



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 5357 del 2023, integrato da motivi aggiunti,  
proposto da

Salvatore Martiello, rappresentato e difeso dall'avvocato Marcello Stanislao, con  
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia, rappresentato e difeso  
dall'avvocato Renato Labriola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di  
Giustizia;

***contro***

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno, Ufficio Territoriale  
del Governo di Caserta, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore,  
rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in  
Roma, via dei Portoghesi, 12;

Comune di Sparanise, rappresentato e difeso dall'avvocato Giuseppe Russo, con  
domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Presidenza della Repubblica, non costituita in giudizio;

***per l'annullamento***

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

del decreto del Presidente della Repubblica del 19.12.2022, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana Serie Generale n. 13 del 17.1.2023, avente ad oggetto “Scioglimento del consiglio comunale di Sparanise e nomina della commissione straordinaria”;

della deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 16 dicembre 2022;

della proposta del Ministro dell'Interno del 13.12.2022 di scioglimento del consiglio comunale di Sparanise (CE), ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

della relazione prot. n. 1262/OPS/R del 20.10.2022 resa dal Prefetto di Caserta ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

del verbale di riunione del 18.10.2022 redatto dalla Prefettura di Caserta sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, integrato con la partecipazione del procuratore della Repubblica f.f. presso il tribunale di Santa Maria Capua Vetere e del procuratore della Repubblica vicario f.f. della Direzione distrettuale antimafia di Napoli;

della relazione conclusiva della commissione d'accesso del 12.9.2022 resa ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

del decreto prefettizio n. 589/OES/R del 8.6.2022 di proroga del termine di assegnato alla commissione d'accesso per concludere i relativi lavori;

del decreto prefettizio del 16.3.2022 prot. n. 289/OES/R di nomina della commissione d'accesso;

della delega del Ministro dell'Interno del 7.3.2022 n. 17102/128/21(22);

della nota emessa dalla Prefettura di Caserta n. 234/OES/R del 25 febbraio 2022 con la quale è stato promosso l'accesso presso il Comune di Sparanise;

di ogni altro atto presupposto, connesso e conseguente;

per quanto riguarda i motivi aggiunti presentati l'1.7.2023:

per l'annullamento

del decreto del Presidente della Repubblica del 19.12.2022, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana Serie Generale n. 13 del 17.1.2023, avente ad oggetto "Scioglimento del consiglio comunale di Sparanise e nomina della commissione straordinaria";

della deliberazione del Consiglio dei Ministri adottata nella riunione del 16 dicembre 2022;

della proposta del Ministro dell'Interno del 13.12.2022 di scioglimento del consiglio comunale di Sparanise (CE), ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

della relazione prot. n. 1268/OPS/R del 20.10.2022 resa dal Prefetto di Caserta ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

della relazione conclusiva della commissione d'accesso del 12.9.2022 resa ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

del decreto prefettizio n. 589/OES/R del 8.6.2022 di proroga del termine di assegnato alla commissione d'accesso per concludere i relativi lavori;

del decreto prefettizio del 16.3.2022 prot. n. 289/OES/R di nomina della commissione d'accesso;

della delega del Ministro dell'Interno del 7.3.2022 n. 17102/128/21(22);

della nota emessa dalla Prefettura di Caserta n. 234/OES/R del 25 febbraio 2022 con la quale è stato promosso l'accesso presso il Comune di Sparanise;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno, dell'Ufficio Territoriale del Governo di Caserta e del Comune di Sparanise;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 6 dicembre 2023 la dott.ssa Francesca Petrucciani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

Con il ricorso in epigrafe è stato impugnato il decreto del Presidente della Repubblica del 19 dicembre 2022, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana Serie Generale n. 13 del 17.1.2023, avente ad oggetto lo “Scioglimento del consiglio comunale di Sparanise e nomina della commissione straordinaria”.

Il ricorrente, eletto Sindaco all’esito delle elezioni del 3.10.2021, ha dedotto che dopo circa 5 mesi il Prefetto di Caserta, sulla scorta di un’inchiesta giudiziaria disposta dalla procura della Repubblica - Direzione distrettuale antimafia di Napoli, nell’ambito di un procedimento penale nel quale anche il Sindaco del Comune di Sparanise era risultato indagato per i reati di cui agli articoli 319 e 416bis-1, comma 1 del codice penale, al fine di verificare la sussistenza di forme di condizionamento e di infiltrazione nel Comune di Sparanise, con decreto del 16 marzo 2022, aveva disposto l’accesso presso il suddetto comune, ai sensi dell’art. 143, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per gli accertamenti di rito.

La commissione di accesso e di indagine all’esito del proprio operato semestrale aveva rassegnato le proprie conclusioni, sulla base delle quali il Prefetto di Caserta, sentito il Comitato provinciale per l’ordine e la sicurezza pubblica, aveva espresso al Ministero l’avviso che occorreva procedersi all’adozione della misura dissolutoria di cui all’art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000, giacché dall’istruttoria erano emersi elementi su collegamenti diretti ed indiretti degli amministratori locali con la criminalità organizzata di tipo mafioso e su forme di condizionamento degli stessi.

La proposta prefettizia era stata condivisa dal Ministro dell’Interno e recepita dalla delibera del 16.12.2022 del Consiglio dei Ministri, di tal che, con il decreto del Presidente della Repubblica del 19.12.2022, era stato disposto lo scioglimento del

Consiglio comunale.

A sostegno del ricorso sono state formulate, in unico motivo, le censure di violazione di legge, violazione e la falsa applicazione dell'art. 143 del T.u.e.l., eccesso di potere, difetto di istruttoria, travisamento dei fatti, sviamento, irragionevolezza, illogicità, violazione del principio di proporzionalità, violazione dell'art. 3 della l. n. 241 del 1990 e insussistenza dei presupposti di fatto e di diritto, per l'assenza, nel caso di specie, di «concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata».

Non sussisterebbero, in primo luogo, elementi di cointeressenza tra l'amministrazione Martiello e Pasquale Capriglione ed il clan Papa, ovvero gli elementi principali assunti dall'Amministrazione alla base del provvedimento gravato.

Proprio il Sindaco Martiello, infatti, in data 27 marzo 2019, aveva denunciato il Coordinatore pro tempore dell'Ambito C9, Vincenzo Virgilio (unitamente al Capriglione quale beneficiario delle condotte poste in essere da quest'ultimo), per "Elusione delle soglie per l'attivazione delle procedure di gara (stabilite dal d.lgs. n. 163/2006 e dal d.lgs. n. 50/2016) attraverso una serie di affidamenti diretti e di proroghe illegittime fino alla data del 30.07.2017".

I procedimenti oggetto di denuncia si riferivano proprio ad affidamenti effettuati a favore di cooperative riconducibili al Capriglione e relative al Servizio HCP per quasi € 300.000,00.

Nemmeno sarebbe stato procurato alcun vantaggio, a favore del clan Papa, dall'amministrazione comunale guidata dal Martiello.

Nei provvedimenti impugnati erano state menzionate le "anomalie" riscontrate in talune procedure di appalto, nonché una "pregnante ingerenza" del Sindaco di Sparanise sull'attività dell'ambito territoriale sociale C9, soggetto gestore della rete integrata dei servizi socio assistenziali.

Tale ingerenza non sarebbe sussistente, in quanto l'ambito territoriale C9 (costituito nel 2013 ai sensi dell'art. 30 TUEL per la gestione associata dei servizi socio

sanitari in conformità alla L.R. 11/2007), ai sensi dell'art. 8 della relativa convenzione tra Comuni, prevedeva la presenza del Coordinamento istituzionale (organo politico di indirizzo e programmazione), costituito dai Sindaci o dai rappresentanti politici da loro designati, il cui funzionamento era di tipo collegiale, con votazione dei punti all'ordine del giorno appositamente verbalizzati.

In tale contesto, era il Coordinamento Istituzionale l'organo preposto ad assumere collegialmente le decisioni fondamentali dell'Ambito, tra cui quella di predisporre il Piano di Zona, determinare l'entità delle risorse economiche e le figure che componevano l'Ufficio di Piano e individuare il Coordinatore, non potendosi, perciò, affermare che il Martiello si sarebbe arrogato l'individuazione delle figure da assegnare all'Ufficio di Piano ed al Coordinamento.

Quanto al Coordinatore, dal momento che i Comuni dell'ambito, a causa del sottodimensionamento dell'organico, non avevano mai dato la propria disponibilità a distaccare un istruttore direttivo, il Comune di Sparanise, anche in ragione della qualità di capofila, attingendo dal proprio organico di fatto aveva proposto al coordinamento istituzionale una risorsa interna per ricoprire la carica di coordinatore; tale proposta era stata sempre condivisa ed approvata all'unanimità da tutti i Comuni dell'Ambito.

Inoltre, a differenza di quanto sostenuto nei provvedimenti impugnati nell'arco temporale dell'amministrazione Martiello (2016 - 2021), per 3 anni (dal 2017 al 2020) erano state individuate figure professionali esperte in servizi sociali, poiché in quegli anni nell'organico del Comune di Sparanise erano presenti tali professionalità.

Con riferimento alla contestazione riguardante le condotte di mobbing che sarebbero state poste in essere nei confronti del coordinatore (per le indebite pressioni nei confronti del Coordinatore dell'Ambito C9 Vincenzo Virgilio affinché questi invitasse alla gara proprio una Coop riconducibile al Capriglione), il ricorrente ha dedotto che il PM aveva avanzato richiesta di archiviazione del

relativo procedimento penale.

Con riferimento alle procedure di appalto, il ricorrente ha dedotto che dal 2016 al 2022 (sindacature Martiello) sono state effettuate 30 procedure di gara, 11 delle quali affidate a cooperative riconducibili al Capriglione; tra queste, 7 sono state espletate con procedura aperta e si è presentato un unico operatore, 2 con invito casuale e si è presentato un unico operatore, 2 con affidamento diretto rispettivamente per €21.000 (determina 92 del 18/07/2017) ed €27.300 (determina 54 del 21/07/2016).

Per tutte le procedure menzionate i controlli effettuati dal Comune avevano portato al nulla osta proprio da parte della Prefettura di Caserta.

Pertanto, nel periodo di sindacatura del Martiello, le cooperative riconducibili al Capriglione erano state le uniche ad aver presentato offerta nelle 7 procedure aperte, che si erano aggiudicate, nonché nelle due con invito casuale rispettivamente a 78 operatori (determina n. 75 del 04/07/2017) e 43 operatori (determina n. 40 del 27/04/2017).

Di contro, in tutte le procedure nelle quali si era presentato più di un operatore le Coop riconducibili a Capriglione non si erano mai aggiudicate l'appalto.

Con riferimento alla procedura "Micronido 2020" il ricorrente ha precisato che non si trattava di un nuovo affidamento, come asserito dall'organo inquirente, ma di mera prosecuzione di rapporto già esistente.

Anche per quel che concerne l'ulteriore procedura denominata "Micronido" del marzo 2022 la gara risulterebbe del tutto legittima, giacché la procedura era stata effettuata sul MEPA ai sensi dell'art. 36, comma 2, lett. b) d.lgs. n. 50/2016 con invito casuale di 30 operatori.

A fronte della positiva conclusione della istruttoria relativa all'unica offerta presentata era stata individuata aggiudicataria la ASD Coop con determinazione n. 394 del 30/05/2022 per la quale la stessa Prefettura di Caserta rilasciava, il 29 aprile 2022, nulla osta antimafia.

Quanto all'affidamento in favore del RTI Geom. Francesco Verazzo/Pravia srl dei

lavori di Riqualificazione e rifunzionalizzazione del Palazzetto dello Sport, si è rilevato che l'affidamento è intervenuto a seguito di procedura aperta in data 25 giugno 2020, mentre solo il successivo 8 aprile 2021 la Prefettura di Caserta ha comunicato il diniego di rinnovo iscrizione in white list alla ditta Geom. Verazzo.

Circa i rapporti con il Consorzio Nestore, il ricorrente ha dedotto che sua sorella prestava la propria attività lavorativa nell'ambito C9 sin dall'avvio del servizio home care premium 2014 (ben 2 anni prima che egli diventasse Sindaco), e che nel 2019, quando il Consorzio Nestore si era aggiudicato l'appalto, insieme a tutti gli operatori impegnati sul servizio era passata alle dipendenze del nuovo gestore.

Il ricorrente ha poi rilevato l'insussistenza, diversamente da quanto contestato nel provvedimento di scioglimento, di rapporti con soggetti collegati alla criminalità di due consiglieri comunali eletti nella tornata elettorale del 3 ottobre 2021, così come dei dipendenti comunali.

Si sono costituiti la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno, l'Ufficio Territoriale del Governo di Caserta e il Comune di Sparanise resistendo al ricorso.

Con motivi aggiunti depositati l'1 luglio 2023 il ricorrente ha formulato ulteriori censure di violazione dell'art. 143, comma 1 e 2, del d.lgs. n. 267/00 ed eccesso di potere, deducendo che con provvedimento del 5 maggio 2023 la Prefettura di Caserta, appurato il venir meno delle condizioni per ritenere tuttora sussistenti i tentativi di infiltrazioni mafiose di cui all'art. 84 d.lgs. n. 159/2011 con riferimento alla società Zootecnia Papa di Umberto & Girolamo Papa, aveva emesso relativo provvedimento di liberatoria antimafia, ritenendo che la sopravvenuta morte di Franco, Nicola e Luigi Papa aveva comportato l'estinzione del clan e, dunque, del rischio di condizionamento mafioso da essi rappresentato, poiché nei confronti dei figli non risultavano sussistenti elementi indiziari in tal senso.

Alla pubblica udienza del 6 dicembre 2023 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

**DIRITTO**



Le doglianze proposte, che possono essere esaminate congiuntamente, sono infondate.

I numerosi elementi riportati nelle relazioni a sostegno dell'esistenza di un condizionamento dell'apparato amministrativo del Comune da parte di soggetti collegati alla criminalità locale, la cui sussistenza non è stata efficacemente contestata con le doglianze proposte, evidenziano un quadro probatorio ampiamente idoneo a supportare le determinazioni impugnate.

Deve premettersi, al riguardo, che 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 ed essere, anzitutto, 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 (Cons. Stato, sez. III, sentenza 15 marzo 2016, n. 1038; id., n. 196/2016 e n. 4792/2015).

Secondo la giurisprudenza le vicende che costituiscono il presupposto del provvedimento di scioglimento di un Consiglio comunale devono essere considerate nel loro insieme, e non atomisticamente, e risultare idonee a delineare, con una ragionevole ricostruzione, il quadro complessivo del condizionamento mafioso; assumono quindi rilievo 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 (vincoli di parentela o affinità,

rapporti di amicizia o di affari, frequentazioni), e ciò anche quando il valore indiziario degli elementi raccolti non è sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione (Cons. Stato, III, n. 4529/2015, n. 3340/2015 e n. 2054/2015).

La norma di cui all'art. 143 cit., infatti, consente l'adozione del provvedimento di scioglimento sulla scorta di indagini ad ampio raggio sulla sussistenza di rapporti tra gli amministratori e la criminalità organizzata, non limitate alle sole evenienze di carattere penale, e perciò sulla scorta di circostanze che presentino un grado di significatività e di concludenza serio, anche se - come detto - di livello inferiore rispetto a quello che legittima l'azione penale o l'adozione di misure di sicurezza (Cons. Stato, Sez. III, 6.3.12, n. 1266).

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, con ogni effetto sulla graduazione delle misure repressive e di prevenzione, il controllo sulla legittimità dei provvedimenti adottati si caratterizza come estrinseco, e cioè nei limiti del vizio di eccesso di potere quanto all'adeguatezza dell'istruttoria, della ragionevolezza del momento valutativo, della congruità e proporzionalità al fine perseguito (cfr. Cons. Stato, III, n. 256/2016).

Nel caso in esame la relazione prefettizia, poi recepita dal provvedimento di scioglimento, ha riportato una serie di vicende significative in ordine all'esistenza di consolidati rapporti di cointeressenza tra gli amministratori del Comune e soggetti collegati alla locale criminalità organizzata.

È stata rilevata, in primo luogo, la sostanziale continuità amministrativa della compagine eletta nella tornata dell'ottobre 2021 con la precedente consiliatura (2016-2021), fra cui il Sindaco, che fin dal 2017 si è in numerose occasioni ingerito nell'attività programmatica e gestionale dell'amministrazione comunale nel settore dei servizi socio-assistenziali, al fine di favorire operatori economici

riconducibili alla criminalità organizzata, poi colpiti da interdittive prefettizie antimafia emesse nel 2022.

Al riguardo è stata segnalata l'ingerenza del primo cittadino in alcune rilevanti procedure di gara nel settore dei servizi socio-assistenziali (Micronido 2020 e Home care premium 2017), finalizzata a condizionare le modalità di scelta del contraente a favore di società di cui è stata successivamente provata la riconducibilità agli interessi criminali.

La proposta del Ministro dell'Interno ha evidenziato, in merito, *«l'ingerenza del suddetto amministratore comunale nella scelta dell'operatore economico, avendo turbato il procedimento diretto a stabilire il contenuto del bando al fine di condizionare le modalità di scelta del contraente in favore di una società riconducibile ad un imprenditore ritenuto contiguo ad una delle consorterie mafiose del casertano. La predetta società risultata affidataria del servizio è stata poi oggetto di provvedimento interdittivo emesso dalla prefettura di Caserta il 25 maggio 2022, provvedimento la cui legittimità ha trovato definitiva conferma in sede di appello cautelare innanzi al Consiglio di Stato [ordinanza n. 4110/2022]»*.

Con riferimento all'affidamento del servizio del micronido all'esito di una nuova procedura, indetta a marzo 2022, nella proposta si osserva che alla gara *«ha partecipato un'unica ditta, poi risultata assegnataria del servizio, collegata ad un'altra ditta – il cui rappresentante legale risulta essere indagato, unitamente al sindaco di Sparanise, nella sopracitata azione giudiziaria – destinataria anche essa di interdittiva antimafia emessa dalla prefettura di Caserta in data 20.6.2022»*.

Al riguardo la relazione prefettizia ha evidenziato che il ricorrente risulta indagato per i reati di cui agli artt. 319 e 416 bis 1, comma 1, c.p., in quanto, unitamente ad altri soggetti, tra cui Pasquale Capriglione, *«...attraverso accordi volti ad elaborare l'invio di una comunicazione avente ad oggetto la necessità di utilizzare le intere risorse a disposizione dell'Ente per il soddisfacimento dei servizi, turbavano il procedimento diretto a stabilire il contenuto del bando al fine di condizionare le modalità di scelta del contraente riuscendo per l'effetto di tale condotta ad*

*aggiudicare al Consorzio NESTORE – con Determina del Coordinatore n. 30 del 31.03.2020 – l'affidamento dei servizi di cura all'infanzia Micronido CIG 823621861A per un valore complessivo pari ad € 158.550,00, attraverso procedura negoziata basata su trattativa privata in luogo della pubblicazione del bando pubblico».*

Quanto all'affidamento del servizio "home care premium 2017", «viene segnalato l'intervento del sindaco che con propria nota ha imposto al responsabile del procedimento di annullare l'avviata procedura di gara, in quanto non era stata prevista la partecipazione anche di una ditta, che era stata già affidataria dello stesso servizio nel periodo 2015/2017 e per tale ragione non invitata alla nuova procedura, in coerenza con le linee guida emesse in materia dall'ANAC. A questo proposito, la relazione prefettizia ha posto in rilievo come il primo cittadino di Sparanise abbia travalicato le funzioni di indirizzo politico, ingerendosi in aspetti meramente gestionali del procedimento che competono esclusivamente, all'apparato dirigenziale. Inoltre, durante l'espletamento della rinnovata procedura di gara, il predetto amministratore ha revocato l'incarico al responsabile del servizio, fino ad allora affidato al coordinatore dell'ufficio di piano. Viene aggiunto, altresì, che anche in virtù dell'intervento del sindaco la nuova gara si è conclusa con l'aggiudicazione del servizio alla predetta ditta, già affidataria in passato dello stesso servizio, la quale peraltro è stata successivamente raggiunta il 30.5.2022 da una interdittiva prefettizia».

Tali risultanze non sono smentite dal fatto che il ricorrente abbia, quasi un anno prima, denunciato il Coordinatore pro tempore dell'Ambito C9 per elusione delle soglie di alcune procedure di gara in favore del Capriglione, giacché, a fronte di una ritenuta *notitia criminis*, la denuncia all'Autorità giudiziaria rappresenta un atto dovuto, che non può rilevare in senso contrario rispetto alle condotte emerse nell'ambito delle indagini penali e suffragate da numerose intercettazioni telefoniche e ambientali.

Le ingerenze della criminalità organizzata sono state ricostruite anche nei confronti di altri componenti della Giunta.

Nella proposta è stato segnalato, in merito, che il vicesindaco dell'ente è risultato avere stretti rapporti di interessi economici e personali con un soggetto ritenuto contiguo alle locali consorterie mafiose, in particolare al clan Papa, e considerato il «reale dominus» degli affari e dei beni formalmente intestati ai propri familiari.

In particolare, un congiunto del predetto soggetto controindicato ha ceduto la propria quota azionaria maggioritaria di una società proprio al vicesindaco, già socio minoritario, e tale trasferimento è avvenuto nell'aprile 2022, subito dopo l'insediamento della commissione di indagine, sicché l'operazione in questione appare preordinata a modificare l'assetto societario onde oscurare le cointeressenze con il predetto amministratore comunale.

Tale operazione, inoltre, risulta connotata da profili di anomalia anche con riferimento al prezzo pattuito rispetto alla situazione patrimoniale dell'impresa, elemento che si aggiunge a quello della coincidenza cronologica tra l'iniziativa della cessione stessa e il decreto di perquisizione a carico del Martiello, prima, e l'insediamento della Commissione di accesso, poi.

Peraltro, alla luce dei riscontri emersi, la società in questione è stata raggiunta da provvedimento interdittivo antimafia emesso dalla Prefettura di Caserta in data 6.2.2023.

Il ricorrente ha contestato, al riguardo, che non si rileverebbe nessuna attività amministrativa illegittima in quanto condotta nell'interesse dei Papa; tuttavia tale notazione, come evidenziato dalla difesa erariale, è coerente con il fatto che il vicesindaco ha assunto la carica soltanto nel mese di ottobre 2021 e, quindi, a breve distanza dall'esecuzione del decreto di perquisizione della DDA di Napoli, del dicembre 2021, e dal successivo insediamento della Commissione di accesso, nel marzo 2022, che evidentemente hanno mutato il contesto fattuale, ostacolando l'esecuzione di ulteriori condotte illegittime.

Un altro assessore comunale è risultato *«legato da stretti vincoli familiari con*

*esponenti riconducibili al contesto criminale di quel territorio, tra i quali viene segnalato un soggetto che è stato destinatario nel 2011 di una misura cautelativa, emessa dal GIP di Napoli su richiesta della competente direzione distrettuale antimafia, per i reati di cui agli artt. 110 e 416-bis, comma 1 del codice penale, nei cui confronti nel 2017 è stata data esecuzione alla misura della sorveglianza speciale di Pubblica sicurezza. Viene altresì precisato che il predetto amministratore è stato alle dipendenze di alcune delle predette società cooperative affidatarie dei servizi socio-assistenziali e coinvolte nella principale indagine giudiziaria che sta interessando anche il Comune di Sparanise».*

Le indagini ispettive hanno messo inoltre in evidenza una «significativa compromissione» dell'apparato economico comunale, nei cui riguardi è stata rilevata la totale assenza di controllo da parte degli organi elettivi, evidenziandosi:

- la disapplicazione della normativa antimafia, come è avvenuto nel caso di un affidamento diretto disposto nel giugno 2021 a favore di una ditta già raggiunta da interdittiva prefettizia trasmessa al Comune;
- la mancata pubblicazione degli atti obbligatori per legge nonostante le segnalazioni dell'organismo indipendente di valutazione (OIV);
- la violazione nella rotazione negli appalti pubblici;
- l'artificioso frazionamento degli appalti.

Sintomatici al riguardo sono stati ritenuti l'affidamento diretto disposto nel giugno 2021 a favore di una impresa già raggiunta da interdittiva prefettizia il 18 aprile 2021, regolarmente comunicata al comune di Sparanise, e l'affidamento temporaneo del servizio di raccolta e spazzamento stradale, ripetutamente assegnato con ordinanze sindacali a favore di una impresa soggetta nel marzo 2022 ad accesso antimafia.

In particolare, l'affidamento del servizio di raccolta e spazzamento stradale è stato disposto in favore della società "Tecnoservice s.r.l.", con tre ordinanze sindacali emesse ai sensi dell'art. 191 del d.lgs. n. 152/2006.

Per il servizio svolto il Comune di Sparanise ha corrisposto alla “TecnoService s.r.l.” la complessiva somma di euro 1.559.589,99 e le ordinanze citate sono state adottate in violazione della circolare del Ministero dell’Ambiente e della tutela del Territorio e del Mare (ora Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica), n. 0005982 del 22/04/2016, avendo sostanzialmente prorogato affidamenti diretti del servizio raccolta rifiuti per più di due anni.

Tale vicenda è altresì connotata dalla mancata contrattualizzazione del servizio, con conseguente violazione dell’art. 3, comma 8, della l. n. 136/2010 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia), attesa la mancata tracciabilità dei flussi finanziari; il Comune, infatti, non ha proceduto alla stipula del contratto relativo alla gestione di quel servizio, limitandosi a disporre esclusivamente gli impegni di spesa a favore della società Tecnoservice s.r.l.

Tali circostanze suffragano ampiamente l’assunto della sussistenza di forti condizionamenti degli apparati politici e amministrativi del comune disciolto da parte della criminalità, integrando quegli elementi concreti ed univoci che supportano la determinazione di scioglimento.

Con riferimento al quadro così descritto le contestazioni contenute nel ricorso si palesano inidonee a confutare le valutazioni operate dall’Amministrazione, poiché non elidono gli elementi sostanziali che emergono da quanto riportato, incentrandosi sull’ipotetico diverso significato o l’irrilevanza di alcune circostanze che però non possono essere riguardate singolarmente, ma devono essere apprezzate con riferimento al contesto delineato.

Deve anche aggiungersi che nelle relazioni poste a fondamento del provvedimento di scioglimento non sono stati solo gli aspetti di rilevanza penale ad essere stati stigmatizzati, ma anche la tendenza dell’attività degli organi politici a non porre in essere ciò che era loro compito nel dare luogo ad un’opera di vigilanza e controllo dell’apparato burocratico, al fine di evitare ingerenze da parte della criminalità organizzata (nel medesimo senso T.A.R. Lazio, sez. I, sentenza n. 10049/2017).

Alla luce delle considerazioni sopra riportate il provvedimento di scioglimento in esame deve ritenersi pienamente legittimo, nel rispetto dei principi affermati dalla giurisprudenza in materia e sopra richiamati, essendo stata correttamente evidenziata la presenza di contatti ripetuti e collegati alle scelte gestorie dell'amministrazione comunale degli organi di vertice politico-amministrativo con soggetti appartenenti alla criminalità locale, e la completa 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 (Cons. Stato, Sez. III, 6.3.12, n. 1266).

Non assume rilievo, in senso contrario, la circostanza dedotta con i motivi aggiunti, ovvero la sopravvenuta estinzione del Clan Papa per effetto della morte dei suoi principali referenti, alla base dei nuovi provvedimenti prefettizi che hanno rilasciato la liberatoria antimafia in favore della società Zootecnia Papa.

In primo luogo, infatti, tali vicende costituiscono sviluppi successivi che, come tali, non possono inficiare la legittimità del provvedimento dissolutorio precedentemente emesso.

Inoltre, nel contesto considerato dalla Commissione di accesso la presenza della storica famiglia "Papa" sul territorio è inserita nella ricostruzione della geografia criminale della zona, ma, lungi dal costituire l'unico elemento analizzato, è inserita nella descrizione delle attività prese di mira da soggetti collegati alla criminalità organizzata, senza esaurirne la valenza; ed infatti, dall'analisi della Commissione e dalla relazione del Prefetto emergono le attività anche di altre compagini familiari, quali, esemplificativamente, quella della famiglia "Vitale", di modo che le determinazioni adottate risultano fondate sulla valutazione di un quadro



complessivo che non risulta in alcun modo inficiato dal sopravvenuto venir meno del ruolo di alcuni dei soggetti menzionati.

Con particolare riferimento alla posizione dell'ex Vicesindaco, in precedenza citato, infatti, la Commissione di accesso ha acclarato proprio che lo stesso è legato da cointeressenze affaristiche con la famiglia di Albino Vitale, e che quest'ultimo, sulla base delle risultanze dell'accesso ispettivo, ove sono state richiamate le dichiarazioni rese da alcuni collaboratori di giustizia nell'ambito di taluni procedimenti penali, può essere definito come la propaggine imprenditoriale del clan Papa.

Sulla base delle circostanze sopra riportate risulta esaustivamente argomentata, e ampiamente supportata dagli elementi emersi nel corso del procedimento, la valutazione della permeabilità dell'attività dell'ente rispetto a possibili ingerenze e pressioni da parte della criminalità organizzata specificamente individuata, senza che emerga alcun vizio logico o incongruità di tale valutazione.

Tutti questi elementi, considerati nel loro insieme e inseriti nello sfondo di riferimento, devono ritenersi pienamente integranti i presupposti di concretezza, univocità e rilevanza richiesti dall'art. 143 del d.lgs. n. 267/2000 ai fini dello scioglimento del Consiglio comunale, allo scopo di evitare anche solo il rischio di infiltrazione da parte della malavita organizzata già presente sul territorio.

Tale conclusione esonera il Collegio dall'esaminare le contestazioni avverso gli altri specifici episodi individuati nella relazione prefettizia come ulteriori sintomi della vicinanza dell'apparato amministrativo alla criminalità organizzata, la cui eventuale fondatezza non determinerebbe la caducazione dell'atto (cfr., in fattispecie simile, Tar Lazio Roma, sez. I, 10 gennaio 2019, n. 338).

In conclusione il ricorso e i motivi aggiunti devono essere respinti.

Le spese del giudizio seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

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.

Condanna il ricorrente alla rifusione in favore delle Amministrazioni resistenti delle spese di lite, che si liquidano in complessivi euro 3.000,00 oltre accessori di legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 6 dicembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Francesca Petrucciani, Consigliere, Estensore

Matthias Viggiano, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Francesca Petrucciani**

**IL PRESIDENTE**  
**Antonino Savo Amodio**

**IL SEGRETARIO**

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.