



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. Fucillo, 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. Agustín Motilla – Prof. Vincenzo Pacillo – Prof. Salvatore Prisco – Prof. Federico Maria Putaturo Donati – Prof. Francesco Rossi – Prof.ssa Annamaria Salomone – Prof. Pier Francesco Savona – Prof. Lorenzo Sinisi – Prof. Patrick Valdrini – Prof. Gian Battista Varnier – Prof.ssa Carmela Ventrella – Prof. Marco Ventura – Prof.ssa Ilaria Zuanazzi.

Direzione:

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

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

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

FABIO BALSAMO

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

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

Anche sulla scorta degli elementi indiziari raccolti all'esito di una vasta indagine condotta dalla DDA di Catanzaro, con decreto presidenziale del 24 novembre 2017 è stato disposto lo scioglimento del Consiglio Comunale di Isola di Capo Rizzuto per infiltrazione mafiosa, con la contestuale nomina di una Commissione Straordinaria. Nel caso di specie, l'applicazione dell'art. 143, primo comma T.U.E.L. si è fondata sull'accertamento di una serie di persistenti disfunzioni di natura amministrativa in materia edilizia, di natura tributaria e nella gestione degli appalti, tali da postulare l'esistenza di un evidente condizionamento, da parte delle cosche, sugli organi politici comunali. In particolare, alla base dell'emanazione del provvedimento veniva posta la mancata adozione delle necessarie ordinanze di demolizione dei numerosi immobili realizzati abusivamente sul territorio comunale da soggetti legati ai clan *'ndranghetisti*, nonché l'omesso recupero delle imposte ICI/IMU evase. Ancora, si riscontravano costanti irregolarità nell'affidamento dei servizi pubblici di refezione scolastica, di pulizia degli uffici comunali, di gestione del parco eolico, servizi assegnati a ditte ritenute collegate alle cosche¹, spesso a

¹ Sul tema delle infiltrazioni mafiose nel sistema degli appalti pubblici si rinvia ai contributi

condizioni di particolare favore². Non meno documentate ed evidenti erano le frequentazioni personali di alcuni Consiglieri – uno dei quali poi risultato affiliato ad una 'ndrina – e dei dipendenti comunali, oltre che del Sindaco, con personaggi ritenuti legati alla criminalità organizzata locale.

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

Ci si riferisce, in primo luogo, alla circostanza che, allo scopo di rinsaldare i rapporti con alcuni esponenti delle cosche, alcuni dei soggetti coinvolti nell'indagine denominata "Operazione J." avessero accettato di comparire come testimoni nelle nozze religiose di soggetti affiliati a clan, come già denunciato dal clero calabrese, con particolare riguardo all'ufficio di "madrina" o "padrino", nell'ambito di quella azione di contrasto alla strumentalizzazione dei riti e dei Sacramenti da parte delle cosche mafiose³. Pertanto, l'adozione

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

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

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

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

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

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

Per le segnalate ragioni, la sentenza del 18 luglio 2019, n. 5077 della III sezione del Consiglio di Stato – nel confermare integralmente l'impugnata sentenza n. 1433/2019 della sez. I del Tar Lazio⁴ – riveste un indubbio interesse ecclesiasticistico, dal momento che anche le infiltrazioni malavitose all'interno della comunità parrocchiale hanno costituito un presupposto, non affatto secondario, dell'emanazione del decreto presidenziale di scioglimento dell'Ente *ex art.* 143 T.U.E.L.⁵.

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

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

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

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

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

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

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

Nella valutazione dei presupposti applicativi dell'art. 143 T.U.E.L. la Prefettura e il Ministero dell'Interno godono di ampi poteri discrezionali⁷, in quanto il provvedimento di scioglimento *de quo* costituisce una «misura di carattere straordinario per fronteggiare un'emergenza straordinaria», che può ben fondarsi, diversamente da indagini di tipo penale, su «situazioni che non rivelino né lascino presumere l'intenzione degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata»⁸. Ne consegue che gli

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

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

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

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

⁸ Così Consiglio di Stato, sez. III, 22 giugno 2018, n. 3828.

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

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

Ne deriva che, come confermato da un consolidato orientamento giurisprudenziale¹⁰, il decreto di scioglimento, quale atto di alta amministrazione¹¹, può essere adottato anche sulla base di elementi fattuali apparentemente esterni all'azione politica e amministrativa dell'Ente comunale, ma idonei ad evidenziare – non atomisticamente ma nel loro complesso – le situazioni di condizionamento e di ingerenza malavitosa.

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

⁹ Così TAR Lazio, sez. I, 5 febbraio 2019, n. 1433.

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

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

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

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

Il primo aspetto sembrerebbe effettivamente non riconducibile all'operato del Consiglio comunale, essendo rappresentato dalla constatazione, già operata nel giudizio di primo grado, di «*rapporti tanto solidi quanto malsani esistenti tra gli esponenti della cosca locale ed il parroco; rapporti che hanno consentito a noti mafiosi di partecipare in evidenza, ed anche attivamente, a manifestazioni tradizionali religiose...*»¹². Infatti, in merito all'organizzazione dei riti religiosi, salvo che per la predisposizione del necessario servizio di forza pubblica, spetta alla competente autorità ecclesiastica, e non certo all'Ente comunale, l'esercizio del potere di vigilanza sulla loro corretta celebrazione, soprattutto in relazione alla concreta individuazione dei soggetti portatori delle statue e dei simulacri nelle processioni¹³. E ciò a maggior ragione nel territorio calabrese, dal momento che le Diocesi della Regione Ecclesiastica Calabria si sono munite di direttive comuni, grazie alle quali sono stati approntati avanzati strumenti e controlli in grado di prevenire e reprimere, se diligentemente applicati, i ripetuti episodi di strumentalizzazione dei riti religiosi perpetrati dalle cosche¹⁴. In tal senso, l'accadimento richiamato sembrerebbe

¹² Così TAR Lazio, sez. I, 5 febbraio 2019, n. 1433.

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

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

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

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

Più evidenti sono invece le implicazioni del Consiglio comunale nella costruzione, su richiesta del Parroco, di venti cappelle votive, edificate sulla base di un apposito “accordo di programma” deliberato dallo stesso Consiglio comunale di Isola di Capo Rizzuto. Trattandosi di opere aventi interesse pubblico in quanto destinate a soddisfare i bisogni religiosi della popolazione – e per questo autorizzate con un “accordo di programma” -, sarebbe spettato ai competenti Uffici comunali il controllo della regolarità nell'esecuzione dei lavori, sia per quanto concerne il possesso delle autorizzazioni e degli eventuali ulteriori titoli abilitativi prescritti dalla legge (eventuale parere del Genio civile o eventuale nulla osta della Sovrintendenza), sia in relazione alle ditte incaricate della costruzione delle edicole votive, oltre che dei fondi concretamente impiegati per la realizzazione delle cappelle, risultati, in alcuni casi, di manifesta provenienza illecita. Ancora, non potendosi dubitare del fatto che le cappelle votive siano comunque piccole costruzioni dedicate al culto e alla venerazione religiosa popolare¹⁵, gli Uffici tecnici comunali avrebbero

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

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

dovuto assicurarsi che la loro edificazione fosse affidata a ditte autorizzate alla realizzazione e alla manutenzione degli edifici sacri¹⁶. Infine, il Comune e i competenti Uffici non hanno nemmeno provveduto a contestare le numerose ed evidenti difformità edilizie riscontrate rispetto al progetto approvato nell'”accordo di programma”.

A ben vedere, anche nella valutazione di questo secondo aspetto diviene decisivo il riferimento ai rapporti tra le cosche malavitose e la comunità ecclesiale. Difatti, il finanziamento della costruzione di almeno cinque cappelle votive grazie alle donazioni di esponenti delle cosche¹⁷, lungi dall'atteggiarsi come un mero supporto economico, sarebbe stato finalizzato al solo obiettivo di ottenere la legittimazione pubblica anche da parte della Chiesa cattolica locale, oltre che l'apprezzamento della collettività¹⁸. Sicché la disponibilità dimostrata dall'Amministrazione comunale per la realizzazione delle cappelle votive, unitamente alla mancanza dei successivi controlli sulla regolarità

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

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

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

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

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

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

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

4. Riflessioni conclusive

Con la sentenza della III sezione del Consiglio di Stato n. 5077/2019 – ad integrale conferma della sentenza della I sezione del TAR Lazio n. 1433/2019 – l'infiltrazione delle cosche all'interno della Chiesa locale, come conclamata anche dal successivo arresto del Parroco²⁰ e dalla partecipazione dei malavitosi ai riti religiosi, costituisce, congiuntamente ad altri elementi, un importante indizio dell'esistenza di un condizionamento di tipo mafioso del Consiglio comunale di Isola di Capo Rizzuto. Difatti, l'abnormità di alcuni episodi relativi al momento celebrativo dei riti o le palesi irregolarità riscontrate nella costruzione e nel finanziamento delle cappelle votive²¹ denoterebbe, più o meno

¹⁹ Così Consiglio di Stato, sez. III, 18 luglio 2019, n. 5077.

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

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

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

Pertanto, a fronte dell'ampio margine di discrezionalità riconosciuto alla Prefettura e al Ministero dell'Interno nella valutazione dei quadri indiziari sembra possibile invocare lo scioglimento per condizionamento mafioso di un Consiglio comunale anche nelle ipotesi in cui gli organi politici comunali non vogliano o non siano in grado di denunciare e contrastare, per effetto dell'influenza delle cosche, gli evidenti fenomeni di infiltrazioni malavitose che dovessero minare l'integrità delle realtà ecclesiali locali. Senza tralasciare, naturalmente, l'opportunità di informare le competenti autorità statuali di tali accadimenti o di manifestare nelle opportune forme la propria disapprovazione²², in tali circostanze, infatti, nulla impedirebbe ad un Ente comunale ossequioso del principio di legalità e non compromesso nel suo normale funzionamento democratico di segnalare al competente Ordinario diocesano il perpetuarsi di simili episodi, invocandone il necessario intervento.

A ben vedere, la segnalazione all'Ordinario di tali situazioni, anche se inerenti alla materia dell'organizzazione e celebrazione dei riti religiosi, non costituirebbe affatto un'indebita ingerenza nell'autonomia confessionale, ma, al contrario, rappresenterebbe un'esplicazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Chiesa cattolica per il bene del Paese²³, analogamente alle denunce dei fenomeni corruttivi e delle infiltrazioni criminali ripetutamente fatte da numerosi presbiteri con riguardo all'operato degli enti e dei funzionari pubblici.

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

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

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

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

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

RIASSUNTO

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

PAROLE CHIAVE

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

ABSTRACT

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

KEY WORDS

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

²⁴ La rilevanza di tali elementi ai fini dell'applicabilità dell'art. 143 T.U.E.L. è chiaramente affermata nella sentenza della III sezione del Consiglio di Stato n. 5077/2019: «L'insieme degli elementi sin qui analizzati pienamente giustificherebbe, ai sensi dell'art. 143 T.U.E.L. la legittimità del provvedimento dissolutorio qui contestato, a fronte di una conclamata infiltrazione mafiosa dell'ente comunale, che non risparmia nemmeno, la dimensione del sacro, con una modalità non inconsueta ma anzi per definizione tipica, come detto, della 'ndrangheta». Anzi, che proprio la compromissione dell'ambiente ecclesiale abbia rappresentato l'elemento decisivo posto a fondamento dell'emanazione del provvedimento dissolutorio dell'Ente si desume dal seguente passo della sentenza: «Pare al Collegio evidente che nessuna misura graduata, 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».