



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

sull'ordinamento degli enti locali "è connotato da una intrinseca natura cautelare d'urgenza a tutela delle comunità locali e delle loro istituzioni democratiche, con il conseguente affievolimento delle garanzie partecipative e del contraddittorio procedimentale dei privati coinvolti". Ne consegue che il predetto provvedimento "non deve essere necessariamente preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento", anche in considerazione "delle esigenze di celerità del procedimento stesso e della difficile ipotizzabilità di un apporto sostanziale valido della collaborazione procedimentale così preclusa", considerata, altresì, "la formale riservatezza degli elementi documentali e prettamente indiziari sui cui si basa il peculiare procedimento in questione" (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 24 aprile 2015, n. 2054; T.A.R. Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 28 luglio 2015, n. 103148; *Id.*, sentenza 12 marzo 2015, n. 4060; *Id.*, sentenza gennaio 2015, n. 165).

Sempre dal punto di vista procedurale, è stato confermato l'importante principio in virtù del quale "lo scioglimento dei corpi rappresentativi del Comune, di cui all'art. 143 del Dlg.vo 267/2000 per infiltrazioni mafiose, ha natura di atto non già sanzionatorio, bensì preventivo e cautelare. Sicché i termini colà previsti, decorrenti dalla data di insediamento della Commissione (c. 2) e, rispettivamente, dal deposito della relazione di essa al Prefetto, in sé non hanno natura decadenziale, in base al dato testuale e sotto il profilo funzionale. Invero, non v'è connesso loro alcun effetto caducatorio o di estinzione" (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 30 novembre 2015, n. 5023).



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Ancora, è stato evidenziato che *“lo scioglimento dell’organo elettivo si connota quale misura di carattere straordinario per fronteggiare un’emergenza straordinaria. Nel relativo procedimento sono giustificati ampi margini nella potestà di apprezzamento dell’amministrazione nel valutare gli elementi su collegamenti diretti o indiretti, non traducibili in singoli addebiti personali, ma tali da rendere plausibile il condizionamento degli amministratori, pur quando il valore indiziario dei dati non sia sufficiente per l’avvio dell’azione penale, essendo asse portante della valutazione di scioglimento, da un lato, la accertata o notoria diffusione sul territorio della criminalità organizzata e, dall’altro, le precarie condizioni di funzionalità dell’ente in conseguenza del condizionamento criminale. Pertanto, in tale ambito di apprezzamento, rispetto alla pur riscontrata commissione di atti illegittimi da parte dell’amministrazione, è necessario un quid pluris, consistente in una condotta, attiva od omissiva, condizionata dalla criminalità anche in quanto subita, riscontrata dall’amministrazione competente con discrezionalità ampia, ma non disancorata da situazioni di fatto suffragate da obbiettive risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusione, così da rendere pregiudizievole per i legittimi interessi della comunità locale il permanere alla sua guida degli organi elettivi. Ciò in quanto l’art. 143 TUEL precisa le caratteristiche di obiettività della risultanze da identificare, richiedendo che esse siano concrete, e perciò fattuali, univoche, ovvero non di ambivalente interpretazione, rilevanti, in quanto significative di forme di condizionamento”*. In sostanza, il presupposto per l’adozione del provvedimento di scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazioni mafiose, di cui agli artt. 143 e ss. del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, è la semplice presenza di *“elementi”*



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

su "collegamenti" o "forme di condizionamento" che consentano di individuare la sussistenza di un rapporto fra gli amministratori e la criminalità organizzata, ma che non devono necessariamente concretarsi in situazioni di accertata volontà degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata, né in forme di responsabilità personali, anche penali, degli amministratori. In particolare, non occorre né la prova della commissione dei reati da parte degli amministratori, né che i collegamenti tra l'amministrazione e le organizzazioni criminali risultino da prove inconfutabili; sono sufficienti, invece, semplici "elementi" (e quindi circostanze di fatto anche non assurgenti al rango di prova piena) di un collegamento e/o influenza tra l'amministrazione e i sodalizi. Da ultimo, «in presenza di un fenomeno di criminalità organizzata diffuso nel territorio interessato dalla misura di cui si discute, gli elementi posti a conferma di collusioni, collegamenti e condizionamenti vanno considerati nel loro insieme, poiché solo dal loro esame complessivo può ricavarsi la ragionevolezza della ricostruzione di una situazione identificabile come presupposto per l'adozione della misura stessa" (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 28 settembre 2015, n. 4529; *Id.*, 17 luglio 2015, n. 3520; T.A.R. Lazio – Roma, Sezione I, 20 luglio 2015, n. 9873; *Id.*, sentenza 17 luglio 2015, n. 9685; *Id.*, sentenza 17 luglio 2015, n. 9683; *Id.*, sentenza 7 aprile 2015, n. 5088; *Id.*, sentenza 2 marzo 2015, n. 3428).

Alcune pronunce hanno, inoltre, sottolineato 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 la tutela, dall'altro, dei principi di libertà, uguaglianza nella partecipazione alla



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*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"* (cfr. T.A.R. Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 20 luglio 2015, n. 9865; *Id.*, sentenza 20 luglio 2015, n. 9875).

Sono state considerate rilevanti - quali indici di pregiudizievoli collegamenti o ingerenze - anche le attività poste in essere dall'apparato burocratico dell'ente, nonché le negligenze o inerzie imputabili agli organi elettivi. Sotto il primo profilo, è stato considerato *"legittimo lo scioglimento di un Consiglio comunale nel caso in cui sia l'andamento generale della vita amministrativa di un ente locale a subire influenze da un ipotizzato condizionamento "mafioso", potendo l'indagine riguardare non solo scelte strettamente "di governo" in materia di programmazione e pianificazione ma anche specifiche attività di gestione, che si qualificano in realtà per essere di sostanziale interesse per le consorterie criminali, in relazione proprio alla maggiore e più repentina disponibilità ivi offerta di risorse pubbliche"* (cfr. T.A.R. Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 20 luglio 2015, n. 9874). Sotto il profilo delle omissioni addebitabili alla compagine di governo dell'istituzione territoriale, è stato chiarito che l'assoggettamento dell'ente e dei suoi amministratori alle ingerenze delle associazioni di



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

stampo mafioso è reso plausibile *“per il coinvolgimento degli organi di vertice politico-amministrativo, o anche più semplicemente per l’inadeguatezza dello stesso vertice politico-amministrativo a svolgere i propri compiti di pianificazione, di direttiva, di impulso, di vigilanza e di verifica, nei confronti della burocrazia e dei gestori dei 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 derivante da ingerenze estranee riconducibili all’influenza ed all’ascendente esercitati da gruppi di criminalità organizzata”* (cfr. T.A.R. Lazio – Roma, Sezione I, sentenza 20 agosto 2015, n. 10899).

Alle predette coordinate ermeneutiche si è ispirata anche la giurisprudenza che si è pronunciata sulla legittimità dei provvedimenti di scioglimento degli organi elettivi di Cirò (KR) e Joppolo (VV), concludendo, tuttavia, nel senso che nei casi esaminati non vi fossero i presupposti legittimanti l’adozione della misura dissolutoria. Dalle pronunce in questione, a prescindere dalle contestazioni relative alle specifiche circostanze di fatto poste a fondamento della misura dissolutoria, è possibile desumere talune indicazioni di carattere generale, di cui l’Amministrazione può tenere conto per evitare di incorrere in future analoghe censure.

In tal senso, relativamente al comune di Cirò (KR), con sentenza n. 999 del 21 gennaio 2015 il T.A.R. Lazio ha accolto il gravame proposto dagli ex amministratori dell’ente, osservando che *“se è vero che gli elementi concreti, univoci e rilevanti che legittimano il ricorso al rimedio non devono necessariamente ridondare in attività di rilievo penale, è pur vero che essi non possono non dimostrare quella consistenza e*



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*unidirezionalità necessaria a permettere una fondata percezione della loro forte e decisa valenza rivelatrice dei collegamenti esistenti tra gli amministratori locali e la criminalità organizzata e dei conseguenti condizionamenti sull'attività amministrativa". In particolare, con riferimento alle pretese frequentazioni tra membri del consiglio comunale ed appartenenti alla criminalità organizzata, il Collegio Giudicante ha rilevato come, «dagli atti di causa, emerge la segnalazione, nei quattro anni presi in esame, di solo otto incontri tra amministratori e appartenenti alla criminalità (omissis) il numero degli episodi, la riferibilità dei medesimi a consiglieri diversi, unitamente alle contenute dimensioni del comune, che ha poco più di 3.000 abitanti, depongono, in assenza di ulteriori – e qui assenti – specificazioni, più nel senso dell'occasionalità degli incontri che in quello della sussistenza di un vero e proprio rapporto di frequentazione, il quale, per sua natura, importa un apprezzabile reiterazione nel tempo degli incontri. Analoga considerazione va fatta, in via generale, in ordine alle segnalazioni di carattere parentale (omissis) quanto infine alla presenza di appartenenti a famiglie mafiose ad una cena svoltasi in corso di campagna elettorale ed ai festeggiamenti che hanno seguito la vittoria della lista in cui sono stati eletti i ricorrenti, la relazione dà atto del fatto che gli eventi si sono verificati in luoghi aperti al pubblico, con ciò restando confermato quanto sostenuto dai ricorrenti in ordine all'impossibilità, per gli interessati, di avere, su tali presenze un utile potere di controllo".*

Quanto al contesto territoriale, il T.A.R. ha evidenziato che lo stesso "nulla dice ex se in ordine all'eventuale collegamento esistente tra gli amministratori di un determinato comune e la criminalità organizzata... (omissis)... la natura dello scioglimento quale rimedio di



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*extrema ratio* volto a salvaguardare beni primari dell'intera collettività nazionale, messi in pericolo o compromessi dalla collusione tra amministratori locali e criminalità organizzata o dal condizionamento comunque subito dai primi, non fronteggiabile con altri apparati preventivi o sanzionatori dell'ordinamento, ovvero, in altre parole, lo stesso obiettivo di ripristino delle condizioni di legalità che il legislatore assegna alla misura in presenza delle condizioni eccezionali tratteggiate dall'art. 143 TUEL, richiede che l'intervento sia posto in essere solo laddove l'influenza della criminalità organizzata sugli organi elettivi dell'amministrazione locale sia fondatamente e univocamente percepibile, risolvendosi altrimenti l'applicazione della norma in un'inammissibile ingerenza dello Stato nei governi locali. Ne consegue imprescindibilmente che, nell'apprezzamento della eventuale sussistenza delle ridette condizioni eccezionali, nessuna realtà locale (quale specificamente quella di Cirò, sita in provincia di Crotone) debba scontare in linea di principio ovvero pregiudizialmente la mera appartenenza a un più vasto territorio ritenuto, sotto il profilo giuridico, ma anche sotto quello storico, pervasivamente interessato dalla presenza di fenomeni criminali radicati e organizzati sul territorio. Anche la rilevata continuità con la precedente compagine di governo dell'ente non è stata ritenuta significativa, in quanto «priva di un intrinseco, specifico, rilievo, atteso che la stessa non appare correlata a puntuali avvenimenti o circostanze probanti del preteso collegamento o condizionamento».

La pronuncia del T.A.R. Lazio è stata confermata dal Consiglio di Stato con sentenza n. 4792 del 19 ottobre 2015, con la quale è stato, tra l'altro, precisato che un primo gruppo di elementi posti a base del





# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

provvedimento di scioglimento *“concerne fatti che non sono stati ritenuti utili perché corrispondono a comportamenti, episodi o situazioni che non integrano quel quid pluris rispetto alla normalità e cioè a quanto ci si può aspettare che avvenga in qualsiasi paese di 3000 abitanti, dove una parte significativa di essi è collegata alla criminalità organizzata e che dunque riguarda qualsiasi amministrazione, anche la più incontaminata, che possa essere eletta in quel Comune”*. Da ultimo, con riferimento alle segnalazioni concernenti la mancata acquisizione della documentazione antimafia da parte dell'Amministrazione comunale, l'Alto Consesso, in aggiunta a quanto evidenziato sul piano fattuale dal Giudice di primo grado, ha rilevato *“la assoluta genericità di tali segnalazioni che si limitano a sostenere la mancata acquisizione delle comunicazioni o informazioni antimafia nonché la mancata verifica delle autocertificazioni antimafia. Tali elementi, così come allegati dalla Amministrazione, non sono assistiti da un obiettivo e documentato accertamento nella loro realtà storica e pertanto non sono caratterizzate dalla necessaria concretezza”*.

Principi analoghi sono stati enunciati dal T.A.R. Lazio nella sentenza n. 7786/2015 del 3 giugno 2015 – confermata nel 2016 dal Consiglio di Stato – che ha annullato il decreto di scioglimento del consiglio comunale di Joppolo (VV) e che ha altresì evidenziato che il nucleo fondante dei ritenuti collegamenti con la criminalità organizzata era stato rinvenuto nelle risultanze di un'operazione di polizia giudiziaria che, peraltro, non sono state considerate dal giudice penale idonee a fondare una sentenza di condanna.





# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

## 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 2015 sono intervenute n. **37** pronunce, di cui n. **15** di primo grado, n. **14** di secondo grado e n. **8** della Corte di Cassazione che, per la prima volta, è intervenuta sulla materia, con l'affermazione di importanti principi.

In particolare, per quanto riguarda i **giudizi di primo grado**, n. **9** si sono conclusi con la declaratoria di **incandidabilità** di tutti gli ex amministratori locali indicati nella proposta ministeriale (comuni di Samo (RC) , Sant'Ilario dello Ionio (RC), San Luca (RC), Sedriano (MI), Cellino San Marco (BR), Giardinello (PA), San Ferdinando (RC), Bovalino (RC), Scicli (RG)); n. **5** sono sfociati in una pronuncia di **improcedibilità** in adesione alla tesi giurisprudenziale secondo la quale lo svolgimento di un turno elettorale tra quelli indicati dalla norma successivamente allo scioglimento dell'ente renderebbe appunto improcedibile la predetta proposta (comuni di San Calogero (VV), Joppolo (VV), Ricadi (VV), Badolato (CZ), Africo (RC)). Peraltro, come in seguito meglio si dirà, la Suprema Corte ha ritenuto non meritevole di accoglimento la tesi in parola ed ha optato per una diversa e più ampia opzione ermeneutica. Infine, per il comune di Quarto (NA), il Tribunale di Napoli ha rigettato la proposta ministeriale con riferimento ad uno degli ex amministratori indicati ai fini dell'incandidabilità, sul presupposto che lo stesso non fosse nominativamente menzionato né nella proposta medesima né nelle relazioni del Ministero e del Prefetto concernenti lo scioglimento dell'ente.



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Relativamente ai **giudizi di secondo grado**, si sono registrate n. **5 pronunce favorevoli all'Amministrazione** [comuni di Samo (RC), San Cipriano d'Aversa (CE), Casignana (RC), Montebello Jonico (RC), Ardore (RC)] e n. **5 pronunce di improcedibilità** della proposta ministeriale sulla base della sopra citata tesi giurisprudenziale poi modificata dalla Corte di Cassazione (comuni di Mongiana (VV), San Calogero (VV), Cirò (KR), Joppolo (VV), Ricadi (VV)). Da ultimo, in **2** casi, il giudizio di secondo grado si è concluso in senso **parzialmente favorevole** [comuni di Giugliano in Campania (NA) e Misilmeri (PA)], mentre per il comune di Montelepre (PA) sono stati accolti i reclami proposti da alcuni degli ex amministratori dichiarati incandidabili in primo grado.

Per quanto concerne il **contenzioso sul comma 11 dell'art. 143**, come sopra evidenziato, **nel 2015** si sono avuti i primi **significativi interventi della Corte di Cassazione**.

In particolare, con una prima pronuncia resa su ricorso proposto dall'ex sindaco del comune di Ventimiglia (IM) (Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, sentenza 30 gennaio 2015, n. 1747), i Giudici di legittimità hanno precisato la natura e le finalità della misura in parola, affermando 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 similare 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*



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*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".*

La Cassazione ha altresì chiarito che *"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 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".*

Con la medesima pronuncia, la Suprema Corte ha esaminato l'ulteriore questione, spesso affrontata dalla giurisprudenza di merito,



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

dell'esatta individuazione dell'atto introduttivo del procedimento finalizzato alla declaratoria di incandidabilità. Sotto tale profilo, si legge nella sentenza in argomento: *"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., il quale apre il capo VI recante le "Disposizioni comuni ai procedimenti in camera di consiglio", 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 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<sup>o</sup>, titolo 2<sup>o</sup>, capo 6<sup>o</sup>, 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*



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*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. Per l'altro verso, occorre considerare 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".*

Tale assunto ha trovato conferma in successive pronunce della Suprema Corte, la quale - pronunciandosi in esito a giudizi instaurati da ex amministratori del comune di Reggio Calabria - ha ulteriormente chiarito che "lo speciale procedimento giurisdizionale in oggetto, che si



# *Ministero dell'Interno*

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*svolge nelle forme camerali, prende l'avvio dalla proposta di scioglimento inviata dal Ministro, che ben agisce personalmente, al Tribunale competente (e pertanto non si potrebbe in ogni caso ritenere che si tratti di procedimento ad iniziativa d'ufficio). Ne consegue che occorre valutare se nella proposta, e nella relazione del prefetto che ne costituisce parte integrante, sia riscontrabile l'indicazione dello specifico amministratore nei cui confronti si chiede la dichiarazione di incandidabilità, e ciò ai fini della corretta instaurazione del contraddittorio, che presuppone l'individuazione della parte evocata in giudizio" (cfr. Corte di Cassazione, Prima Sezione Civile, sentenza 29 aprile 2015, n. 8718; Id., sentenza 29 aprile 2015, n. 8717).*

Nella medesima direzione, sempre con riferimento al comune di Reggio Calabria, è stato, inoltre, puntualizzato che *"il procedimento giurisdizionale per la dichiarazione di incandidabilità degli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento dei consigli comunali o provinciali per infiltrazioni di tipo mafioso, pur essendo destinato a svolgersi con il rito camerale ex artt. 737 e ss. cod. proc. civ., ha una forma speciale di instaurazione, che richiede la proposta del Ministro dell'Interno".* Alla stregua di tale principio, l'atto introduttivo del giudizio non può essere individuato nella memoria dell'Avvocatura (cfr. Corte di Cassazione, Prima Sezione Civile, 27 maggio 2015, n. 10945).

Con successiva sentenza n. 16048/2015 del 29 luglio 2015 - resa a seguito del gravame proposto dall'ex sindaco del capoluogo reggino - i Giudici di legittimità sono nuovamente tornati sulla questione e con un articolato apparato motivazionale hanno aderito ad un'opzione



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

ermeneutica diversa rispetto a quella prospettata nel citato precedente delle Sezioni Unite.

Nello specifico, la predetta sentenza è intervenuta a definizione di un giudizio avente ad oggetto il provvedimento con il quale la Corte di Appello di Reggio Calabria, per quanto qui interessa, aveva ritenuto infondata l'eccezione di violazione del contraddittorio per omessa indicazione del nome del ricorrente - ex amministratore del comune reggino dichiarato incandidabile ai sensi del menzionato art. 143, comma 11 - nella proposta di scioglimento del consiglio comunale proveniente dal Ministro dell'interno, attribuendo funzione di ricorso introduttivo alla memoria dell'Avvocatura dello Stato, rispondente ai requisiti di cui all'art. 125 del codice di procedura civile e depositata anteriormente alla prima udienza di trattazione.

La Suprema Corte, muovendo dalla natura contenziosa e non impugnatoria del procedimento finalizzato alla declaratoria di incandidabilità, ha osservato che *"non può assurgere ad atto di parte - sussumibile, sotto il profilo sistematico, nell'archetipo camerale - la proposta del Ministro dell'Interno, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale: sol che si consideri che essa è letteralmente indirizzata "al Presidente della Repubblica", e non al tribunale competente; ha ad oggetto lo scioglimento del consiglio comunale, e non la richiesta di incandidabilità di singoli amministratori, mai nominati; e sotto il profilo contenutistico, consiste in una descrizione riassuntiva delle anomalie ambientali riscontrate nella gestione dell'ente locale, in conformità con le relazioni del prefetto e della cd. Commissione d'accesso e d'indagine, senz'alcuna esplicita contestazione individuale e, tanto meno, deduzione di prove, costituite o costituende... (omissis)... Alla proposta inviata (e si noti*





# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*l'empirismo del verbo "inviare" utilizzato nella norma, irriducibile alle forme sacramentali della notificazione e del deposito in cancelleria) si può quindi attribuire valore di atto introduttivo del procedimento ex art. 143, comma 11, T.U.E.L. unicamente nell'accezione atecnica di primum mobile, destinato a provocare l'attivazione del potere d'impulso del tribunale".*

*Si legge ancora nella sentenza: "Se dunque la "proposta" non contiene la domanda (art. 99 cod. proc. civ.), è parimenti da escludere, sotto altro profilo, la configurabilità di un procedimento camerale officioso promosso dal giudice – inclusa la fase di formalizzazione contestativa degli addebiti – sulla base del materiale informativo in essa contenuto. Il tribunale non è organo di azione, che possa ricercare ed estrapolare dalla descrizione ministeriale (per sua natura, di respiro ambientale), sia pure integrata con la propedeutica relazione prefettizia (del cui necessario invio contestuale l'art. 143 T.U.E.L., peraltro, nulla dice), gli elementi rilevanti ai fini della dichiarazione di incandidabilità di singoli soggetti – a cominciare dal nome stesso dell'amministratore locale responsabile – e della concreta imputazione dei fatti rilevanti; e financo della deduzione di prove: con un'estensione abnorme dei poteri ordinari del giudice civile, senza precedenti".*

*Pertanto, conclude la Corte, "Dai predetti rilievi consegue, in ultima analisi, la legittimità della tesi di fondo del provvedimento impugnato, che ravvisa la rituale prospettazione della domanda nel primo atto difensivo, depositato tempestivamente dal Ministro dell'Interno, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, in sede di costituzione in giudizio".*