



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

questa che può profilarsi non necessariamente in conseguenza di comportamenti illegali di taluno degli amministratori” (così Corte Costituzionale, sentenza n. 103 del 19 marzo 1993).

La giurisprudenza amministrativa si è, altresì, occupata della fase che precede il decreto di scioglimento del Consiglio Comunale e, quanto alle **funzioni delle commissioni d'indagine**, il Consiglio di Stato ha sottolineato che loro compito è quello di delineare i fatti ritenuti rilevanti per la dimostrazione del rischio di condizionamento dell'amministrazione dell'ente locale e del suo apparato burocratico da parte della criminalità organizzata, *“sicché una volta acquisiti gli elementi fattuali necessari per sostenere la richiesta di scioglimento, correttamente nella relazione non [deve farsi] cenno agli elementi contrari (quali ad esempio gli atti amministrativi regolari, le delibere conformi a legge [...]) Del resto – se bastasse qualche operazione “di facciata” per lenire il rischio di dissoluzione – sarebbe ben agevole farvi ricorso, eludendo in questo semplice modo la finalità perseguita della norma di cui all'art. 143 del D.Lgs. 267/2000” (così Consiglio di Stato, n. 4578/2017 supra cit.).*

Relativamente, invece, alle **analisi di contesto** effettuate nelle relazioni prefettizie, gli stessi giudici di Palazzo Spada hanno avuto modo di ribadire che *“[...] sebbene sia corretto ritenere che la collocazione di un comune in contesto territoriale infestato dalla malavita non costituisca di per sé prova della collusione dei suoi amministratori con la malavita stessa, essendo necessari ben altri elementi concreti univoci e rilevanti su collegamenti diretti o indiretti con essa, o su forme di condizionamento degli stessi tale da incidere sulla gestione dell'ente, nondimeno tale elemento fattuale può assumere rilievo ove sia accompagnato da una serie di circostanze di*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

fatto indicative della permeabilità degli amministratori” (cfr. Consiglio di Stato, n. 4578/2017 *supra cit.*).

Con riferimento agli **indici sintomatici del condizionamento e della infiltrazione di tipo mafioso**, il Consiglio di Stato ha avuto modo di affermare che *“Gli elementi sintomatici del condizionamento criminale devono, per la costante giurisprudenza di questo Consiglio, 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 connota per l’idoneità all’effetto di compromettere il regolare svolgimento delle funzioni dell’ente locale. [...] La definizione di questi precisi parametri costituisce un vincolo con il quale il legislatore della l. n. 9 del 2009 non ha voluto elidere quella discrezionalità, ma controbilanciarla, ancorandola a fatti concreti e univoci, in funzione della necessità di commisurare l’intervento più penetrante dello Stato a contrasto del fenomeno mafioso con i più alti valori costituzionali alla base del nostro ordinamento, quali il rispetto della volontà popolare espressa con il voto e l’autonomia dei diversi livelli di governo garantita dalla Costituzione [...] Le vicende, che costituiscono il presupposto del provvedimento di scioglimento di un Consiglio comunale, devono essere però considerate nel loro insieme, e non atomisticamente, e risultare idonee a delineare, con una ragionevole ricostruzione, il quadro complessivo del condizionamento mafioso. [...] Assumono rilievo a tali fini anche 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 o di una*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

pericolosa contiguità 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 sia sufficiente per l'avvio dell'azione penale o per l'adozione di misure individuali di prevenzione" (così Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 3164 del 28 giugno 2017).

Di conseguenza, un provvedimento di scioglimento disposto ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo n. 267/2000 è illegittimo solo se si dimostra la complessiva illogicità della **valutazione dell'insieme degli elementi acquisiti in sede istruttoria**, da considerare in connessione tra loro (v. Consiglio di Stato, n. 4578/2017 *supra cit.*); "[...] *il giudizio di sussistenza di elementi tali da giustificare, secondo un criterio di probabilità logica, l'affermazione del rischio che l'ente locale, negli organi elettivi o nella compagine amministrativa, sia sottoposto a condizionamenti da parte della criminalità organizzata, deve scaturire dall'esame complessivo di tutti gli elementi rilevanti [...] la legittimità del decreto di scioglimento, sotto il profilo della logicità e rispondenza agli elementi di fatto raccolti nel procedimento sottostante, deve essere valutata sulla base degli elementi disponibili in quel momento" (così Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 4285 dell'11 settembre 2017).*

È stato, altresì, ribadito che "è la semplice presenza di "elementi" su "collegamenti" o "forme di condizionamento" che consentano di individuare la sussistenza di un rapporto fra gli amministratori e la criminalità organizzata, a giustificare lo scioglimento, anche laddove non vi sia una puntuale dimostrazione della volontà degli amministratori



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

di assecondare gli interessi della criminalità organizzata, o non sussistano ipotesi di responsabilità personali, anche penali, degli amministratori o dei funzionari" (v. Consiglio di Stato n. 4285/2017 cit.).

Ancora, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di confermare anche che, in caso di scioglimento conseguente a fenomeni di infiltrazione e/o condizionamento di tipo mafioso, **non occorre la comunicazione di avvio del procedimento**, in quanto la stessa natura dell'atto di scioglimento dà contezza dell'esistenza, oltre che della gravità, dell'urgenza di provvedere, alle quali si aggiungono evidenti ragioni di ordine e sicurezza pubblica sottese all'adozione del provvedimento dissolutorio.

Con specifico riguardo, invece, alla **legittimazione ad agire**, i giudici di Palazzo Spada, nel corso del 2017, hanno avuto modo di ribadire che inconferente appare il richiamo all'articolo 9 del decreto legislativo n. 267 del 2000, a mente del quale ciascun elettore può far valere in giudizio le azioni ed i ricorsi spettanti al comune o alla provincia *"in quanto la misura dissolutoria di cui all'art. 143, mentre incide sulle situazioni soggettive dei componenti degli organi elettivi, i quali, per effetto di essa, vengono a subire una perdita di status, non altrettanto incide su quella dell'ente locale, titolare di posizioni autonome e distinte, che, anzi, nella misura vede uno strumento di tutela e di garanzia dell'Amministrazione. E, pertanto, l'azione popolare in questa sede proposta per impugnare lo scioglimento [...] e la nomina di una Commissione straordinaria per la provvisoria gestione del medesimo, risulta inammissibile per difetto di legittimazione, perché lo strumento offerto dall'art. 9 del TUEL non può essere articolato per far*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

valere azioni che non sono di spettanza dell'ente locale nell'interesse del quale si dichiara di agire" (cfr. Tar Lazio, sez. I, sentenza n. 12424 del 15 dicembre 2017).

Parimenti, è stato confermato l'orientamento giurisprudenziale per il quale è ammissibile **l'impugnazione** dei decreti di scioglimento di cui all'articolo 143 **proposta da ex amministratori locali**, ossia da soggetti già cessati dalle rispettive cariche a causa delle dimissioni del sindaco. *"In proposito, è sufficiente richiamare il costante indirizzo giurisprudenziale secondo il quale, in disparte la circostanza che la durata della gestione commissariale ex art. 143, d.lgs. n. 267 del 2000 è più ampia di quella prevista in caso di scioglimento per dimissioni, non può negarsi che le persone fisiche, già componenti o titolari degli organi disciolti, abbiano interesse, se non alla conservazione del pregresso assetto amministrativo (in quanto già disgregato per altra causa), all'esatta qualificazione della fattispecie di scioglimento, atteso il ben diverso presupposto fattuale rappresentato dal condizionamento ab externo da parte della criminalità organizzata (Tar Lazio, sez. I, 2 marzo 2015, n. 3428; 19 maggio 2008, n. 4463). Deve, quindi, riconoscersi un interesse concreto ed attuale dei ricorrenti a che il giudice adito affermi l'illegittimità del provvedimento impugnato per non essere legittime le affermazioni che legano la loro gestione e, ancora di più, le loro persone alla criminalità organizzata di stampo mafioso" (così Tar Lazio, sez. I, sentenza n. 3749 del 22 marzo 2017).*

Quanto all'ampiezza dei poteri spettanti al giudice amministrativo nell'esame dei provvedimenti di scioglimento in questione, è stato confermato che il sindacato di legittimità del giudice amministrativo è di tipo estrinseco, senza possibilità di valutazioni che, al di fuori del



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

travisamento dei fatti o della manifesta illogicità, possano muoversi sul piano del merito amministrativo (v. Consiglio di Stato, sez. III, sentenza n. 5782 del 7 dicembre 2017).

Significativa risulta poi una pronuncia riguardante i **rapporti tra politica ed amministrazione**, lì dove è stato espressamente enunciato il principio generale per *“la conclamata irregolarità amministrativa, sintomo e talora prova della colpevole trascuratezza nella difesa dell’interesse pubblico, quasi come un vero e proprio abbandono della funzione amministrativa, sia oggettivo elemento che, in un contesto territoriale ove i sodalizi mafiosi operano, renda più facilmente permeabili a questi ultimi l’amministrazione della cosa pubblica, e la mancata attivazione di misure per il ripristino della legalità costituisca - a parte la responsabilità dei funzionari - elemento costitutivo della responsabilità “istituzionale” degli organi politici dell’ente locale, rilevante ai fini dell’art.143 T.U.E.L.”* (in questi termini Consiglio di Stato, sezione III, ordinanza n. 3978 del 21 settembre 2017).

Inoltre, il Consiglio di Stato, con riguardo **all’apparato burocratico** dei comuni ed al cattivo funzionamento dello stesso, al quale può associarsi un difetto di controllo da parte dell’apparato politico, ha osservato che *“l’art. 143 consente l’adozione della misura dissolutoria di cui al comma 1 anche in presenza della permeabilità e del condizionamento dei soli apparati burocratici dell’Ente [...] Peraltro, è stato ritenuto in giurisprudenza che sebbene l’assetto organizzativo dell’ente locale assegni ai dirigenti compiti di amministrazione attiva, decisionali e di responsabilità, da esercitarsi in autonomia rispetto agli organi elettivi, nondimeno non rende tali ultimi organi estranei al ripetersi di irregolarità ed illeciti di gestione. Restano, invero, fermi, ai*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

sensi dell'art. 107 del d.lgs. n. 267 del 2000, i compiti di indirizzo e, segnatamente, di controllo "politico-amministrativo", che se non va esercitato partitamente per ogni singola determinazione provvedimento, deve investire trasversalmente l'operato dei funzionari con qualifiche dirigenziali (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 25 gennaio 2016, n. 256). Infatti, l'esatta distinzione tra attività di gestione ed attività di indirizzo e di controllo politico-amministrativo non esclude che il non corretto funzionamento degli apparati dell'amministrazione sia addebitabile all'organo politico quando non risultano le attività di indirizzo e di controllo dirette a contrastare tale cattivo funzionamento" (cfr. Consiglio di Stato n. 4578/2017 cit.).

1.3 La declaratoria di incandidabilità ai sensi dell'articolo 143, comma 11, del TUOEL

Per quanto concerne i procedimenti finalizzati alla declaratoria di incandidabilità ex articolo 143, comma 11, del decreto legislativo n. 267 del 2000, nell'anno 2017 sono intervenute **17** pronunce, di cui **10** di **primo grado**, **1** di **secondo grado** e **6** della **Corte di Cassazione**.

In particolare, per quanto riguarda i **giudizi di primo grado**, tutti e **10** si sono conclusi con la declaratoria di **incandidabilità** di taluni degli ex amministratori locali indicati nella proposta ministeriale; il riferimento è ad ex amministratori dei comuni di Nardodipace (CZ), Lavagna (GE), Castelvetro (TR), Brescello (RE), Casavatore (NA),



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Palazzo Adriano (PA), Scafati (SA), Canolo (RC), Marano di Napoli (NA),
Municipio X di Roma Capitale (RM).

Quanto, poi, all'unico **giudizio di secondo grado**, va segnalato che si è concluso in senso favorevole al Ministero dell'Interno, con la declaratoria di incandidabilità di amministratori comunali del comune di Borgia (CZ).

Con riferimento, invece, alle pronunce rese dalla **Suprema Corte di Cassazione, 3** si sono concluse con la conferma della incandidabilità e **3**, invece, si sono concluse in senso opposto.

Vanno rimarcati gli **orientamenti assunti dalla Suprema Corte di Cassazione** proprio con riferimento alla misura della incandidabilità prevista dal comma 11 dell'articolo 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000.

La Corte, infatti, ha avuto modo, di recente, di sottolineare che *“l'incandidabilità temporanea e territorialmente delimitata rappresenta 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 [...] non solo il procedimento giurisdizionale volto alla dichiarazione di incandidabilità è autonomo rispetto a quello penale, ma anche diversi ne sono i presupposti, perché la misura interdittiva di cui all'art. 143, comma 11, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali non richiede che la condotta dell'amministratore integri gli estremi dell'illecito penale di (partecipazione ad associazione mafiosa o di concorso esterno nella stessa) perché scatti l'incandidabilità alle elezioni, rileva la responsabilità dell'amministratore nel grave stato di*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

degrado amministrativo causa di scioglimento del consiglio comunale, e quindi è sufficiente che sussista, per colpa dello stesso amministratore, una situazione di cattiva gestione della cosa pubblica, aperta alle ingerenze esterne e asservita alle pressioni inquinanti delle associazioni criminali operanti sul territorio"; ma, soprattutto, la stessa Corte ha statuito che "la misura interdittiva della incandidabilità dell'amministratore responsabile delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento del consiglio comunale conseguente a fenomeni di infiltrazione di tipo mafioso o simile nel tessuto istituzionale locale, privando temporaneamente il predetto soggetto della possibilità di candidarsi nell'ambito di competizioni elettorali destinate a svolgersi nello stesso territorio regionale, rappresenta un rimedio di extrema ratio volto ad evitare il ricrearsi delle situazioni che la misura dissolutiva ha inteso ovviare, e a salvaguardare così beni primari dell'intera collettività nazionale - accanto alla sicurezza pubblica, la trasparenza e il buon andamento delle amministrazioni comunali nonché il regolare funzionamento dei servizi loro affidati, capaci di alimentare la "credibilità" delle amministrazioni locali presso il pubblico e il rapporto di fiducia dei cittadini verso le istituzioni - beni compromessi o messi in pericolo, non solo dalla collusione tra amministratori locali e criminalità organizzata, ma anche dal condizionamento comunque subito dai primi, non fronteggiabile, secondo la scelta non irragionevolmente compiuta dal legislatore, con altri apparati preventivi o sanzionatori dell'ordinamento" (così Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, n. 1747 del 30 gennaio 2015).

Sulla scorta dell'orientamento reso dalle Sezioni Unite, la giurisprudenza successiva, formatasi nel corso dell'anno 2017, ha



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

ulteriormente specificato che *“È ben vero che il provvedimento di declaratoria dell’incandidabilità è collegato a quello di scioglimento previsto dal richiamato art. 143, ma è altrettanto vero che l’incandidabilità dei singoli amministratori non è automatica, imponendosi, soprattutto perché viene interessato un fondamentale aspetto di notevole rilevanza costituzionale, quale il diritto correlato all’elettorato passivo, che siano automaticamente e distintamente valutate le posizioni dei singoli soggetti interessati, allo scopo di evidenziare collusioni o condizionamenti, che, secondo l’insegnamento delle Sezioni unite di questa Corte, abbiano determinato, per colpa dell’amministratore “una situazione di cattiva gestione della cosa pubblica, aperta alle ingerenze esterne e asservita alle pressioni inquinanti delle associazioni criminali operanti sul territorio” [...] Deve pertanto confermarsi che, ai fini della pronuncia di incandidabilità non si richiede necessariamente la prova di comportamenti idonei a determinare la responsabilità personale, anche penale, degli amministratori o ad evidenziare il loro specifico intento di assecondare gli interessi della criminalità organizzata, risultando invece sufficiente l’acquisizione di elementi idonei a far presumere l’esistenza di collegamenti con quest’ultima o di forme di condizionamento tali da alterare il procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi o amministrativi del comune o della provincia, da compromettere il buon andamento e l’imparzialità dell’amministrazione o il regolare funzionamento dei servizi pubblici, o da arrecare pregiudizio alla sicurezza pubblica”* (così Corte di Cassazione, sez. I, sentenze nn. 19407 e 19408 del 3 agosto 2017).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Quanto alla struttura burocratica, anche la giurisprudenza civile, in linea con quella amministrativa (sulla quale v. *supra*, par. 1.2), ha avuto modo di rimarcare la valenza del **principio di separazione tra politica e gestione**, onde all'organo politico spettano compiti di indirizzo e di controllo sui risultati conseguiti, mentre all'organo burocratico, con autonomia e piena assunzione di responsabilità, spetta la concreta gestione amministrativa, mediante l'organizzazione delle risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, in vista del conseguimento delle finalità e degli obiettivi indicati dagli organi di direzione politica. *“Questo assetto organizzativo comporta che non si possa, automaticamente e acriticamente, imputare all'organo politico (in specie, sindaco e assessori) qualsiasi violazione di norme sanzionate penalmente o in via amministrativa, verificatasi nell'ambito dell'attività dell'ente, qualora sussista un apposita articolazione burocratica preposta allo svolgimento dell'attività medesima, con relativo dirigente dotato di autonomia decisionale e di spesa; e che, per contro, debba farsi carico all'organo politico di responsabilità solo in presenza di specifiche condizioni, correlate alle attribuzioni proprie di tale organo e, cioè, quando sussistano violazioni dipendenti da carenze di ordine strutturale riconducibili all'esercizio dei poteri di indirizzo e di programmazione o quando l'organo politico sia stato specificamente sollecitato ad intervenire ovvero sia stato a conoscenza della situazione antiggiuridica derivante dalle inadempienze dell'apparato competente e abbia omesso di attivarsi, con i suoi poteri autonomi, per porvi rimedio”* (in questi termini Corte di Appello Catanzaro, sez. I, sentenza n. 1068 del 7 giugno 2017).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

La prima sezione del Tribunale Civile di Roma, con sentenza n. 20179 del 20 ottobre 2017 resa nel procedimento, ex articolo 143, comma 11, del decreto legislativo n. 267/2000, riguardante gli amministratori del Municipio X di Roma Capitale, ha osservato *“Che la condotta degli organi di vertice politico-amministrativi [assume] rilievo [...] anche se caratterizzata, in via omissiva, dalla mancata attivazione dei poteri di vigilanza, controllo e verifica attribuiti dalla legge, rappresenta una conclusione giurisprudenziale ormai pacifica”*.

Per quel che concerne aspetti più propriamente procedurali, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, con la sopra citata pronuncia n. 1747/2015, hanno esaminato la questione, spesso affrontata dalla giurisprudenza di merito, dell'**esatta individuazione dell'atto introduttivo del procedimento finalizzato alla declaratoria di incandidabilità**, affermando quanto segue: *“Dal tenore letterale della disciplina legislativa emerge che lo speciale procedimento camerale destinato a valutare la responsabilità degli amministratori e i loro collegamenti inquinanti e ad amputare cautelativamente, con la dichiarazione di incandidabilità, i rischi di proiezioni criminali nel primo turno elettorale successivo allo scioglimento che si svolge nel perimetro regionale di riferimento dell'ente disciolto, inizia con l'invio, da parte del Ministro dell'interno, della proposta di scioglimento al tribunale competente per territorio. È esatto che il procedimento giurisdizionale in questione si svolge - per espresso richiamo normativo - secondo la procedura camerale ex art. 737 c.p.c. e ss., e che proprio l'art. 737 c.p.c. [...] prevede che “i provvedimenti, che debbono essere pronunciati in camera di consiglio, si chiedono con ricorso al giudice competente”, e quindi richiede che la domanda assuma la forma del*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

ricorso contenente i requisiti menzionati nell'art. 125 c.p.c.. Ma il legislatore - pur disponendo l'applicazione, "in quanto compatibili", delle "procedure di cui al libro 4^, titolo 2^, capo 6^, del codice di procedura civile" - ha dettato, espressamente, una diversa forma di introduzione del procedimento de quo. Prevedendo che "ai fini della dichiarazione d'incandidabilità il Ministro dell'interno invia senza ritardo la proposta di scioglimento di cui al comma 4, al tribunale competente per territorio", il citato art. 143, comma 11, non solo affida al Ministro dell'interno la legittimazione attiva, ma anche individua nella trasmissione della proposta di scioglimento avanzata dallo stesso Ministro l'atto introduttivo del procedimento. Si è quindi di fronte ad una forma speciale di instaurazione del giudizio, destinato poi a svolgersi - una volta appunto introdotto secondo le prescrizioni dettate dalla norma - nelle forme del rito in camera di consiglio. Si tratta di una scelta legislativa coerente con la natura e il contenuto della proposta ministeriale e, al contempo, con le finalità del rimedio della incandidabilità. Per un verso, infatti, la proposta di scioglimento del Ministro dell'interno non solo indica le anomalie riscontrate e i provvedimenti necessari per rimuovere tempestivamente gli effetti più gravi e pregiudizievoli per l'interesse pubblico, ma contiene anche la menzione degli amministratori ritenuti responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento: di qui l'idoneità di detta proposta del Ministro, in quanto recante i nominativi degli amministratori responsabili e le ragioni della loro dedotta responsabilità, a fungere, una volta inviata al tribunale competente ai fini della dichiarazione d'incandidabilità di detti amministratori, da atto di impulso del relativo procedimento giurisdizionale".



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Negli stessi termini, nell'anno 2017, si è espressa la prima sezione della Corte di Cassazione con la sentenza n. 516 dell'11 gennaio 2017, nella quale è dato leggere che *"Come [...] risulta dall'inequivoco tenore letterale dell'11° comma del menzionato art. 143 T.U., lo speciale giudizio per l'applicazione della misura preventiva nei confronti degli amministratori locali che con le loro condotte abbiano determinato lo scioglimento del consiglio dell'ente locale [...] deve necessariamente iniziare con la trasmissione da parte del Ministero dell'Interno "senza ritardo della proposta di scioglimento di cui al comma 4 al tribunale competente per territorio", il quale è tenuto a valutare esclusivamente la sussistenza degli elementi di cui al comma 1° con riferimento agli amministratori indicati "nella proposta stessa": perciò costituente [...] il solo atto introduttivo dello speciale giudizio voluto dal legislatore che di conseguenza, con tale specifica previsione, per un verso ha derogato (oltretché all'ordinario giudizio elettorale per l'accertamento delle ineleggibilità/incompatibilità), al disposto dell'art. 737 cod. proc. civ. sulla edictio actionis onde conseguire il provvedimento cautelare. E dall'altro, non ne ha consentito la sostituzione con atti equipollenti – siano antecedenti che successivi – men che mai con contenuto modificativo o semplicemente integrativo di quello della proposta ministeriale in questione [...] La configurazione di un procedimento (in tali limiti) speciale ed officioso trova del resto conferma nell'ultima parte della norma che dispone l'applicazione ad esso "delle procedure di cui al libro IV, titolo II, capo VI del codice di procedura civile" non nella loro totalità, ma soltanto "in quanto compatibili", in tal modo giustificando l'esclusione della parte in cui lo stesso legislatore ha dettato una disciplina particolare e con essa incompatibile: quale proprio quella*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

relativa alla proposta del Ministero come atto necessario e nel contempo sufficiente per l'attivazione del procedimento giurisdizionale".

Sempre con riferimento agli aspetti procedurali, interessante è la pronuncia n. 1333 del 19 gennaio 2017 resa dalla prima sezione della Corte di Cassazione, che ha confermato l'orientamento giurisprudenziale consolidato per cui *"al giudizio di cassazione avente ad oggetto l'incandidabilità degli amministratori comunali nell'ipotesi prevista dall'art. 143, comma 11, del d.lgs. n. 267 del 2000, non si applicano i termini dimidiati previsti dall'art. 22, commi 1 e 11, del d.lgs. n. 150 del 2001 - che rinvia al rito sommario di cognizione di cui agli artt. 702 bis ss. c.p.c. - in ragione del richiamo contenuto nell'ultima parte del medesimo comma 11 dell'art. 143 al rito camerale contenzioso previsto dagli artt. 737 e segg. c.p.c."*

Nel corso dell'anno 2017 la giurisprudenza di merito ha avuto anche modo di affrontare la problematica relativa alla **sospensione del giudizio ex articolo 295 c.p.c.** nella ipotesi di pendenza del giudizio amministrativo avente ad oggetto l'impugnazione del provvedimento di scioglimento del consiglio comunale ex articolo 143 del decreto legislativo n. 267 del 2000, rimarcando che *"in ossequio all'orientamento consolidato tra i giudici di legittimità, non [ricorrono] i presupposti per sospendere [...] in attesa dell'esito definitivo del giudizio amministrativo instaurato da soggetti diversi [...] avverso il provvedimento di scioglimento del comune [...] Ed invero sul tema della sospensione necessaria ex art. 295 cod. proc. civ., i giudizi di legittimità sono intervenuti più volte sostenendo che "Il rapporto di pregiudizialità-dipendenza che, a norma dell'art. 295 cod. proc. civ., legittima la sospensione del processo, va apprezzato in modo oggettivo e, quindi,*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

con riferimento ad entrambi gli esiti possibili del giudizio pregiudicante [...]” Nel caso in esame, è evidente che lo scioglimento del consiglio comunale impugnato dinanzi al TAR rappresenta un mero presupposto fattuale dell’incandidabilità oggetto del presente giudizio e non integra gli estremi di una questione di carattere pregiudiziale rispetto alla decisione richiesta a questo collegio” (così il Tribunale civile di Napoli Nord, sez. I, ordinanza n. 7920 del 18 luglio 2017; Id., ordinanza n. 8235 del 24 agosto 2017).

Negli stessi termini si è espresso il Tribunale ordinario di Reggio Emilia che, con sentenza n. 2442 del 26 giugno 2017, ha sottolineato che *“Nel caso di specie non sussiste la fattispecie della pregiudizialità tecnica suscettibile di determinare un conflitto di giudicati, bensì un’ipotesi di mera pregiudizialità logica tra i due giudizi che non giustifica, quindi, la sospensione ex articolo 295 c.p.c., giacché i giudizi hanno ad oggetto accertamenti diversi (cfr. Cass. 13222/2006) e connotandosi quello ex articolo 143 comma 11 come misura di prevenzione diretta ad evitare – mediante una restrizione temporalmente e spazialmente limitata del diritto di elettorato passivo – che soggetti collusi con la criminalità organizzata o da questa condizionabili possono ricoprire nell’immediato un ruolo politico identico o simile a quello già rivestito (Cass. 11994/2016)”.*