



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

quarantacinque giorni dal deposito delle conclusioni della commissione d'indagine, ovvero quando abbia comunque diversamente acquisito gli elementi di cui al comma 1 (...) il prefetto, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica (...) invia al Ministro dell'interno una relazione....». Come si vede, la norma non impone una rigida e vincolante consequenzialità fra le conclusioni della commissione d'indagine e il parere del Comitato: il Prefetto può proporre lo scioglimento anche basandosi su conoscenze acquisite in altro modo, dunque a fortiori può utilizzare gli elementi raccolti dalla commissione, senza dover necessariamente attendere che la relazione di quest'ultima sia formalmente perfezionata. Il termine di quarantacinque giorni, nella disposizione citata, ha chiaramente una funzione sollecitatoria e non perentoria e manifesta l'intenzione del legislatore di indirizzare il Prefetto ad attivarsi nel più breve tempo possibile".

Quanto alla natura ed ai presupposti applicativi della misura di rigore disciplinata dal più volte menzionato art. 143, si sono riaffermati i seguenti principi:

" - lo scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazioni mafiose, ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. 267/2000, non ha natura di provvedimento di tipo sanzionatorio, ma preventivo, con la conseguenza che, ai fini della sua adozione, è sufficiente la presenza di elementi che consentano di individuare la sussistenza di un rapporto tra l'organizzazione mafiosa e gli amministratori dell'ente considerato infiltrato (cfr., in ultimo, Cons. St. III, n. 5023/2015);

- l'art. 143, cit., al comma 1 (nel testo novellato dall'art. 2, comma 30, della legge 94/2009), richiede che la predetta situazione sia resa significativa da elementi "concreti, univoci e rilevanti", che assumano



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

valenza tale da determinare "un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi amministrativi e da compromettere 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 (cfr., in ultimo, Cons. Stato, III, n. 196/2016 e n. 4792/2015);

- 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 (cfr., in ultimo, Cons. Stato, III, n. 4529/2015r, n. 3340/2015 e n. 2054/2015);

- 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



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

delle organizzazioni mafiose, con ogni effetto sulla graduazione delle misure repressive e di prevenzione (cfr. Cons. Stato, III, n. 2038/2014), 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)." (così Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 2 maggio 2016, n. 1662 e *Id.*, 15 marzo 2016, n. 1038).

In merito all'assetto organizzativo dell'ente locale – tale da assegnare ai dirigenti compiti di amministrazione attiva, da esercitarsi in tendenziale autonomia rispetto agli organi elettivi – si è puntualmente osservato che esso non può valere a rendere i vertici politico-amministrativi per ciò stesso estranei al perpetrarsi di irregolarità od illiceità gestionali sintomatiche di ingerenze malavitose. Invero, nel contesto dell'art. 143 d.lgs. n. 267/2000, *"la condotta dei funzionari e dei dirigenti viene in considerazione quale sintomo a carico degli amministratori attuali, stante la funzione di indirizzo e di controllo che compete a questi ultimi; non ha rilevanza invece (per quanto previsto dall'art. 143) che quei dipendenti siano stati insediati dalla stessa amministrazione o dalla precedente"* (Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 8 giugno 2016, n. 2454). Similmente, si è ripetuto che: *"lo scioglimento ex art. 143 cit., in virtù della natura 'non sanzionatoria' che lo contraddistingue, è legittimo sia qualora sia riscontrato il coinvolgimento diretto degli organi di vertice politico-amministrativo sia anche, più semplicemente, per l'inadeguatezza dello stesso vertice politico-amministrativo a svolgere i propri compiti di vigilanza e verifica nei confronti della burocrazia e dei gestori di pubblici servizi del*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

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" (T.A.R. Lazio, Sezione I, 5 ottobre 2016, n. 10049).

Infine, sul piano dei rapporti tra il giudizio amministrativo d'impugnazione del provvedimento dissolutorio ex art. 143 e l'eventuale processo penale pendente nei confronti degli amministratori dell'Ente disciolto, si è opportunamente evidenziato che: *"Tra i due giudizi, quello amministrativo e quello penale, non esiste un puntuale rapporto di dipendenza, tale da giustificare la sospensione del processo amministrativo ai sensi dell'art. 295 c.p.p.. Né un'esigenza di rinvio può essere correlata ad un criterio di opportunità, in considerazione della funzione preventiva e non sanzionatoria del provvedimento amministrativo di scioglimento del consiglio comunale, per l'adozione del quale non occorre un quadro probatorio sovrapponibile a quello richiesto per l'esercizio dell'azione penale e la cui legittimità va correlata alla situazione esistente al momento dell'adozione dell'atto"* (in questi termini, cfr. T.A.R. Lazio, Sezione I, sentenza 21 marzo 2016, n. 3419).

Ancora, sul punto, si è ulteriormente chiarito che la sopravvenienza di una sentenza assolutoria, su contestazione penale specifica e personale nei riguardi di uno degli amministratori della disciolta compagine politico-amministrativa, *"può ugualmente non essere considerata decisiva, tenuto conto oltretutto della circostanza per la quale la legittimità dei provvedimenti impugnati deve essere valutata –*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

e non può essere diversamente, quale regola generale – alla luce della situazione di fatto al momento della loro adozione” (così T.A.R. Lazio, Sezione I, 5 ottobre 2016, n. 10049).

1.3 L'incandidabilità e le misure nei confronti dei dipendenti

Per quanto riguarda i procedimenti finalizzati alla declaratoria di incandidabilità ex art. 143, comma 11, del decreto legislativo n. 267 del 2000, nel 2016 si sono avute n. **22** pronunce, di cui n. **5** di primo grado, n. **6** di secondo grado, n. **10** della Corte di Cassazione e n. **1** giudizio in sede di rinvio, a seguito di annullamento in Cassazione di precedente pronuncia di appello.

In particolare, per quanto riguarda i **giudizi di primo grado**, n. **2** si sono conclusi con la declaratoria di **incandidabilità** di tutti gli ex amministratori locali indicati nella proposta ministeriale [comuni di Bovalino (RC) e Mazzarà Sant'Andrea (ME)]; in un caso si è pervenuti all'accoglimento soltanto parziale della proposta medesima [comune di Battipaglia (SA) – pronuncia poi riformata in sede di reclamo, con declaratoria di incandidabilità di tutti i soggetti inizialmente proposti], mentre in altri 2 casi vi è stato il rigetto del ricorso [comuni di Bagnara Calabria (RC) – rispetto al quale è stato proposto reclamo – e di Monte Sant'Angelo (FG) – pronuncia successivamente riformata in sede di reclamo con integrale accoglimento della proposta ministeriale].

Relativamente ai **giudizi di secondo grado**, si sono registrate n. **5** pronunce favorevoli all'Amministrazione [comuni di S. Ilario Ionico (RC), Battipaglia (SA), Badolato (CT), Giardinello (PA) e Monte Sant'Angelo (FG)], mentre nel caso relativo al Comune di Quarto (NA),



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

la Corte di Appello di Napoli ha rigettato il reclamo proposto da questo Ministero avverso la pronuncia di prime cure, che aveva solo parzialmente accolto la proposta ministeriale. Avverso quest'ultima sentenza, su indicazione dell'Avvocatura di Stato, non è stato proposto ricorso per Cassazione.

Per quanto concerne il **contenzioso innanzi alla Corte di Cassazione**, vanno rilevati n. **4** pronunce [con riferimento ai comuni di Ricadi (VV), San Calogero (VV), Mongiana (VV) e Briatico (VV)], con i quali la Corte si è pronunciata in mero punto di rito – cassando le relative sentenze di secondo grado, che avevano statuito l'improcedibilità dei rispettivi ricorsi, in adesione alla tesi giurisprudenziale, ormai superata, secondo la quale lo svolgimento di un turno elettorale tra quelli indicati dall'art. 143 comma 11 successivamente allo scioglimento dell'ente renderebbe improcedibile la proposta ministeriale – rinviando per il merito alle competenti Corti d'Appello, in diversa composizione.

In altri **5** casi, il processo avanti alla Corte di legittimità si è concluso in maniera pienamente favorevole all'Amministrazione [comuni di Nicotera (VV), Casal di Principe (CE), Casapesenna (CE), Misilmeri (PA) e Ardore (RC)]. Nel caso relativo al Comune di Joppolo (VV), invece, la Corte di Cassazione ha dichiarato il ricorso inammissibile per sopravvenuto difetto di interesse, essendo nel frattempo intervenuta sentenza definitiva di annullamento del provvedimento di scioglimento del Comune medesimo.

Da ultimo, con riguardo al Comune di Nardodipace (VV), la Corte di Appello di Catanzaro, decidendo in sede di rinvio, ha rigettato i reclami interposti nel merito da questo Ministero, rimanendo pertanto solo



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

parzialmente accolta l'iniziale proposta ex art. 143 comma 11 d.lgs. n. 267/2000.

L'analisi delle pronunce sopra richiamate conduce a ritenere in via di consolidamento gli orientamenti già ravvisati nella giurisprudenza dell'anno precedente.

In primo luogo, quanto a natura e finalità della misura in parola, i Giudici di legittimità hanno ribadito che si tratta di una *"misura interdittiva volta a rimediare al rischio che quanti abbiano cagionato il grave dissesto possano aspirare a ricoprire cariche identiche o simili a quelle rivestite e, in tal modo, potenzialmente perpetuare l'ingerenza inquinante nella vita delle amministrazioni democratiche locali, e si configura come un rimedio di 'extrema ratio', volto ad evitare il ricrearsi delle situazioni a cui la misura dissolutiva ha inteso ovviare, salvaguardando beni primari della collettività nazionale"* (così Corte di Cassazione, Prima Sezione Civile, 13 aprile 2016, n. 7316).

Ancora, si è ribadito che il procedimento ex art. 143 comma 11 d.lgs. n. 267/2000 *"resta distinto da quello penale, posto che la misura interdittiva elettorale non richiede che la condotta dell'amministratore dell'ente locale integri gli estremi del reato di partecipazione ad associazione mafiosa o concorso esterno nella stessa, essendo sufficiente che egli sia stato in colpa nella cattiva gestione della cosa pubblica, aperta alle ingerenze e alle pressioni delle associazioni criminali operanti sul territorio"* (cfr. Corte di Cassazione, Sezione Prima Civile, 11 novembre 2016, n. 23069).

Con riferimento all'estensione ed alla decorrenza degli effetti della declaratoria di incandidabilità, la Corte di cassazione rimane ferma nell'indirizzo già inaugurato nell'anno precedente, con il quale aveva



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

posto fine al contrasto di orientamenti interpretativi prima esistente nella giurisprudenza di merito.

Nello specifico, si è confermato il principio in virtù del quale: *“l’art. 143, co. 11, T.U.E.L., laddove dispone che detti amministratori ‘non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, che si svolgono nella regione nel cui territorio si trova l’ente interessato dallo scioglimento, limitatamente al primo turno elettorale successivo allo scioglimento stesso’, deve essere interpretato nel senso che la candidatura è preclusa per il primo turno elettorale di ciascuna delle predette elezioni successive allo scioglimento e che, inoltre, l’incandidabilità opera quando, come previsto dalla norma, ‘sia dichiarata con provvedimento definitivo’, valendo, allora, per tutti i turni elettorali successivi che si svolgeranno nella Regione nel cui territorio si trova l’ente interessato dallo scioglimento, sebbene nelle stessa Regione si siano svolti uno o più turni elettorali (di identica o differente tipologia) successivamente allo scioglimento dell’ente, ma prima che il provvedimento giurisdizionale dichiarativo dell’incandidabilità abbia assunto il carattere della definitività. Si può così ripetere che l’univoco tenore letterale e grammaticale della norma, chiaramente evidenziato dall’utilizzo della congiunzione coordinante ‘e’, solitamente adoperata per esprimere l’unione di due elementi, e non della congiunzione disgiuntiva ‘o’, solitamente usata per esprimere un’alternativa, consente di identificarne l’ambito applicativo in relazione a tutte le tornate elettorali indicate. Di conseguenza, va affermato il principio di diritto per cui la candidatura è preclusa nel primo turno elettorale di ciascuna delle predette elezioni (regionali, provinciali, comunali, circoscrizionali) che si svolgano, successivamente allo scioglimento dichiarato con*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

provvedimento definitivo, nella Regione in cui si trova l'ente interessato (cfr. Corte di Cassazione, Sezione Prima Civile, 11 novembre 2016, n. 23069 e, in termini affini, Cassazione, Sezione Prima Civile, 21 marzo 2016, n. 5510 e, da ultimo, Cassazione, Sezione Prima Civile, 19 gennaio 2017, n. 1333).

Sul piano più squisitamente processuale, si è affrontata un'interessante questione interpretativa sorta intorno all'applicabilità, nei giudizi ex art. 143 comma 11 d.lgs. n. 267/2000, dell'art. 22 decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150, che prevede, per le controversie in materia elettorale, la legittimazione ad impugnare le pronunce di secondo grado anche in capo al Procuratore Generale presso la Corte di Appello – benché privo del potere di azione e ancorché non sia stato parte nel giudizio meritale – oltre al dimezzamento di tutti i termini processuali, compreso quello iniziale per la proposizione del ricorso.

Ebbene, l'orientamento che risulta ormai dominante tende ad escludere l'applicazione della norma speciale sopra richiamata ai procedimenti di incandidabilità degli amministratori pubblici di comuni sciolti per infiltrazione mafiosa, in quanto riconducibili ad ordinari giudizi camerali contenziosi, di cui agli artt. 737 e ss. del Codice di procedura civile, così come espressamente previsto dallo stesso art. 143 comma 11 ultimo periodo.

Sul punto, si è convincentemente argomentato come segue: *"In tal senso depone, anzitutto, la rubrica della norma che reca: 'Delle azioni popolari e delle controversie in materia di eleggibilità, decadenza ed incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciale e regionali'. Ed, in effetti, la disposizione è dichiarata espressamente applicabile, dal*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

comma 1, alle controversie previste dall' articolo 82, primo e secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570, a quelle previste dall' articolo 7, secondo comma, della legge 23 dicembre 1966, n. 1147, a quelle previste dalli articolo 19 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, ed a quelle previste dall'articolo 70 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 , ovverosia - come si desume anche dal comma secondo della disposizione in esame - ad "azioni popolari" e ad "impugnative" in tema di eleggibilità, decadenza ed incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali. 1.2.2. Per converso, la diversa azione prevista dall'art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000 (in discussione nel caso concreto) – che muove, non da un'azione popolare o da un'impugnativa, come quelle suindicate, bensì da una proposta ministeriale nei confronti di un singolo da dichiarare incandidabile per avere posto in essere condotte che hanno dato causa allo scioglimento del consiglio comunale o provinciale, ai sensi del comma 1 - costituisce una "misura interdittiva", come si evince dall'incipit della norma, che fa salva "ogni altra misura interdittiva ed accessoria", mostrando, in tal modo, di considerare tale anche quella ivi specificamente prevista e regolata (cfr., in tal senso, Cass. S.U. 1747/2015, secondo cui si tratta di "una misura interdittiva volta a rimediare al rischio che quanti abbiano cagionato il grave dissesto possano aspirare a ricoprire cariche identiche o simili a quelle rivestite e, in tal modo, potenzialmente perpetuare l'ingerenza inquinante nella vita delle amministrazioni democratiche locali"). Ci si trova, dunque, sostanzialmente in presenza di una misura di prevenzione diretta ad evitare - mediante una restrizione, temporalmente e spazialmente limitata, del diritto di elettorato passivo - che soggetti collusi con la



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

criminalità organizzata, o da questa condizionabili, possano ricoprire, nell'immediato, un ruolo politico identico o simile a quello già rivestito. La finalità perseguita e lo strumento adottato dal legislatore pongono, pertanto, l'azione in parola in una posizione del tutto particolare rispetto alle "azioni popolari" ed alle "impugnative consentite" di cui è menzione nell'art. 22 del d.lgs. n. 150 del 2011, alle quali la misura in questione non è, pertanto, in alcun modo assimilabile, neppure sul piano più strettamente processuale. A differenza di queste ultime, infatti, per le quali è prevista l'applicazione del rito sommario di cognizione, connotato pur sempre da un'istruttoria, sia pure sommaria, fondata sull'assunzione dei "mezzi di prova" e degli "atti di istruzione" necessari alla decisione (artt. 702 bis, comma 4 e 702 ter, comma 5, cod. proc. civ.), l'azione ex art. 143 del d.lgs. n. 267 del 2000 è, invece, soggetta all'ancor più rapido ed informale rito camerale (Cass.S.U. 1747/2015), il cui procedimento è limitato alla mera possibilità per il giudicante di "assumere informazioni", ai sensi dell'art. 738, comma 3, cod. proc. civ. 1.2.3. Le considerazioni che precedono sono, poi, ulteriormente avvalorate dalla constatazione che l'art. 22, comma 1, del d.lgs. n. 150 del 2011 - la cui finalità dichiarata è quella di ridurre e semplificare i procedimenti civili di cognizione - si limita a richiamare il solo art. 70 del d.lgs. n. 267 del 2000, avente ad oggetto l'azione popolare per la declaratoria di decadenza dalla carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale, e non anche il successivo art. 143, dal legislatore, quindi, volutamente tenuto fuori dalla previsione del disposto di cui al citato art. 22, in considerazione della sua natura, non di procedimento civile di cognizione, bensì di procedimento camerale avente ad oggetto una



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

misura preventiva ed interdittiva provvisoria (così Cassazione, Sezione Prima Civile, 10 giugno 2016, n. 11994 e, similmente, Cassazione, Sezione Prima Civile, 6 giugno 2016, n. 11579).

Dall'inapplicabilità del menzionato art. 22 d.lgs. 150/2011 deriva un duplice ordine di conseguenze: da un lato, la carenza di legittimazione attiva al ricorso per cassazione della Procura Generale presso la Corte d'Appello, dall'altro l'inoperatività del dimezzamento dei termini processuali ivi previsto.

Sotto il profilo probatorio, pare significativo quanto precisato da Corte di Cassazione, Sezione Prima Civile, 2 febbraio 2016, n. 1948, secondo cui le intercettazioni telefoniche od ambientali *"effettuate in un procedimento penale, sono pienamente utilizzabili in sede civile, a condizione che siano state legittimamente disposte nel rispetto delle norme costituzionali e procedurali, non ostandovi i limiti posti dall'art. 270 cod. proc. pen., il quale, nel vietare l'utilizzazione dei risultati delle intercettazioni in procedimenti diversi da quelli nei quali sono state disposte, si riferisce esclusivamente al procedimento penale (cfr. Cass., Sez. Un., 12 febbraio 2013, n. 3271; 24 giugno 2010, n. 15314; 23 dicembre 2009, n. 27292; v. anche, in materia tributaria, Cass., Sez. V, 7 febbraio 2013, n. 2916; 23 febbraio 2010, n. 4306). E' stato infatti chiarito che il comma primo dell'art. 270 cit. riguarda specificamente il processo penale, le cui finalità, consistenti nello accertamento di responsabilità che pongono a rischio la libertà personale dell'imputato (o dell'indagato), giustificano l'adozione di limitazioni più stringenti in ordine all'acquisizione della prova, in deroga al principio fondamentale della ricerca della verità materiale; per tale motivo, è solo con riferimento ai procedimenti penali che un'ipotetica,*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

piena utilizzabilità dei risultati delle intercettazioni nell'ambito di procedimenti diversi da quello per cui le stesse intercettazioni erano state validamente autorizzate si porrebbe in contrasto con le garanzie previste dall'art. 15 Cost. a tutela della libertà e segretezza delle comunicazioni. Parimenti insussistente è la lamentata violazione del diritto di difesa della parte nei confronti della quale le intercettazioni siano fatte valere, dal momento che la mancata partecipazione della stessa al procedimento penale nell'ambito del quale le intercettazioni sono state disposte non impedisce il pieno dispiegamento delle garanzie difensive nel diverso procedimento in cui esse debbano essere utilizzate, non escludendo la facoltà dell'interessato di contestarne la legittima effettuazione ed il contenuto, nonché di dedurre o produrre mezzi di prova in contrario. Peraltro, nell'ambito di quest'ultimo procedimento le intercettazioni non assumono la medesima efficacia probatoria rivestita in quello penale di provenienza, configurandosi come elementi indiziari, liberamente valutabili da parte del giudice ai fini della formazione del proprio convincimento in ordine ai fatti esposti nella proposta avanzata dal Ministro dell'interno ai sensi dell'art. 143, comma undicesimo, del d.lgs. n. 267 del 2000. E' noto infatti che nel giudizio civile, in mancanza di qualsiasi divieto di legge, il giudice può utilizzare non solo le prove raccolte in un diverso giudizio fra le stesse o altre parti, ma anche le risultanze degli atti di indagini preliminari svolte in sede penale, le quali assumono tuttavia la valenza di semplici indizi idonei a fornire utili elementi di giudizio, la cui portata sintomatica dev'essere valutata, conformemente alle regole che disciplinano la prova per presunzioni, non solo analiticamente, ma anche in modo complessivo, accertandone la pregnanza conclusiva in base ad un



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

apprezzamento che, se sorretto da adeguata e corretta motivazione sotto il profilo logico e giuridico, non è sindacabile in sede di legittimità (cfr. Cass., Sez. lav., 30 gennaio 2013, n. 2168; 8 gennaio 2008, n. 132; Cass., Sez. III, 2 luglio 2010, n. 15714; 10 giugno 2004, n. 11013; 20 dicembre 2001, n. 16069)".

Concludendo con l'esame del **contenzioso** concernente i provvedimenti adottati ai sensi del **comma 5 dell'art. 143** d.lgs. n. 267/2000, nel 2016 sono intervenute n. **5** pronunce, **4** delle quali sono riferite al comune di Castellammare di Stabia (NA): l'una con cui la Corte d'Appello di Napoli ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario a conoscere di controversie in tema di misure di rigore ex art. 143 comma 5; altre **2** con le quali il T.A.R. della Campania ha affermato la competenza funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio – Roma nella materia *de qua* ai sensi dell'art. 14 comma primo e 135 comma primo lett. q) del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104; con l'ultima, il Giudice Amministrativo ha dichiarato perento il ricorso presentato da un dipendente del medesimo comune avverso il decreto ministeriale con cui era stata disposta nei suoi confronti l'applicazione della misura di rigore in parola.

Con riguardo al comune di San Calogero (VV), il T.A.R. Lazio, Sezione Prima-Ter, 7 aprile 2016, n. 4215, ha invece rigettato il ricorso proposto dal dipendente attinto dal provvedimento ex art. 143 comma 5 d.lgs. n. 267/2000, ribadendo, inoltre, i seguenti principi: *"Il decreto di cui all'art. 143, comma 5, TUEL non dispone l'applicazione di una sanzione disciplinare, ma l'applicazione di misure straordinarie previste da una disposizione speciale, che interviene sul versante cautelare a tutela della pubblica amministrazione ed, in particolare, dell'imparzialità*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

e del buon andamento dell'azione pubblica. Tale norma ha la finalità di far cessare il pregiudizio in atto e normalizzare la vita amministrativa del comune, anche attraverso la sospensione o la destinazione ad altro ufficio del dipendente interessato, assicurando, al riguardo, ampia discrezionalità all'autorità decidente. [...] Dal tenore letterale della norma emerge che i provvedimenti previsti dal comma 5 del citato articolo 143 possono essere adottati anche nell'ipotesi in cui si proceda alla dissoluzione della compagine amministrativa, essendo duplice il rimedio apprestato dall'ordinamento per porre termine alla situazione patologica dell'ente. [...] Il decreto ministeriale adottato decorso il termine di tre mesi dalla trasmissione della proposta prefettizia di scioglimento non risulta tardivo, posto che se il legislatore avesse inteso limitare nel tempo l'esercizio del potere di cui al comma 5 dell'art. 143, lo avrebbe fatto mediante un'espressa previsione, analogamente a quanto previsto per l'adozione del provvedimento di scioglimento o di conclusione del procedimento (ex commi 4 e 7 del medesimo articolo 143). [...] Le misure dall'art. 143 del T.U.E.L. non richiedono per la loro applicazione né che i fatti considerati si traducano necessariamente in fattispecie delittuose né che in ordine agli stessi sia raggiunta la certezza probatoria, essendo sufficiente che gli elementi raccolti siano significativi di un condizionamento dell'attività degli organi di amministrazione e dell'apparato burocratico e che tale condizionamento si ricolleghi all'influenza di gruppi di criminalità mafiosa. Infatti, gli elementi concreti, univoci e rilevanti necessari per adottare le misure in questione hanno carattere indiziario e, quindi, non devono essere valutati con riguardo ai singoli episodi che, considerati autonomamente possono non indicare il collegamento o



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

condizionamento con organizzazioni della malavita organizzata, ma nel loro insieme e per la loro idoneità ad esprimere un reale pericolo di infiltrazione mafiosa nelle amministrazioni locali."

Allo stato, quindi, risultano pendenti n. 18 giudizi, relativi ai comuni di Castellammare di Stabia (NA), Fondi (LT), Furnari (ME), Belmonte Mezzagno (PA), Cerda (PA) e Barcellona Pozzo di Gotto (ME).