

N. \_\_\_\_/\_\_\_\_REG.PROV.COLL.  
N. 04007/2025 REG.RIC.



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

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Terza)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 4007 del 2025, proposto dai signori Giovanni Macrì, Caterina Marzolo, Carmine Godano, Greta Trecate e Francesco Addolorato, rappresentati e difesi dagli avvocati Fabio Fiorellino e Marco De Seta, con domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giovanni Spataro in Roma, viale di Val Fiorita n. 90,

***contro***

- la Presidenza della Repubblica, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e l'Ufficio Territoriale del Governo di Vibo Valentia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;
- il Comitato Provinciale per l'Ordine e la Sicurezza Pubblica di Vibo Valentia, non costituito in giudizio;

***nei confronti***

del Comune di Tropea, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso

dall'avvocato Gaetano Callipo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

*per la riforma*

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 2849/2025, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 4 dicembre 2025, il Cons. Enzo Bernardini e uditi per le parti gli avvocati, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il giudice di prime cure ha respinto il gravame proposto dagli odierni appellanti – nelle proprie qualità di Sindaco uscente e di cittadini elettori nonché Consiglieri comunali uscenti - avverso il provvedimento di scioglimento del Consiglio comunale del Comune di Tropea, perché infondato, ritenendo che il quadro ricostruttivo delineato dall'Amministrazione sulla base degli elementi sintomatici raccolti non fosse scalfito dalle censure svolte nel ricorso e nei motivi aggiunti.

In particolare, *“non viene smentita, né ridimensionata la significatività dell'elemento indiziario rappresentato dall'appoggio prestato dalla cosca di 'ndrangheta dei La Rosa (storicamente egemone sul territorio di Tropea e legata alla Locale dei Mancuso) all'avv. Macrì e alla sua lista in occasione delle elezioni del 2018”*, e inoltre *“rimane comunque non contestato il fatto:*

*- che un consigliere di maggioranza è cugino dell'esponente apicale della 'ndrina dei La Rosa, ossia del soggetto che, nella citata conversazione, aveva espresso il*

*proprio appoggio alla lista elettorale del Sindaco;*

*- e che un altro consigliere è coniugato, oggi separato, con un soggetto ritenuto affiliato alla medesima 'ndrina La Rosa e che annovera precedenti di polizia per associazione di tipo mafioso, già sottoposto a misura di sorveglianza speciale di P.S.*

*Tali rapporti parentali proprio con esponenti della 'ndrina dei La Rosa non possono non assumere valenza sintomatica, nel caso di specie, se letti unitamente alla riscontrata frequentazione dei parenti degli amministratori locali con parenti di esponenti apicali della medesima 'ndrina'.*

In aggiunta a ciò, il Collegio di prime cure ha esaminato tutti gli elementi indiziari richiamati dall'Amministrazione ("*(i) irregolarità nell'affidamento di commesse di lavori ad imprese contigue all' 'ndrangheta, (ii) mancata esecuzione di provvedimenti edilizi volti a favorire soggetti intranei alla consorteria, (iii) episodi eclatanti come quelli dell'affidamento di cene istituzionali al ristorante noto per essere abituale ritrovo di soggetti appartenenti alla locale cosca, nonché quello relativo al dipendente addetto ai servizi cimiteriali – appaiano già di per sé ragionevolmente sintomatici, se valutati nel loro complesso, di una compromissione del buon andamento e della imparzialità dell'amministrazione comunale a vantaggio degli interessi delle consorterie criminali*"), concludendo che "*le plurime circostanze sopra evidenziate siano, già di per sé, sufficienti a giustificare la valutazione della permeabilità dell'attività dell'ente rispetto a possibili ingerenze e pressioni da parte della criminalità organizzata, senza che emerga alcun vizio logico o incongruità di tale giudizio*", e ciò "*a prescindere dalla verifica dell'effettiva sussistenza anche degli ulteriori elementi indiziari descritti dalla proposta ministeriale*".

2. Con l'atto di appello vengono contestate sentenza e provvedimento, ritenendo che la realtà fattuale sia diversa dalla lettura data dal giudice di primo grado.

2.1. Più precisamente, la sentenza viene censurata anzi tutto perché affetta da *error in iudicando*, violazione e falsa applicazione dell'art. 143 del d.lgs n. 267/2000,

manifesto travisamento dei fatti, difetto di motivazione e di istruttoria, manifesta illogicità ed irragionevolezza, contraddittorietà, eccesso di potere sviamento di potere, violazione e falsa applicazione degli artt. 2 e 24 della Costituzione.

Con tale articolato motivo, gli appellanti hanno denunciato:

a) l'omessa considerazione da parte del T.A.R. della circostanza che al momento dell'adozione del decreto di scioglimento impugnato era imminente il rinnovo degli organi comunali tramite regolari elezioni, ciò che rendeva insussistente la proclamata funzione preventiva della misura;

b) l'inconsistenza, alla stregua delle stesse risultanze istruttorie, dei “*quattro elementi*” sulla base dei quali l'Amministrazione ha ritenuto la contiguità con la criminalità organizzata (e, cioè, l'appoggio elettorale assicurato da una cosca criminale alla lista del Sindaco Macrì, l'acquisto da parte di quest'ultimo di un'autovettura intestata alla suocera di due esponenti apicali della locale criminalità organizzata nell'imminenza dell'adozione di un provvedimento di sequestro della stessa, l'esistenza di rapporti parentali tra amministratori comunali ed esponenti delle locali consorterie 'ndranghetistiche, l'esistenza di analoghi rapporti e frequentazioni anche nei confronti di dipendenti comunali);

c) l'insussistenza delle presunte “*irregolarità amministrative*” (con riguardo agli affidamenti di lavori e servizi a imprese riconducibili alle cosche facenti parte della c.d. “Locale di Mileto”, alla frequente assegnazione di “*lavori extra contratto*” in via diretta a imprese già contraenti dell'Amministrazione comunale, agli affidamenti di servizi nel settore specifico della ristorazione, all'utilizzo delle procedure di somma urgenza, alla gestione delle irregolarità edilizie e del rapporto d'impiego con il custode del cimitero comunale) rilevate nell'istruttoria prefettizia.

2.2. Con un secondo mezzo, gli appellanti hanno poi reiterato le censure svolte in primo grado avverso gli ulteriori profili istruttori e motivazionali posti dall'Amministrazione a base del decreto di scioglimento, non analiticamente esaminati dal primo giudice.

3. Il Comune di Tropea si è costituito, eccependo che l'appello è inammissibile, improcedibile e comunque infondato nel merito.

Con successiva memoria di replica, l'Amministrazione comunale ha altresì eccepito la tardività della memoria ex art. 73 cpa degli appellanti, depositata oltre le ore 12:00 dell'ultimo giorno utile (termine dimidiato) rispetto all'udienza pubblica del 4 dicembre 2025, in violazione delle norme di cui al combinato disposto artt. 73 c.p.a. e 4 disp. att. c.p.a..

4. Le Amministrazioni statali si sono costituite, ed hanno eccepito in particolare:

- il difetto di legittimazione passiva della Presidenza della Repubblica;
- l'infondatezza nel merito dell'appello, contestando analiticamente le doglianze dell'appellante e confermando la piena legittimità degli elementi posti a base del provvedimento impugnato.

5. All'udienza pubblica del 4 dicembre 2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. In via preliminare, va accolta l'eccezione di tardività della memoria ex art. 73, comma 1, c.p.a. degli appellanti, sollevata dal Comune di Tropea, essendo stata la stessa depositata oltre le ore 12,00 dell'ultimo giorno utile.

Al riguardo va richiamato l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui l'apparente antinomia, rilevabile tra il primo ed il terzo periodo dell'articolo 4, comma 4, disp. att. c.p.a., va risolta nel senso che il termine delle ore 24.00 per il deposito degli atti di parte vale solo per quegli atti processuali che non siano depositati in vista di una camera di consiglio o di un'udienza di cui sia (in quel momento) già fissata o già nota la data; invece, in presenza di una camera di consiglio o di un'udienza già fissata, il deposito effettuato oltre le ore 12.00 dell'ultimo giorno utile è inammissibile (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 13 febbraio 2020, n. 1137; id., sez. III, 24 maggio 2018, n. 3136; C.g.a.r.s., 7 giugno 2018, n. 344).

Pertanto, della predetta memoria il Collegio non terrà conto ai fini della decisione.

2. Ancora *in limine*, va accolta l'eccezione di difetto di legittimazione passiva della

Presidenza della Repubblica, sollevata dalla difesa erariale (e non esaminata dal T.A.R. già in primo grado), dovendo richiamarsi l'indirizzo della Sezione in relazione a controversie analoghe secondo cui nel caso di impugnazione di atti emanati nella forma del decreto del Presidente della Repubblica, assunto non nell'esercizio di poteri riconducibili a quelli amministrativi e "*politici*" non liberi nei fini ma, piuttosto, nell'esercizio di un potere neutrale di garanzia e controllo di rilievo costituzionale su atti di altri organi o autorità, la legittimazione passiva deve essere riconosciuta non già al Presidente della Repubblica, bensì all'autorità il cui atto è fatto oggetto del "*controllo*" presidenziale e alla quale spetta la qualifica di autorità emanante; poiché tale potere di garanzia e di controllo, nel caso di cui all'articolo 143 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, ha ad oggetto la delibera del Consiglio dei Ministri di accoglimento della proposta del Ministro dell'interno, è solo quest'ultima ad essere oggetto di giudizio, insieme agli atti ad essa presupposti, e quindi la legittimazione passiva, rispetto alla domanda di annullamento dell'una e degli altri, non può che spettare unicamente alla Presidenza del Consiglio e al Ministero dell'Interno (cfr. Cons. Stato, sez. III, 24 giugno 2020, n. 4074).

Ne discende la necessaria estromissione dal presente giudizio della Presidenza della Repubblica.

3. Nel merito, l'appello è infondato e va, quindi, respinto.

4. Innanzitutto, occorre richiamare sinteticamente i principali approdi della giurisprudenza sulle misure dissolutorie degli organi elettivi degli enti locali, di cui all'articolo 143 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, per sottolineare che le stesse:

- hanno natura cautelare e preventiva, essendo espressione della finalità di prevenire il condizionamento dell'attività politica e amministrativa da parte delle organizzazioni criminali (cfr. Cons. Stato, sez. III, 27 ottobre 2022, n. 9149; id., 30 giugno 2022, n. 5460; id., 22 settembre 2020, n. 5548; id., 24 giugno 2020, n. 4074; id., 12 novembre 2019, n. 7762; id., 24 aprile 2015, n. 2054);
- conseguentemente, non richiedono l'accertamento di addebiti di rilevanza penale,

e anzi possono essere adottate anche indipendentemente dall'esito (anche favorevole) di eventuali indagini e procedimenti penali (cfr. Cons. Stato, sez. III, n. 5548/2020, cit.; id., 3 maggio 2016, n. 1743);

- in particolare, sono adottate sulla base degli elementi raccolti dalla commissione prefettizia d'accesso, qualora dagli stessi emergano plurimi elementi indiziari *“concreti, univoci e rilevanti”* dai quali sia dato evincere la possibilità di condizionamento dei processi decisionali dell'ente da parte di organizzazioni criminali, o comunque collegamenti con queste ultime tali da comprometterne l'imparzialità e il buon funzionamento (cfr. Cons. Stato, sez. III, 22 giugno 2023, n. 6118; id., n. 9149/2022, cit.; id., 26 settembre 2019, n. 6435);

- dal punto di vista della valutazione giurisdizionale di congruità e ragionevolezza delle conclusioni raggiunte, stante l'evidenziato avanzamento della soglia di rilevanza indiziaria, si applica il noto criterio del *“più probabile che non”* (cfr. Cons. Stato, sez. III, n. 6435/2019, cit.; 28 settembre 2015, n. 4529);

- tale valutazione va condotta sulla base di una considerazione globale e sinergica degli elementi istruttori raccolti, e non invece considerando ciascuno di essi in modo atomistico e isolato (cfr. Cons. Stato, sez. III, n. 4704/2020, cit.; id., 12 marzo 2020, n. 1764; id., 11 ottobre 2019, n. 6918; id., n. 6435/2019, cit.; id., 17 giugno 2019, n. 4026; id., 2 luglio 2014, n. 3340), con l'ulteriore conseguenza che il quadro indiziario legittimamente idoneo all'adozione della misura dello scioglimento può anche prescindere da specifici addebiti personali configurabili nei confronti degli amministratori, purché si sostanzi in oggettive disfunzionalità dell'ente suscettibili di palesarsi in moltissimi modi e nei più svariati settori dell'attività amministrativa (cfr. Cons. Stato, sez. II, 26 aprile 2023, n. 4204; id., 7 aprile 2021, n. 2793; id., 8 giugno 2016, n. 2454).

5. Passando dunque all'esame delle doglianze degli appellanti, accomunate quasi tutte dal fatto di investire la valutazione operata dall'Amministrazione sugli elementi indiziari raccolti dalla Commissione d'accesso, queste si appalesano

infondate per i motivi di seguito esposti.

5.1. In relazione alla censura, della quale gli appellanti lamentano il mancato esame da parte del primo giudice, circa il preteso carattere “*sanzionatorio*” dello scioglimento, che avrebbe perso la propria funzione preventiva essendo stato adottato a poche settimane dalle elezioni per il rinnovo del Consiglio comunale, si osserva che, come puntualmente evidenziato dall’Amministrazione, da un lato il provvedimento in questione ha fatto seguito a un lungo e articolato *iter* istruttorio iniziato oltre un anno prima, per altro verso che la funzione cautelare e preventiva dello scioglimento non viene meno per il solo fatto che sia imminente – o perfino che sia già avvenuto – il ricambio “*fisiologico*” degli organi rappresentativi dell’ente locale, dal momento che i fenomeni di condizionamento da parte della criminalità organizzata e di conseguente alterazione dell’attività amministrativa possono proseguire anche al di là del periodico rinnovo degli organi elettivi, di modo che – una volta che gli stessi siano stati fondatamente accertati – può certamente permanere l’esigenza di adottare le opportune misure per farvi fronte.

Naturalmente, il fatto che nelle more del giudizio si siano svolte le elezioni e pertanto gli organi rappresentativi del Comune, per un verso, costituisce circostanza sopravvenuta, inidonea a incidere sul giudizio di legittimità della misura dissolutoria precedentemente adottata, e d’altro canto non preclude all’Amministrazione statale – ove lo ritenga necessario od opportuno sulla base del proprio apprezzamento discrezionale - di utilizzare il materiale istruttorio così raccolto, qualora il decreto di scioglimento abbia comunque superato il vaglio di legittimità, come base per ulteriori accertamenti intesi a verificare la persistenza dei fenomeni di condizionamento mafioso precedentemente accertati.

5.1. Per quanto afferisce alle critiche riprodotte nell’appello in relazione agli elementi indiziari posti a base del decreto di scioglimento, i ricorrenti incorrono innanzitutto nell’errore, sopra segnalato, di svolgerle sulla base di una visione atomistica e parcellizzata degli stessi, tale da farne perdere di vista la considerazione globale e sinergica, nell’ambito della quale la prognosi di



condizionamento mafioso può ragionevolmente reggersi sul complesso degli elementi raccolti al di là della possibile, o sostenibile, scarsa rilevanza o significatività di alcuni di essi singolarmente considerati.

5.2. In particolare, non consegue i risultati auspicati il metodo censorio adottato dagli appellanti, consistente nel sottoporre ciascun singolo elemento indiziario ricavabile dalla relazione della Commissione di accesso ad un vaglio sulla base di parametri diversi (il sopravvenire di provvedimenti favorevoli in sede penale, che però per pacifica giurisprudenza – come sopra rilevato - non esclude che i dati di fatto da questi risultanti possano essere comunque valorizzati dal Prefetto; la correttezza amministrativa di determinate procedure isolatamente considerate; l'affermata impossibilità per l'Amministrazione comunale di conoscere i pregiudizi gravanti su persone o imprese con cui intrattenevano rapporti etc.), tutti al fine di condurre a depotenziare il quadro indiziario ricostruito dall'Amministrazione, ovvero a sostenere che questo si ridurrebbe al mero rapporto di parentela tra gli amministratori ed esponenti – anche di primo piano – di consorterie criminali (di per sé solo – si assume - insufficiente a fondare la misura dello scioglimento).

Più specificamente, con riguardo alle plurime irregolarità amministrative evidenziate dalla Commissione di accesso, in alcuni casi gli appellanti mirano a escluderne la sussistenza sulla base di un approccio formalistico alle discipline di riferimento (in materia di appalti, edilizia, SCIA etc.), pretermettendo il potere/dovere del Comune di esercitare comunque un controllo sulle attività svolte sul proprio territorio: è proprio nel carente esercizio di tale potere/dovere che l'Amministrazione ha colto uno dei sintomi principali del condizionamento mafioso.

In altri casi, gli istanti non negano l'esistenza di prassi e atti irregolari, ma tendono ad addossarne la responsabilità a precedenti gestioni amministrative, ovvero a sminuirne la valenza indiziaria sul rilievo che anche altre amministrazioni pubbliche avrebbero operato allo stesso modo (ma si tratta di deduzioni

manifestamente inidonee a depotenziare le conclusioni dell'Amministrazione in punto di rilevanza delle predette irregolarità ai fini del giudizio sulla sussistenza del pericolo di condizionamento dell'attività amministrativa da parte della criminalità).

5.3. Ancor più specificamente, la Sezione reputa non corretto l'approccio di parte appellante tendente a ridimensionare la valenza dei legami elettorali, personali ed economici accertati tra il Sindaco, altri amministratori nonché taluni funzionari e dipendenti dell'amministrazione comunale ed esponenti (anche apicali) di cosche locali aventi posizione dominante sul territorio, come se questi dovessero essere considerati in modo isolato e non in stretta correlazione con le gravi irregolarità registrate nei diversi settori dell'attività amministrativa (affidamenti di lavori e servizi, gestione del territorio, trattamento del personale), non eliminate come si è visto dalle “*giustificazioni*” addotte per ciascuna di esse.

5.4. In tale quadro, anche le eventuali iniziative assunte dall'Amministrazione comunale per manifestazioni di contrasto alla criminalità organizzata possono essere viste come semplicemente “*di immagine*”, così come anche le occasionali iniziative personali del Sindaco (querele, provvedimenti sfavorevoli ad alcuni esponenti dei sodalizi criminali etc.) possono non essere *ex se* tali da escludere la ritenuta contiguità, prestandosi a essere intese come condotte comunque “*inevitabili*” in un quadro di sovraesposizione anche mediatica come quello in cui operava l'Amministrazione e non necessariamente incompatibili con il perdurare di rapporti e contiguità con sodalizi criminali, anche solo agevolati dalla riscontrata opacità e confusione del quadro amministrativo in plurimi settori.

6. Alla luce di quanto detto, e considerate le vicende di fatto rilevanti di cui agli atti di causa, appaiono del tutto congrue le conclusioni del giudice di primo grado, risultando non manifestamente irragionevole il giudizio dell'Amministrazione laddove ha ritenuto sussistenti le due macro-condizioni legali per l'adozione del decreto di scioglimento ai sensi dell'articolo 143 del d.lgs. n. 267/2000, e cioè l'esistenza di legami e relazioni tra gli esponenti dell'Amministrazione comunale e sodalizi criminali e il possibile impatto di tali legami e relazioni sull'attività

amministrativa, in termini di alterazione dell'ordinato e regolare svolgimento della stessa in plurimi settori.

Ne discende la conferma dell'idoneità del quadro indiziario, così globalmente considerato, a sorreggere la misura dissolutoria adottata dall'Amministrazione, con conseguente conferma della sentenza impugnata, il cui tessuto motivazionale risulta adeguato.

7. Le spese seguono la soccombenza e sono liquidate equitativamente in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, previa estromissione dal giudizio della Presidenza della Repubblica, lo respinge.

Condanna gli appellanti al pagamento in favore delle Amministrazioni statali intimare e del Comune di Tropea delle spese del presente grado di giudizio, che liquida in complessivi € 8.000,00 (ottomila/00), oltre accessori di legge per ciascuna delle predette parti appellate.

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 degli appellanti e di ogni altra persona fisica citata nella presente decisione.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 4 dicembre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere

Nicola D'Angelo, Consigliere

Luca Di Raimondo, Consigliere

Enzo Bernardini, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Enzo Bernardini**

**IL PRESIDENTE**  
**Raffaele Greco**

**IL SEGRETARIO**