



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

via meramente eventuale, concretizzarsi in futuro – né un apprezzabile utilità ripristinatoria» (cfr. T.A.R. per il Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 2 maggio 2018, n. 4836). Tale indirizzo ermeneutico ha trovato conferma nella decisione con cui, in sede di appello, il Consiglio di Stato ha rigettato l'istanza cautelare di sospensiva degli effetti della sentenza di primo grado evidenziando che «le censure degli appellanti non siano tali da superare la puntuale motivazione della sentenza appellata, giacché il loro status di "candidati", sia pure onerosamente e personalmente impegnati nella campagna elettorale, non può essere assimilato a quello di "organi elettivi", e cioè a coloro che la campagna elettorale l'hanno superata con successo rappresentando i cittadini quali consiglieri, assessori, sindaco» (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, ordinanza 27 luglio 2018, n. 3541).

Sempre sul piano delle questioni pregiudiziali, è stato riaffermato il principio secondo cui «nel caso di impugnazione di atti emanati nella forma del decreto del Presidente della Repubblica, assunto non nell'esercizio di poteri riconducibili a quelli amministrativi e "politici" non liberi nei fini ma, piuttosto, nell'esercizio di un potere neutrale di garanzia e controllo di rilievo costituzionale su atti di altri organi o autorità, la **legittimazione passiva** deve essere riconosciuta, non già al Presidente della Repubblica, bensì all'autorità il cui atto è fatto oggetto del "controllo" presidenziale e alla quale spetta la qualifica di autorità emanante. Dato che tale potere di garanzia e di controllo, nel caso di cui all'art. 143 TUEL, ha ad oggetto la delibera del Consiglio dei Ministri di accoglimento della proposta del Ministro dell'Interno, è solo quest'ultima ad essere "giustiziabile", insieme agli atti ad essa presupposti, e quindi la legittimazione passiva, rispetto alla domanda di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

annullamento dell'una e degli altri, non può che spettare solo alla Presidenza del Consiglio e al Ministero dell'Interno e non altri. Pertanto, il Presidente della Repubblica non è legittimato passivo nel presente giudizio e ... deve esserne disposta l'estromissione» (cfr. T.A.R. per il Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 22 marzo 2018, n. 3187).

Nel merito, il Giudice Amministrativo ha avuto modo di ribadire i generali indirizzi di interpretazione delle norme disciplinanti gli scioglimenti degli enti locali per condizionamenti o ingerenze di tipo mafioso, **che possono ormai ritenersi consolidati e di pacifica applicazione**. Segnatamente, è stato rimarcato che «a) **lo scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazioni mafiose non ha natura di provvedimento di tipo "sanzionatorio" ma preventivo, per la cui legittimazione 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; b) esso è uno strumento di tutela della collettività, in particolari situazioni ambientali, nei confronti dell'ingerenza delle organizzazioni criminali sull'azione amministrativa degli enti locali, quale **"misura di carattere straordinario" per fronteggiare "una emergenza straordinaria"** ...; c) il **quadro fattuale** posto a sostegno del provvedimento di scioglimento ex art. 143 cit. deve essere **valutato non atomisticamente ma nella sua complessiva valenza dimostrativa**, dovendosi tradurre in un prudente apprezzamento in grado di lumeggiare, con adeguato grado di certezza, le situazioni di condizionamento e di ingerenza nella gestione dell'ente che la norma intende prevenire; d) stante l'ampia sfera di discrezionalità di cui l'Amministrazione dispone in sede di valutazione dei fenomeni connessi



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*all'ordine pubblico, ed in particolare alla minaccia rappresentata dal radicamento sul territorio delle organizzazioni mafiose, il **controllo sulla legittimità** dei provvedimenti adottati si caratterizza come "estrinseco", nei limiti del vizio di eccesso di potere quanto all'adeguatezza dell'istruttoria, alla ragionevolezza del momento valutativo, nonché alla congruità e proporzionalità rispetto al fine perseguito. La norma di cui all'art. 143 cit., infatti, consente l'adozione del provvedimento di scioglimento sulla scorta di indagini ad ampio raggio sulla sussistenza di rapporti tra gli amministratori e la criminalità organizzata, non limitate alle sole evenienze di carattere penale, ma sulla scorta di circostanze che presentino un grado di significatività e di concludenza serio, anche se - come detto - di livello inferiore rispetto a quello che legittima l'azione penale o l'adozione di misure di sicurezza ... Per quanto concerne l'**omessa comunicazione di avvio del procedimento**, benché la censura non sia stata espressamente formalizzata nel ricorso qui scrutinato, se non sotto il generico profilo della carenza istruttoria, si osserva che **la giurisprudenza** condivisa dal Collegio **ha già affermato che, in materia, la stessa non è necessaria**, tenuto conto della natura preventiva e cautelare del decreto di scioglimento e della circostanza che gli interessi coinvolti non concernono, se non indirettamente, persone, riguardando piuttosto la complessiva operatività dell'ente locale e, quindi, in ultima analisi, gli interessi dell'intera collettività comunale» (ex multis, T.A.R. per il Lazio - Roma, Sezione I, sentenza 5 giugno 2018, n. 6239; Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 10 gennaio 2018, n. 96).*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Ai fini dell'adozione del **provvedimento di rigore**, «*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*» (T.A.R. per il Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 22 gennaio 2018, n. 816).

Peraltro, poiché l'art. 143 - nel testo novellato dall'art. 2, comma 30, della legge 15 luglio 2009, n. 94 - richiede che la situazione di condizionamento dell'ente da parte delle consorterie criminali sia resa evidente da "elementi concreti, univoci e rilevanti", gli elementi sintomatici del predetto condizionamento devono caratterizzarsi «*per "concretezza", in quanto 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. T.A.R. per il Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 3 aprile 2018, n. 3675).

Al riguardo, è stato altresì precisato che «*sebbene sia corretto ritenere che **la collocazione di un Comune in un contesto territoriale infestato dalla malavita** non costituisca di per sé prova della collusione dei suoi amministratori con la malavita stessa, essendo necessari gli altri elementi concreti univoci e rilevanti su collegamenti*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*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 se accompagnato da una serie di circostanze di fatto indicative della permeabilità dell'apparato politico-amministrativo** ... non necessariamente conseguente a atteggiamento di natura "dolosa" da parte degli amministratori interessati»*

Quanto alla finalità perseguita dall'art. 143, in più occasioni la giurisprudenza ha rimarcato il carattere di **strumento di tutela avanzata** della misura ivi disciplinata, la cui funzione «non è quella di sanzionare i singoli amministratori locali per condotte soggettive, ma quella di recidere il legame oggettivo tra la criminalità mafiosa e le amministrazioni locali, a tutela dello Stato di diritto e dell'ordine giuridico, e di ripristinare il buon andamento dell'ente locale – compromesso dalla contiguità, compiacente o soggiacente, dell'ente con le consorterie delinquenziali – e il corretto esercizio delle sue funzioni amministrative, che per nessun motivo e in nessuna forma l'ordinamento può consentire possa favorire o anche solo temere la mafia» (cfr. T.A.R. per il Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 11 dicembre 2018, n. 11976; Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 31 luglio 2018, n. 4727).

Importanti principi in ordine ai rapporti tra compagine di governo e struttura burocratica dell'ente sono stati enucleati nella sentenza che ha rigettato il ricorso avverso il provvedimento dissolutorio del consiglio comunale di Crispano (NA). In particolare, nella pronuncia in questione è stato chiarito che «l'art. 143 TUEL consente **l'adozione della misura dissolutoria anche in presenza della permeabilità e del**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

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 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 ... Si tenga presente che 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. T.A.R. per il Lazio, sentenza n. 3675/2018 cit.).

Nella medesima prospettiva, è stato puntualizzato che lo scioglimento dell'organo consiliare per infiltrazioni della criminalità organizzata «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 di verifica nei confronti della burocrazia e dei gestori di pubblici servizi del Comune,** che impongono l'esigenza di intervenire ed apprestare tutte le misure e le risorse necessarie per una effettiva e sostanziale cura e difesa dell'interesse pubblico dalla compromissione



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

derivante da ingerenze estranee riconducibili all'influenza e all'ascendente esercitati da gruppi di criminalità organizzata» (cfr. T.A.R. per il Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 24 settembre 2018, n. 9544; Id., sentenza 5 giugno 2018, n. 6231).

Con riferimento all'attività gestionale posta in essere dal comune di Bovalino (RC), il Collegio Giudicante ha osservato, da un lato, che *«Il fare leva sul valore economico dei singoli affidamenti diretti ... non tiene conto che il basso importo di tali affidamenti non assume rilievo, trattandosi di una modalità tipica utilizzata in questi casi per favorire determinate imprese ..., spesso colluse»*; dall'altro, che *«la criminalità organizzata si nasconde dietro società titolari di certificazioni antimafia (non a caso l'ordinamento conosce la ben più incisiva misura dell'interdittiva antimafia per evitare il contatto con imprese a rischio di permeabilità da parte della criminalità organizzata), così che l'acquisizione di tale certificazione (sempre che vi sia stata in tutti i casi) non esclude radicalmente il rischio di contatti con soggetti controindicati»*. Inoltre, *«nella gestione dell'attività comunale, una notevole disorganizzazione foriera di disordine amministrativo ha effetti sullo svolgimento dell'attività istituzionale dell'Ente nel quadro di cui all'art. 143 cit., tenuto conto che – notoriamente – la criminalità organizzata si approfitta di tale situazione»* (cfr. T.A.R. per il Lazio, sentenza n. 9544/2018 cit.).

In ordine ai presupposti che legittimano l'adozione del decreto presidenziale di scioglimento, è stato ulteriormente rimarcato che *«L'art. 143, d.lgs. n. 267 del 2000 delinea, in sintesi, un modello di **valutazione prognostica in funzione di un deciso avanzamento del livello istituzionale di prevenzione, con riguardo ad un evento***



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

di pericolo per l'ordine pubblico quale desumibile dal complesso degli effetti derivanti dai "collegamenti" o dalle "forme di condizionamento" in termini di compromissione della "libera determinazione degli organi elettivi, del "buon andamento delle amministrazioni" nonché del "regolare funzionamento dei servizi", ovvero in termini di "grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica": perciò, anche per "situazioni che non rivelino né lascino presumere l'intenzione degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata", giacché, in tal caso, sussisterebbero i presupposti per l'avvio dell'azione penale o, almeno, per l'applicazione delle misure di prevenzione a carico degli amministratori, mentre la scelta del legislatore è stata quella di non subordinare lo scioglimento del consiglio comunale né a tali circostanze né al compimento di specifiche illegittimità» (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 18 ottobre 2018, n. 5970).

Inoltre, le eventuali azioni "positive" compiute dall'ente non assumono alcuna rilevanza ai fini del sindacato giurisdizionale della misura di rigore. Ed infatti, «La "rassegna" di eventuali provvedimenti utilmente adottati dall'amministrazione comunale ... non dimostra che l'inerzia di questa in altri ambiti o settori della vita pubblica non abbia potuto favorire, consapevolmente, il perdurare o l'insorgere di un condizionamento o di un collegamento mafioso, poiché **il condizionamento e il collegamento mafioso dell'ente non necessariamente implicano una paralisi o una regressione dell'intera attività di questo**, in ogni suo settore, ma ben possono convivere e anzi convivono con l'adozione di provvedimenti non di rado, e almeno in apparenza, anche utili per l'intera collettività, secondo una



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

logica compromissoria, "distributiva", "popolare", frutto di una collusione tra politica e mafia» (cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 4727/2018 cit.).

Conseguentemente, nella parte motiva dell'atto dissolutorio non è necessario «menzionare ... anche le azioni di contrasto alla criminalità poste in essere dagli amministratori comunali, poiché nell'adottare la misura di scioglimento ex art. 143 cit. **non è richiesto alcun giudizio di bilanciamento** di circostanze favorevoli e non favorevoli, alla stregua di quanto avviene nel procedimento penale ... l'azione amministrativa deve sempre essere ispirata ai principi di legalità e di buon andamento ed è, in quanto tale, attività doverosa che in nessun caso può essere invocata come esimente di condotte parallele che a tali principi non sono conformi» (cfr. T.A.R. per il Lazio, sentenza n. 11976/2018 cit.).

Parimenti irrilevante è l'eventuale inesattezza di alcuni dei pregiudizievoli elementi rilevati nei confronti della disciolta consiliatura atteso che «se anche non tutti questi elementi dimostrassero, singolarmente, la compromissione delle funzioni organizzative e dell'imparziale andamento dell'amministrazione per effetto dell'influenza mafiosa, non per questo verrebbe meno la correttezza del giudizio espresso circa il distorto andamento della Pubblica amministrazione, a cagione dell'influenza mafiosa, sulla base del loro **complessivo esame**, in una valutazione unitaria e non frazionata delle dinamiche sottese all'agere pubblico nel contesto locale di riferimento» (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 22 giugno 2018, n. 3828).

Nelle sentenze emesse nel 2018 è stato anche evidenziato che la **misura di rigore** può essere utilmente adottata **pur quando gli**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

organi elettivi dell'ente abbiano concluso il proprio mandato e si trovino **in regime di prorogatio** ai sensi dell'art. 38, comma 5, del decreto legislativo n. 267 del 2000 (cfr. T.A.R. per il Lazio, sentenza n. 9544/2018 cit.) **e pur a seguito dell'avvenuto scioglimento per dimissioni del sindaco** *«soprattutto nel caso ... in cui le stesse fossero state rassegnate dopo ... la nomina ..., da parte del Prefetto, di una Commissione di accesso, incaricata di verificare se ci fosse una influenza malavitoso nella gestione amministrativa del Comune»*. Ed invero, *«Diversamente opinando ... le dimissioni costituirebbero un facile escamotage per paralizzare l'indagine prefettizia e consentire nella nuova tornata elettorale agli stessi candidati, sospettati di vicinanza agli ambienti malavitosi, di ripresentarsi, forti della disinformazione della cittadinanza locale»* (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza n. 3828/2018 cit.).

È stata altresì affrontata la problematica dei **rapporti tra il giudizio pendente innanzi al Giudice Amministrativo e quello finalizzato alla declaratoria di incandidabilità** di cui al comma 11 dell'art. 143 la quale è stata risolta nel senso che *«si tratta di procedimenti ... con finalità diverse, per quanto contigue, relativamente ai quali diverso è il richiesto grado di accertamento e di conclusione delle circostanze comprovanti i legami con la criminalità organizzata»* (ex multis, T.A.R. per il Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 5 giugno 2018, n. 6239).

In due occasioni la giurisprudenza ha, poi, avuto modo di pronunciarsi su **domande di risarcimento** dei presunti danni **conseguenti all'avvenuto scioglimento** di un consiglio comunale per



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

condizionamenti di tipo mafioso ed **in entrambi i casi** il giudizio si è concluso con una **pronuncia di rigetto**.

Più nel dettaglio, con riferimento alla domanda risarcitoria proposta da un ex amministratore di Monasterace (RC) a seguito dell'annullamento in sede giurisdizionale dell'atto dissolutorio, è stato segnatamente affermato che «**l'(accertata) illegittimità del provvedimento di scioglimento** del Consiglio comunale sia **"di per sé insufficiente"** al fine della ravvisabilità dell'indispensabile presupposto della colpa dell'Amministrazione. E ciò perché, in primo luogo, va tenuto conto delle *<caratteristiche di quel provvedimento, conclusivo di un procedimento così complesso e articolato e basato su valutazioni altamente discrezionali di elementi e fatti anche avulsi da singoli addebiti personali o da risultanze e indagini penali, talvolta non univoci ma che nel loro insieme evidenziano, per il loro valore indiziario, un plausibile quadro sintomatico, nella realtà contingente del momento, della infiltrazione mafiosa e dell'assoggettamento/condizionamento dell'amministrazione comunale, come emerge da un controllo di natura preventiva e che giustifica un intervento rapido e deciso>*» (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 11 giugno 2018, n. 3495).

Principi altrettanto significativi sono stati enucleati dall'Alto Consesso della giustizia amministrativa in relazione alla richiesta di risarcimento avanzata dall'ex sindaco di Sant'Onofrio (VV) il quale aveva omissis di impugnare il decreto presidenziale di scioglimento. In tal caso - in adesione all'orientamento in precedenza espresso dall'Adunanza Plenaria - il Consiglio di Stato, pur negando la sussistenza di una pregiudizialità di rito alla luce dell'art. 30 del codice del processo amministrativo, ha chiarito che «**l'omessa impugnazione dell'atto**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

asseritamente illegittimo costituisce fatto valutabile per escludere la risarcibilità dei danni che, secondo un giudizio causale di tipo ipotetico, sarebbero stati presumibilmente evitati in caso di tempestiva reazione nei confronti del provvedimento potenzialmente lesivo sia in via giudiziale (con l'impugnazione dinanzi al giudice amministrativo del provvedimento) che in via amministrativa (con la richiesta di autotutela). È questo un implicito, ma chiaro richiamo all'art. 1227, comma 2, c.c. (richiamato invece espressamente nell'art. 124, comma 2, c.p.a.), secondo cui l'omessa attivazione degli strumenti di tutela previsti costituisce, nel quadro del comportamento complessivo delle parti, un dato valutabile, alla stregua del canone di buona fede e del principio di solidarietà, ai fini dell'esclusione o della mitigazione del danno evitabile con l'ordinaria diligenza. E tanto in una logica che vede l'omessa impugnazione non più come preclusione di rito, ma come fatto da considerare in sede di merito ai fini del giudizio sulla sussistenza e consistenza del pregiudizio risarcibile. Ne deriva che l'utilizzo del rimedio appropriato, coniato dal legislatore proprio al fine di raggiungere gli obiettivi della tutela specifica delle posizioni incise e della prevenzione del danno possibile, costituisce, in linea di principio, condotta esigibile alla luce del dovere di solidale cooperazione di cui alla norma civilistica in esame. A diversa conclusione si perviene, invece, nel caso in cui la decisione di non fare leva sullo strumento impugnatorio è frutto di un'opzione discrezionale ragionevole e non sindacabile in quanto l'interesse all'annullamento oggettivamente non esiste, è venuto meno o, in generale, non è adeguatamente suscettibile di soddisfazione (è, ad es., il caso dell'ordine di demolizione già eseguito). L'Adunanza plenaria ha anche specificato che la regola introdotta da quest'ultima



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

disposizione è ricognitiva di principi già evincibili alla stregua di un'interpretazione evolutiva del comma 2 dell'art. 1227 citato. Tale regola è applicabile pertanto anche alle azioni risarcitorie proposte prima dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo, essendo espressione, sul piano teleologico, del più generale principio di correttezza nei rapporti bilaterali, mirando a prevenire comportamenti opportunistici che intendano trarre occasione di lucro da situazioni che hanno leso in modo marginale gli interessi dei destinatari tanto da non averli indotti ad attivarsi in modo adeguato onde prevenire o controllare l'evolversi degli eventi» (cfr. Consiglio di Stato, sentenza 3828/2018 cit.).

Nella medesima sentenza è stato puntualizzato che «**il provvedimento di scioglimento degli organi comunali deve essere la risultante di una ponderazione comparativa tra valori costituzionali parimenti garantiti, quali l'espressione della volontà popolare, da un lato, e, dall'altro, la tutela dei principi di libertà, uguaglianza nella partecipazione alla vita civile, nonché di imparzialità, di buon andamento e di regolare svolgimento dell'attività amministrativa, rafforzando le garanzie offerte dall'ordinamento a tutela delle autonomie locali. Il livello istituzionale degli organi competenti ad adottare tale provvedimento (il provvedimento è disposto con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, formulata con apposita relazione di cui forma parte integrante quella inizialmente elaborata dal prefetto) garantisce l'apprezzamento del merito e la ponderazione degli interessi coinvolti ... nel provvedimento di scioglimento non vi è**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

contrapposizione, ma sostanziale identità di tutela tra diritto costituzionale di elettorato e lotta alla criminalità proprio perché la norma, che legittima lo scioglimento dei consigli, lo condiziona al presupposto dell'emersione, da un'approfondita istruttoria, di forme di pressione della criminalità che non consentono il libero esercizio del mandato elettivo».

1.3. L'incandidabilità e le misure nei confronti dei dipendenti

Nel corso del 2018 la giurisprudenza ordinaria ha adottato n. **25** pronunce a conclusione di procedimenti finalizzati alla **declaratoria di incandidabilità prevista dall'art. 143, comma 11, del decreto legislativo n. 267 del 2000**, di cui n. **17** in prima istanza, n. **7** in sede di reclamo e n. **1** a seguito di ricorso per Cassazione.

Più nel dettaglio, con riferimento ai **giudizi di primo grado** in **6** casi - concernenti i comuni di Scafati (SA), Cropani (CZ), Isola di Capo Rizzuto (KR), Petronà (CZ), Cirò Marina (KR) e Platì (RC) - è stata pronunciata l'incandidabilità di tutti gli ex amministratori locali indicati dal Ministero; in relazione ai **7** comuni di Rizziconi (RC), Brancaleone (RC), Marina di Gioiosa Ionica (RC), Laureana di Borrello (RC), Lamezia Terme (CZ), Cassano all'Ionio (CS) e Parabita (LE), il procedimento si è concluso con un accoglimento parziale della proposta ministeriale; in **1** caso - riguardante il comune di Sorbo San Basile (CZ) - è intervenuta una pronuncia sfavorevole all'Amministrazione; in **3** occasioni - diversamente da quanto normalmente avviene nell'ambito dei procedimenti giurisdizionali in argomento - i tribunali di Santa Maria Capua Vetere e di Napoli Nord non hanno chiesto al Ministero di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

individuare specificamente i soggetti destinatari della proposta di incandidabilità e - sulla scorta degli atti trasmessi ai sensi del citato art. 143, comma 11 - hanno provveduto autonomamente a dichiarare non candidabili taluni degli ex amministratori di San Felice a Cancellò (CE), Caivano (NA) e Calvizzano (NA).

Per quanto attiene al **contenzioso di secondo grado**, le Corti territoriali si sono espresse in senso favorevole all'Amministrazione in **4** occasioni relativamente ai comuni di Lavagna (GE), Castelvetro (TP), Isola di Capo Rizzuto (KR) e Cirò Marina (KR); si sono poi avute **1** pronuncia parzialmente favorevole ed **1** sfavorevole rispettivamente con riferimento ai comuni di San Calogero (VV) e di Briatico (VV). In **1** caso, infine, la Corte di Appello di Napoli ha rigettato il ricorso proposto dal Ministero al fine di ottenere la riforma del decreto del Tribunale di Napoli Nord nella parte in cui aveva condannato l'Amministrazione al rimborso delle spese di lite sostenute dagli ex amministratori di Crispano (NA) non dichiarati incandidabili in primo grado, pur essendo stati individuati autonomamente dal predetto Tribunale quali destinatari della proposta di incandidabilità.

In tale direzione, il Collegio partenopeo ha evidenziato che «*il procedimento coltivato ex art. 143 comma 11 T.U.E.L. deve essere qualificato come procedimento camerale di natura contenziosa ... Da tali premesse si ritiene debba necessariamente conseguire, a seguito del rigetto dell'originaria ricorrente nei confronti dei soggetti sopra indicati, la condanna alle spese della medesima ricorrente in ragione della soccombenza. Né a diverse conclusioni è possibile pervenire sulla scorta di quanto argomentato dalla reclamante con riferimento all'individuazione delle parti nel procedimento di primo grado. In*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

particolare la reclamante sostiene che l'amministrazione non può essere considerata parte soccombente in quanto non ha in alcun modo contribuito ad indicare i nominativi degli ex amministratori, che sono stati individuati dal Tribunale con il decreto di fissazione di udienza. Tale tesi risulta tuttavia priva di pregio. Ed infatti, sia che si aderisca al prevalente orientamento secondo cui la trasmissione della proposta del Ministero è l'unico atto introduttivo legittimo del presente procedimento ... sia che si aderisca all'orientamento secondo cui tale atto introduttivo del tutto atecnico non contiene la domanda (da ritenersi invece riferibile al primo atto difensivo depositato dal Ministero rappresentato dall'Avvocatura ...), è costante e qui condivisa l'opinione della giurisprudenza di legittimità secondo cui deve comunque escludersi la natura di procedimento camerale officioso promosso dal giudice, non essendo il Tribunale organo di azione ... Ne deriva che in alcun caso può sostenersi che nel presente procedimento non sia individuabile una domanda di parte e dunque, avuto riguardo alla sottolineata natura di procedimento camerale contenzioso, la soccombenza di tale parte a fronte del rigetto della domanda dalla stessa proposta, con ogni consequenziale statuizione in ordine alle spese processuali» (cfr. Corte di Appello di Napoli, decreto 10 aprile 2018, n. 1032).

Quanto al contenuto delle singole decisioni, sul piano delle **questioni preliminari**, i **Giudici di legittimità** hanno avuto modo di affermare – per la prima volta – l'importante principio secondo cui «se è vero ... che lo scioglimento dell'amministrazione, come fatto storico, costituisce presupposto indispensabile per la dichiarazione d'incandidabilità degli amministratori, è anche vero, però, che l'autonomia della relativa impugnazione rispetto al procedimento di cui