzione oggetto del contendere, ha difeso la legittimità della clausola convenzionale avversata, introdotta per bilanciare la modifica principale, comportante una rinuncia dello stesso alla gestione diretta del reparto islamico del cimitero, a fronte della facoltà di verificare a priori l'utilizzo congruo del reparto, costruito con

oneri a carico dello stesso. Ciò che il Centro ha preteso e pretende, dunque, è di mantenere il controllo sull'uso del cimitero dallo stesso realizzato.

Esso ha eccepito, peraltro, anche la carenza di potere, in capo a questo Tribunale, in ordine alla possibilità di modificare la convenzione annullandone o sostituendone una clausola.

Il Tribunale ha, però, ritenuto che, al contrario, sussistessero i presupposti per la sospensione degli effetti del provvedimento impugnato.

In vista dell'udienza pubblica, fissata per la trattazione del merito del ricorso, [la] parte ricorrente ha ribadito come il punto di debolezza della modifica apportata all'art. 9 della convenzione con cui è stato costituito il diritto di superficie strumentale alla realizzazione del cimitero islamico sia rappresentato dal subordinare la sepoltura in tale porzione di cimitero (prima rimessa alla sola richiesta dei familiari o alle disposizioni del defunto) all'acquisizione di un preventivo "attestato di fede" rilasciato a insindacabile giudizio di un'associazione privata cui sarebbe, dunque, riconosciuto il diritto di valutare le modalità in cui il credo religioso è stato coltivato e praticato dal defunto e, quindi, di incidere sull'esercizio del diritto alla libertà dell'espressione religiosa.

I ricorrenti hanno, quindi, sostenuto la piena legittimità e rispondenza ai principi costituzionali dell'ulteriore modifica all'art. 9 in questione predisposta dal Comune in esecuzione dell'ordinanza propulsiva di questo Tribunale, ma rimasta lettera morta per la indisponibilità del Centro culturale islamico alla modifica della convenzione in tal senso (e cioè subordinando la sepoltura ad una dichiarazione sostitutiva di atto notorio dei familiari, attestante la fede islamica).

Il Comune si è limitato ad eccepire la sopravvenuta cessazione della materia del contendere.

Alla pubblica udienza dell'11 aprile 2019, la causa, su conforme richiesta dei procuratori delle parti, è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Deve essere preliminarmente affermata la sussistenza della legittimazione degli odierni ricorrenti alla proposizione del ricorso, atteso che oggetto di esso non è la regolazione dei rapporti contrattuali intercorrenti tra Comune e controinteressato, ma la legittimità del provvedimento amministrativo sulla scorta del quale il primo ha ritenuto rispondente all'interesse pubblico la modifica della convenzione stipulata con il Centro culturale islamico nel senso avverso da parte ricorrente. Pertanto, data la natura di terzi interessati rivestita dai ricorrenti, la loro legittimazione deve ritenersi sussistere, dal momento che oggetto del controverso è un atto provvedimentale, soggetto al regime proprio dei provvedimenti amministrativi anche in ordine alla possibilità di impugnazione da parte dei terzi che lamentano, come nella fattispecie, una

lesione della propria sfera giuridica derivante dalla adozione dello stesso.

Per le medesime ragioni deve anche ravvisarsi la giurisdizione di questo Tribunale, chiamato a pronunciarsi non in ordine al potere di modificare la convenzione in essere tra il Comune e il Centro islamico controinteressato, bensì circa la legittimità della scelta operata dal Comune di attribuire alla convenzione stessa un contenuto in parte non conforme alla Costituzione, prima ancora che all'interesse pubblico perseguito.

Come chiarito da Cons. Stato, sez. VI, 17 marzo 2010 n. 1554, "Il fatto che il provvedimento di annullamento o revoca di atti dell'aggiudicazione incida (secondo il tradizionale collegamento fra provvedimento e contratto ricorrente nelle procedure di evidenza pubblica) su un vincolo contrattuale eventualmente già formato non modifica la natura sostanziale del potere esercitato, che si sostanzia nel riesame del provvedimento di aggiudicazione e non nell'esercizio di un presunto diritto di recesso (in realtà inesistente e non prospettato dall'amministrazione) e, conseguentemente, non determina il venir meno, sul resto della domanda di annullamento e risarcimento, della giurisdizione del giudice amministrativo essendo in questione la serie procedimentale degli atti di evidenza pubblica (sia pure nel prisma del potere di controllo sugli stessi) ed al limite l'indennizzo da revoca (su cui c'è giurisdizione esclusiva ai sensi dell'art. 21 *quinquies* della legge n. 241 d[e]l 1990) o il risarcimento da annullamento dell'atto di autotutela (spettante alla cognizione del g.a come qualsiasi azione risarcitoria da lesione di interessi legittimi)". Analogamente deve, dunque, ritenersi sussistere la giurisdizione del giudice amministrativo rispetto alla valutazione delle legittimità del provvedimento con cui l'Amministrazione ha modificato il contenuto di una convenzione, incidendo, in tal modo, sui diritti dei terzi colpiti dagli effetti di essa e per ciò stesso, come già detto, legittimati alla sua impugnazione.

Con deliberazione della Giunta comunale di Bergamo n. 718-18 del 10 maggio 2018, infatti, è stata disposta la modificazione dell'art. 9 della convenzione disciplinante la gestione del reparto speciale islamico del cimitero cittadino, subordinando la sepoltura in esso all'attestazione preventiva della professione di fede islamica da parte del Centro Culturale Islamico di Bergamo.

In sede cautelare, il Collegio ha ritenuto che tale contenuto della convenzione integrasse una previsione convenzionale in contrasto con i principi costituzionali che garantiscono la libertà religiosa, attribuendo il potere di condizionare la sepoltura secondo il credo religioso a un'associazione privata cui è stato demandato un accertamento di effettiva pratica della fede, che non trova fondamento né nella legislazione, né tantomeno nei principi costituzionali.

Per tali ragioni, questo Tribunale ha adottato un'ordinanza propulsiva, sulla scorta della quale il Comune ha provveduto a predisporre una versione mo-

dificata di tale previsione, subordinando la sepoltura a un'autocertificazione della famiglia del defunto circa l'appartenenza alla fede islamica.

Si è ritenuto, però, che in tal modo, il Comune abbia solo apparentemente dato esecuzione all'ordinanza n. 342/2018, la quale imponeva la riedizione del potere in modo tale da addivenire al risultato finale dell'eliminazione della clausola pattizia non rispettosa della libertà religiosa. Riedizione che, al fine di superare il profilo di illegittimità individuato già nel precedente provvedimento cautelare, avrebbe dovuto comportare la revoca della precedente deliberazione e la conseguente modifica della convenzione sottoscritta nel maggio 2018, in quanto lesiva delle libertà di cui i ricorrenti hanno richiesto la tutela, riportandola al testo originario.

La scelta del Comune di non procedere in tal senso e di provvedere solo a formulare una nuova proposta di modifica dell'art. 9 della convenzione avversato da parte ricorrente, ha, di fatto, determinato l'effetto del permanere dell'efficacia di quest'ultima, visto il rifiuto del Centro islamico di sottoscrivere il testo che il Comune ha "proposto" di modificare.

Per tali ragioni, questo Tribunale ha concesso la richiesta misura cautelare e sospeso l'efficacia della deliberazione impugnata e, conseguentemente, della modifica della convenzione apportata con l'atto n. 3478 del 16 maggio 2018, fino alla definizione della controversia nel merito.

E per le stesse ragioni non può essere ravvisata la eccepita, da parte del Comune, cessazione della materia del contendere.

È pur vero, infatti, che, come ricordato nella memoria del Comune, quella di parte ricorrente contiene l'affermazione per cui "il testo dell'art. 9 così come rielaborato dall'Amministrazione Comunale a seguito dell'indicazione di codesto Tribunale persegua l'interesse pubblico di dare corretta applicazione alla previsione normativa di cui all'art. 100 del D.P.R. n. 285/1990 coniugando al tempo stesso il rispetto dei principi di libertà religiosa costituzionalmente garantiti con le esigenze di carattere organizzativo e logistico."

La frase, però, non può essere estrapolata dal suo contesto e valutata, nella sua rilevanza, a prescindere dal periodo successivo, che chiarisce come: "Necessita, pertanto, che l'Amministrazione Comunale adotti formalmente tale testo con una nuova deliberazione ovviamente non condizionata al parere di alcuno stante la rilevanza dei principi giuridici oggetto di tutela."

La sopra descritta necessità scaturisce direttamente dal punto 2 del deliberato della deliberazione n. 514-18 del 6 dicembre 2018, nel quale si legge "di dare atto che il testo dell'art. 9 della convenzione, quale viene qui riadattato secondo quanto precede e per i motivi esposti, costituisce una mera proposta dell'Amministrazione".

Sebbene, dunque, possa affermarsi la legittimità di tale deliberazione, che,

nel rispetto dei principi civilistici che regolano il rapporto contrattuale, dà atto della natura meramente propositiva e non dispositiva rispetto al contenuto della convenzione in essere con il Centro islamico controinteressato, proprio per tale ragione essa risulta del tutto inutile al fine di superare l'illegittimità dell'esercizio del potere pubblico operata dal Comune nell'adottare la deliberazione del 10 maggio 2018, n. 0178-18 REG. G. C. e N. 0174-18 Prop.Del, nella parte destinata a modificare l'art. 9 della Convenzione sottoscritta nel 2008.

Il ricorso merita, dunque, positivo apprezzamento.

La scelta operata dal Comune, nell'esercizio del proprio potere regolatorio del servizio funerario, di apportare all'atto n. 2860 Rep. Mun. del 16 settembre 2008 le modificazioni e integrazioni previste dal testo allegato alla deliberazione 178-18, risulta, infatti, essere in contrasto con i principi costituzionali che garantiscono la libertà di religione e della sua professione. Libertà che risulta chiaramente incisa nel momento in cui la possibilità di accedere al rito funebre islamico per il deceduto, è subordinata all'acquisizione, da parte dei parenti, di una certificazione attestante la fede islamica dello stesso, rilasciata da un soggetto privo di alcuna legittimazione in tal senso, trattandosi di una mera associazione privata.

Deve, dunque, per tali ragioni, essere annullata la deliberazione con cui il Comune ha ritenuto di poter modificare l'art. 9 della Convenzione in essere con il Centro islamico, subordinando la sepoltura a tale condizione, con conseguente effetto caducante sul nuovo testo convenzionale sottoscritto.

Come chiarito dalla giurisprudenza, infatti, l'annullamento, disposto in autotutela e, a maggior ragione, conseguente a una pronuncia del giudice amministrativo, incidendo su un atto che costituisce l'indefettibile presupposto logico-giuridico della stipulazione della convenzione, non può che determinare la caducazione dell'accordo contrattuale. Tanto che potrebbe essere ipotizzata anche la nullità originaria dell'accordo per impossibilità dell'oggetto, una volta venuto meno il deliberato preliminare.

L'effetto caducante ricorre, dunque, ogni volta che lo stesso atto presupposto sia condizione imprescindibile di esistenza del solo atto presupponente, la cui sopravvivenza risulta pregiudicata dall'eliminazione di quello (così TAR Pescara, n. 18/2019, in cui sono richiamate le sentenze del Consiglio Stato, sez. VI, 23 dicembre 2008, n. 6520 e sez. IV, 27 marzo 2009, n. 1869).

Condizione che risulta ricorrere a pieno nella fattispecie, con la conseguenza che deve precisarsi come l'annullamento (disposto per le suddette ragioni) della deliberazione 178-18 comporti l'effetto caducante della modificazione della convenzione sottoscritta dal Comune e dal Centro islamico, con conseguente ripristino dell'efficacia del testo della convenzione sottoscritto nel

2008, dovendosi ritenere *tamquam non esset* ogni successiva modificazione apportata con l'atto annullato. Ciò anche in considerazione dell'inefficacia dell'ulteriore modificazione proposta dal Comune il 6 dicembre 2018, che solo con l'approvazione del Centro islamico potrà innovare al testo del più volte citato art. 9 della Convenzione nei termini da essa previsti.

(...).

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'atto impugnato, dando atto dell'effetto caducante sulla correlata modifica convenzionale.

(...)

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

Sez. II di Milano, 22 agosto 2019 n. 1916

Edilizia e urbanistica – Requisiti intrinseco ed estrinseco per ravvisare la presenza di una moschea.

Per ravvisare la presenza di una moschea in senso rilevante per le norme edilizie e urbanistiche sono necessari due requisiti, l'uno intrinseco, dato dalla presenza di determinati arredi e paramenti sacri, l'altro estrinseco, dato dal dover accogliere tutti coloro che vogliano pacificamente accostarsi alle pratiche culturali o alle attività in essi svolte e consentire la pratica del culto a tutti i fedeli della religione islamica, uomini e donne, di qualsiasi scuola o nazionalità essi siano.

Consiglio di Stato, Sez. IV, 5 dicembre 2019, n. 8328

**Autorizzazione a realizzare edifici e attrezzature destinati al culto –
Decadenza dal titolo abilitante – Necessità di rimeditazione interesse
pubblico**

conferma

Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

Sez. II di Milano, 9 marzo 2018 n. 686

**Autorizzazione a realizzare edifici e attrezzature destinati al culto –
Decadenza dal titolo abilitante – Necessità di rimeditazione interesse
pubblico.**

Se l'autorizzazione alla realizzazione di una moschea nasce dall'apprezzamento di un interesse pubblico a modulare l'esercizio del culto religioso, la decadenza dal titolo abilitante la costruzione non può unicamente giustificarsi sulla base di inadempimenti, più o meno gravi, degli obblighi convenzionali, ma dalla necessità di verificare se ricorrano i presupposti per cancellare il disegno amministrativo precedentemente eletto, dal quale derivi l'annullamento o la modifica della destinazione urbanistica dell'area.