



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

questo è **valido anche se la sottoscrizione è apposta da un avvocato diverso da quello che materialmente ha redatto l'atto**, unica condizione richiesta essendo la spendita della qualità professionale abilitante della difesa» (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 11 ottobre 2019, n. 6918).

Sempre sul piano delle **questioni pregiudiziali**, è stata ribadita la «**carezza di interesse a ricorrere sia dei componenti degli organi comunali disciolti** – ex art. 141 del T.U.O.E.L. – laddove non sia possibile configurare un utile effetto ripristinatorio, **sia dei cittadini elettori**, in quanto privi di un interesse diretto, concreto ed attuale all'annullamento dell'atto impugnato» (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 3 maggio 2019, n. 5584).

Più nel dettaglio, il T.A.R. capitolino ha escluso l'esistenza di un interesse a ricorrere dei cittadini elettori atteso che «**l'impugnazione dello scioglimento dell'organo consiliare non è annoverabile tra le azioni proponibili dai singoli elettori ai sensi del [...] art. 9 del TUEL**, e ciò in quanto la misura dissolutiva 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 [...] risulta inammissibile per difetto di legittimazione**, perché lo strumento offerto dall'art. 9 del TUEL non può essere articolato per far valere azioni che non sono di spettanza dell'ente locale nell'interesse del quale si dichiara di agire».

Parimenti, è stato ritenuto **inammissibile il ricorso proposto**, avverso il provvedimento di scioglimento per infiltrazioni della



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

criminalità organizzata, **dagli ex amministratori di un comune precedentemente sciolto ai sensi dell'art. 141 del T.U.O.E.L.**, atteso che *«i ricorrenti non potrebbero comunque riottenere [...] le cariche elettive in precedenza ricoperte»*.

Quindi, laddove – anteriormente all'applicazione della misura di rigore ex art. 143 del T.U.O.E.L. – l'ente risultasse già destinatario di un provvedimento dissolutorio, adottato per motivi ordinari e non *«impugnato o annullato»*, il ricorso **«non potrebbe giammai avere un effetto ripristinatorio, né, per tale ragione, il suo eventuale accoglimento potrebbe mai essere posto a base di pretese risarcitorie, conseguendo il mancato ripristino della carica elettiva direttamente allo scioglimento disposto [...] ai sensi dell'art. 141 TUEL»** (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 26 novembre 2019, n. 13535; *Id.*, sentenza 26 novembre 2019, n. 13536).

In tal senso, **il Collegio giudicante ha anche escluso la configurabilità «di possibili implicazioni "moralì" che riguarderebbero (l'interesse de)i singoli amministratori, ricordando come, per giurisprudenza costante, il provvedimento ex art. 143 TUEL si basa sull'accertata diffusione sul territorio della criminalità organizzata e non ha natura di provvedimento "sanzionatorio", non avendo finalità repressive nei confronti dei singoli, ma risponde allo scopo fondamentale di salvaguardare la funzionalità dell'amministrazione pubblica»**.

Nella medesima prospettiva, è stato precisato che **«Non può individuarsi la sussistenza di un interesse al ricorso neppure in relazione alla possibilità per gli amministratori, a causa dello scioglimento del Consiglio Comunale per presunti condizionamenti mafiosi, di essere sottoposti a giudizio di incandidabilità ex art.**



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

**143, comma 11, d.lgs. 18.8.2000 n. 267**». Infatti, «**lo scioglimento del Consiglio comunale prescinde dall'accertamento di responsabilità di singoli soggetti** ed è rimedio attraverso il quale il legislatore ha inteso ovviare ad una condizione patologica dell'ente nel suo complesso. Il provvedimento di scioglimento non è quindi la conseguenza di responsabilità del singolo amministratore [...] L'unico provvedimento al quale si potrebbe quindi semmai riconoscere natura sanzionatoria è, invece, quello, diverso, ex art. 143, co. 11, TUEL, con il quale viene decretata l'incandidabilità ed il quale è adottabile nei confronti di soggetti ritenuti responsabili dello scioglimento». In definitiva, «**si tratta di giudizi autonomi che hanno ad oggetto accertamenti distinti**, quello di incandidabilità una valutazione delle singole posizioni e dei singoli comportamenti, laddove il presente giudizio verte sulla legittimità del provvedimento di scioglimento del consiglio comunale, il quale, a sua volta, prescinde dall'accertamento di responsabilità di singoli soggetti».

In altre occasioni, **il Giudice Amministrativo ha dichiarato l'inammissibilità - per carenza *ab origine* di interesse ad agire - del gravame proposto dopo la scadenza naturale del mandato elettivo**, atteso che in tal caso un'eventuale pronuncia favorevole comunque non consentirebbe la reintegrazione dei ricorrenti nelle rispettive cariche elettive (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 11 giugno 2019, n. 7575; *Id.*, sentenza 19 luglio 2019, n. 9624).

Per quanto riguarda il **merito dei ricorsi**, il Consiglio di Stato ha avuto modo di puntualizzare alcuni importanti principi, già enucleati dalla pregressa giurisprudenza, in ordine **agli aspetti procedurali**



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

dell'iter che conduce all'adozione del provvedimento di scioglimento per infiltrazioni della criminalità organizzata.

Sotto tale profilo, risulta particolarmente significativo l'assunto in base al quale **«l'avvio del procedimento, di cui all'art. 143 del T.U.E.L., non deve essere preceduto dalla comunicazione, di cui all'art. 7 della l. n. 241 del 1990, né da particolari garanzie procedurali non solo per il tipo di interessi coinvolti che non concernono, se non indirettamente, le persone, ma la complessiva rappresentazione operativa dell'ente locale e, quindi, in ultima analisi, gli interessi dell'intera collettività comunale, ma anche perché la difesa delle ragioni degli amministratori coinvolti e dei componenti del consiglio disciolto, scaturenti dal principio del giusto procedimento, è comunque assicurata – per quanto posticipata – alla sede del controllo giurisdizionale. È dunque sul piano della tutela giurisdizionale che si sposta, essenzialmente, il controllo sull'emissione di queste misure preventive, straordinarie ed eccezionali. La Corte costituzionale, con una affermazione di principio fondamentale, ha enunciato a chiare lettere, del resto, l'orientamento secondo cui, a fronte di "misure caratterizzate dal fatto di costituire la reazione dell'ordinamento alle ipotesi di attentato all'ordine e alla sicurezza pubblica" non è ipotizzabile alcuna violazione dell'art. 97 Cost. per l'assenza o per la diminuzione delle garanzie partecipative, "dato che la disciplina del procedimento amministrativo è rimessa alla discrezionalità del legislatore nei limiti della ragionevolezza e del rispetto degli altri principi costituzionali, tra i quali [...] non è compreso quello del "giusto procedimento" amministrativo, dato che la tutela delle situazioni soggettive è comunque assicurata in sede giurisdizionale dagli artt. 24 e 113 Cost." (Corte cost., 19 marzo 1993,**



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

n. 103)» (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 26 settembre 2019, n. 6435).

In ordine alla **natura degli atti di cui all'art. 143 del T.U.O.E.L.**, è stato evidenziato che **«il D.P.R. con il quale è disposto lo scioglimento e la relazione ministeriale di accompagnamento costituiscono [...] atti di "alta amministrazione", perché orientati a determinare ugualmente la tutela di un interesse pubblico, legato alla prevalenza delle azioni di contrasto alle c.d. "mafie" rispetto alla conservazione degli esiti delle consultazioni elettorali»** (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 5 luglio 2019, n. 8864).

Sul piano dei **contenuti del provvedimento dissolutorio**, la giurisprudenza ha ribadito il **principio** – che ormai può considerarsi **pacifico** – secondo cui **«Il provvedimento di scioglimento del Consiglio Comunale ex art. 143 T.U.E.L. non richiede alcun giudizio di bilanciamento di circostanze favorevoli e non favorevoli, alla stregua di quanto avviene nel procedimento penale, dato che l'azione amministrativa deve essere sempre 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-Roma, Sezione I, 16 luglio 2019, n. 9381).

Per quanto riguarda più specificamente **le circostanze che possono legittimare l'adozione della misura di rigore**, in alcune decisioni è stato posto in rilievo che **l'esistenza di un procedimento penale può essere rilevante** *«anche se in fase embrionale e anche ove riferito a consiglieri o rappresentanti dello schieramento politico di minoranza»* (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 10 gennaio 2019, n. 338; *Id.*, 20 dicembre 2019, n. 14704).



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

D'altra parte, poiché il provvedimento in questione non ha carattere sanzionatorio, deve ritenersi **«neutrale la circostanza che in sede penale sia intervenuta una sentenza di assoluzione per specifiche ipotesi di reato»** (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 14 ottobre 2019, n. 11810).

Analogamente, ai fini del sindacato giurisdizionale sulla legittimità della misura dissolutiva, **sono irrilevanti le iniziative adottate – o non adottate – dalla commissione incaricata della gestione dell'ente**, *«provvedendo questa secondo criteri specifici di gestione straordinaria, che saranno valutati dallo stesso Prefetto competente e che comunque riguardano un'attività susseguente all'adozione dei provvedimenti impugnati»* (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 9 luglio 2019, n. 9105).

Il Consiglio di Stato si è, inoltre, pronunciato nel senso di *«dare rilevanza sia al "collegamento" che al "condizionamento" della politica e amministrazione locale, tanto che si evidenziano sia comportamenti rilevatori di "contiguità compiacente" (attraverso, ad esempio, corruzione e favoritismi clientelari) sia della "contiguità soggiacente" (attraverso, ad esempio, la mancata reazione alle intimidazioni mafiose o l'inerzia nell'adottare atti su cui la cosca locale aveva inviato segnali minacciosi). Il condizionamento, poi, si può riscontrare come **fattore genetico** (ad esempio, quando emergono attività mafiose a sostegno della elezione di candidati "graditi") e, non alternativamente, come **fattore funzionale**, quando le cosche incidono o sono avvantaggiate nell'andamento della gestione amministrativa»* (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 17 giugno 2019, n. 4026).

In quest'ultimo caso, *«allorquando, cioè, le cosche incidono sulla gestione amministrativa dell'ente, ricevendone sicuri vantaggi, [...] solo*



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*una **valutazione complessiva, contestualizzata anche sul piano territoriale**, può condurre ad un appropriato esame della delibera di scioglimento, quale **tutela avanzata** approntata dall'ordinamento giuridico, in virtù di una valutazione degli elementi, posti a base della delibera, che costituisca **bilanciata sintesi e mai mera sommatoria dei singoli elementi stessi**» (cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 6918/2019 cit.).*

In coerenza con la **natura preventiva** delle misure disciplinate dall'art. 143 del T.U.O.E.L. (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 19 febbraio 2019, n. 1165; *Id.*, sentenza 18 luglio 2019, n. 5077), la giurisprudenza ha altresì affermato l'importante principio in base al quale sulla legittimità della decisione di sciogliere un consiglio comunale per infiltrazioni della criminalità organizzata «*non può incidere la circostanza che il condizionamento mafioso sia esercitato da dipendenti all'insaputa degli amministratori o da alcuni degli amministratori ad insaputa degli altri: non trattandosi, infatti, di una misura sanzionatoria, essa non è finalizzata a punire condotte illecite caratterizzate da coscienza e volontà; ciò che conta, in definitiva, è la constatazione che l'attività dell'ente risulti asservita, anche solo in parte, agli interessi delle consorterie mafiose, giacché tale constatazione denuncia che l'organo politico non è in grado, per complicità, connivenza, timore o mera incompetenza, di prevenire o di contrastare efficacemente il condizionamento mafioso*» (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 18 giugno 2019, n. 7937).

Infatti, «*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*



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

stesso vertice politico-amministrativo a svolgere i propri compiti di vigilanza e di verifica nei confronti della burocrazia e dei gestori dei servizi pubblici 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 e all'ascendente esercitati da gruppi di criminalità organizzata». In altri termini, **«l'esatta distinzione tra attività di gestione e 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-Roma, Sezione I, sentenza 5 febbraio 2019, n. 1433).

Pertanto, **«una volta constatato l'asservimento dell'ente agli interessi della criminalità organizzata, gli amministratori non possono invocare la loro ignoranza relativamente al collegamento alla criminalità organizzata di dipendenti o dirigenti; sicché, ad evitare la decisione di sciogliere l'ente [...] gli amministratori hanno l'onere di dimostrare di aver agito non solo per riportare ordine nella amministrazione dell'ente, ma più specificamente per individuare e contrastare le forme e le fonti del condizionamento mafioso, e del conseguente pregiudizio per l'ente»**. Inoltre, **«lo scioglimento del consiglio comunale ai sensi dell'art. 143 T.U.E.L. non si giustifica, necessariamente, solo a fronte del riscontro di una molteplicità di aree di compromissione e, correlativamente, di canali di infiltrazione e condizionamento della criminalità organizzata di stampo mafioso nella vita dell'ente, potendo essere sufficiente a tale**



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

**scopo, a seconda dei casi, anche l'individuazione di alcune situazioni, o anche di una sola, in cui si evidenzia l'asservimento dell'ente a vantaggio di simili sodalizi»** (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 18 giugno 2019, n. 7862).

Il Giudice amministrativo di primo grado ha anche posto in rilievo **la necessità della sussistenza di un nesso di causalità tra la compromissione dell'attività dell'ente e le illecite ingerenze delle consorterie criminali**. Il T.A.R. capitolino ha, infatti, osservato che «*Ai fini di disporre lo scioglimento di un comune per "condizionamento mafioso" risulta [...] pregiudiziale l'individuazione di aree della azione amministrativa rispetto alle quali si possa affermare che vi è compromissione del buon andamento, della imparzialità e del regolare funzionamento dei servizi, ovvero che si possa affermare la sussistenza di un grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica: tale individuazione risulta pregiudiziale in quanto, ai sensi dell'art. 143, comma 1, del D.L.vo 267/00, solo in presenza di simile compromissione o pregiudizio per l'ente gli eventuali collegamenti degli amministratori con la criminalità di tipo "mafioso" assumono rilevanza, giustificando lo scioglimento del consiglio comunale [...] Una volta individuate le aree di compromissione della attività e degli interessi dell'ente, deve poi essere stabilito che tale compromissione è conseguenza ed effetto del collegamento che gli amministratori, o altri dipendenti del comune, abbiano con la criminalità organizzata in questione»* (cfr. T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 28 settembre 2019, n. 11396).

Sempre con riferimento ai provvedimenti di scioglimento per infiltrazioni della criminalità organizzata, la giurisprudenza ha avuto



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

modo di ribadire i **generali indirizzi di interpretazione**, già enucleati negli anni passati.

Più nel dettaglio, 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 obbiettività delle **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** [...] l'operazione in cui consiste l'apprezzamento*»



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*giudiziale delle acquisizioni in ordine a collusioni e condizionamenti non può però essere effettuata mediante l'estrapolazione di singoli fatti ed episodi, al fine di contestare l'esistenza di taluni di essi ovvero di sminuire il rilievo di altri in sede di verifica del giudizio conclusivo sull'operato consiliare. Ciò in quanto, 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 di una situazione identificabile come presupposto per l'adozione della misura stessa» (ex multis, T.A.R. per il Lazio-Roma, Sezione I, sentenza 28 maggio 2019, n. 6647; Id., sentenza 26 luglio 2019, n. 10056; Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza 17 settembre 2019, n. 6207).*

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

**Nel 2019 sono intervenute 47 pronunce giurisprudenziali in materia di incandidabilità ex art. 143, comma 11, del T.U.O.E.L.**, ai sensi del quale – a seguito delle modifiche introdotte dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, che ne ha ampliato l'ambito di applicazione – gli ex amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento dell'ente per infiltrazioni della criminalità organizzata «*non possono essere candidati alle elezioni per la Camera dei deputati, per il Senato della Repubblica e per il Parlamento europeo nonché alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, in relazione ai due turni*



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*elettorali successivi allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo».*

Più nel dettaglio, si sono registrati 21 provvedimenti di primo grado, 20 decisioni in sede di reclamo e 6 pronunciamenti della Corte di Cassazione.

Per i comuni di Bompensiere (CL), Borgetto (PA), Careri (RC), Casabona (KR), Crucoli (KR), Delianuova (RC), Mattinata (FG), Strongoli (KR), Tropea (VV) e Valenzano (BA), i Giudici di prima istanza hanno accolto la proposta di incandidabilità inoltrata dal Ministro dell'interno ai sensi del citato art. 143, comma 11. La proposta ministeriale è stata, invece, dichiarata improcedibile per i comuni di San Cipirello (PA) e Torretta (PA); ritenuta inammissibile per quello di San Gennaro Vesuviano (NA) e rigettata nei confronti degli ex amministratori di Arzano (NA), Camastra (AG) e Trecastagni (CT). In ordine ai comuni di Manduria (TA), Pachino (SR), Palizzi (RC), Siderno (RC) e Vittoria (RG), i Tribunali territorialmente competenti hanno in parte accolto e in parte rigettato la proposta di incandidabilità.

Le Corti di appello hanno adottato decisioni favorevoli all'Amministrazione in merito ai comuni di Bovalino (RC), Brescello (RE), Casabona (KR), Crispano (NA), Gioia Tauro (RC), Mongiana (VV), Petronà (CZ) e Rizziconi (RC). Viceversa, sono risultate sfavorevoli le pronunce emesse in sede di reclamo con riferimento a Brancaleone (RC), Cassano All'Ionio (CS), Crucoli (KR), Laureana di Borrello (RC), Marano di Napoli (NA), Parabita (LE), Scalea (CS) e Scilla (RC). In relazione al comune di Lamezia Terme (CZ) e allo scioglimento del consiglio comunale di Africo (RC) disposto con d.P.R. del 1° 08.2014, le pronunce di secondo grado sono state in parte favorevoli e in parte sfavorevoli per l'Amministrazione. Per Caivano (NA), la Corte di Appello



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

di Napoli – con due distinte decisioni – ha rigettato sia il reclamo proposto dal Ministero sia quello proposto dall'ex sindaco dell'ente.

Per quanto concerne la giurisprudenza di legittimità, la Corte di Cassazione – previa riunione dei ricorsi proposti dagli ex amministratori di Isola di Capo Rizzuto (KR) – ha parzialmente annullato con rinvio la sentenza di appello. La Suprema Corte ha poi adottato una pronuncia di inammissibilità con riferimento al comune di Sorbo San Basile (CZ) e ha rigettato i gravami interposti dagli ex amministratori di Castelvetro (TP), Lavagna (GE), Pagani (SA) e San Calogero (VV).

Tale essendo il **quadro di sintesi** della giurisprudenza intervenuta nel 2019, va segnalato che **alcune decisioni hanno ritenuto improcedibile la proposta ministeriale** in base alla considerazione che **laddove il consiglio comunale sia stato dapprima sciolto ai sensi dell'art. 141 del T.U.O.E.L.** e solo in seguito sia stato emesso il provvedimento di rigore di cui al successivo art. 143, non sarebbe ravvisabile lo scioglimento espressamente indicato dal comma 1 dello stesso art. 143 come presupposto per la declaratoria di incandidabilità.

Emblematica in tal senso è la pronuncia emessa dalla Corte di Appello di Catanzaro con riferimento al comune di Scalea (CS) – avverso la quale pende il ricorso per Cassazione proposto dall'Amministrazione – in cui si osserva: *«Dalla lettura della norma citata, si evince un chiaro collegamento tra la pronuncia di incandidabilità ed il provvedimento di scioglimento per le ragioni di cui al comma 1, atteso che il comma 11 [...] fa espresso riferimento alle "condotte che hanno dato causa allo scioglimento di cui al presente articolo" per cui, **intanto può parlarsi della sussistenza di condotte tali da rivelare un collegamento tra gli amministratori autori delle stesse e la criminalità organizzata, in quanto sussista uno***



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

**scioglimento disposto per le ragioni di cui al comma 1 dell'art. 143**, ossia per i collegamenti tra gli amministratori e la criminalità organizzata [...] l'esame delle cause di incompatibilità o ineleggibilità che possono investire gli amministratori degli enti locali deve essere effettuato in chiave di stretta interpretazione, rifuggendo da qualsiasi tipo di estensione analogica delle stesse, alla luce della riserva di legge posta dall'art. 51 della Costituzione, che costituisce una forma di tutela nei confronti dei cittadini a cui viene assicurata, anche in tal modo, l'assoluta parità di condizioni sul territorio nazionale» (cfr. Corte di Appello di Catanzaro, Sezione I Civile, 13 marzo 2019, n. 26).

Peraltro, **tale assunto si pone in contrasto con quanto precedentemente statuito dalla Corte di Cassazione**, la quale – con riferimento al comune di Lavagna (GE) – ha evidenziato che è «da affermare **la natura prevalente del disposto dell'art. 143 TUEL rispetto alle ipotesi di scioglimento per la sopravvenuta impossibilità del normale funzionamento degli organi e dei servizi, di cui all'art. 141 dello stesso testo normativo**, sicché anche l'eventuale scioglimento disposto ai sensi di tale ultima previsione non è di ostacolo alla pronuncia ai sensi dell'altra e più grave previsione, proprio per la natura assai rilevante degli interessi in gioco ed il carattere urgente dei provvedimenti che conseguono solo all'accertamento della prima violazione e che, fino alla nuova tornata elettorale, autorizzano gli organi di controllo all'intervento urgente sotto una pluralità di piani: dalla sospensione dall'impiego del dipendente, ovvero la sua destinazione ad altro ufficio o altra mansione (comma 5) alla risoluzione di diritto degli incarichi di cui all'articolo 110, nonché degli incarichi di revisione dei conti e i rapporti di consulenza e di collaborazione coordinata e continuativa (comma 6) [...];



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

dall'applicazione delle misure di prevenzione, previste nei confronti dei soggetti di cui all'articolo 1 della legge 31 maggio 1965, n. 575 (co. 8) fino alla dichiarazione di incandidabilità (co. 11), oggetto del presente giudizio» (cfr. Corte di Cassazione, Sezione I Civile, 31 gennaio 2019, n. 3024; in tal senso, per il comune di Borgetto (PA), cfr. anche Tribunale di Palermo, Sezione I Civile, decreto 10 aprile 2019, R.G. n. 3158/2018).

I **Giudici di legittimità**, in sede di esame delle **eccezioni di rito**, hanno altresì avuto modo di precisare che **«L'omessa partecipazione del pubblico ministero alla precedente fase del [...] giudizio dà luogo, comunque, a nullità della sentenza che si converte, ai sensi degli artt. 158 e 161 c.p.c., in motivo di impugnazione: il vizio, tuttavia, può essere fatto valere solo dalla parte pubblica, dovendosi escludere che sussista una concorrente legittimazione delle altre parti»** (cfr. Corte di Cassazione, Sezione I Civile, ordinanza 11 giugno 2019, n. 15725).

Quanto poi alla **fase introduttiva** del procedimento di incandidabilità – in ordine alla quale molto si è discusso e si discute in giurisprudenza – la Suprema Corte ne ha stigmatizzato la **specialità**, evidenziando che **«sebbene vengano richiamate [...] le disposizioni previste dagli artt. 737 e segg. cod. proc. civ., il legislatore ne ha tuttavia previsto l'applicazione «in quanto compatibili», sicché, atteso che il procedimento prende avvio con la trasmissione al Tribunale competente della proposta di scioglimento, perché valuti se in relazione agli amministratori indicati nella proposta sussistano gli elementi che ne giustificano l'incandidabilità, se ne è tratta la conclusione che, rispetto all'abituale forma del ricorso con cui si introduce il giudizio camerale, per il procedimento de quo si sia voluta**



# Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*espressamente dettare una diversa forma di introduzione, appunto rinvenibile nell'atto di trasmissione a cui provvede il Ministero dell'Interno [...] Si è in tal modo voluto derogare [...] «al disposto dell'art. 737 c.p.c. sulla editio actionis» (Cass., Sez. I, 11/01/2017, n. 516), ritenendo che la proposta di scioglimento fatta pervenire al Tribunale in allegato all'atto di trasmissione da parte del Ministro, fosse «più che sufficiente ai fini della vocatio in jus, disposta dal Presidente del Tribunale attraverso l'ordine di notificazione della proposta, nonché ai fini della individuazione del petitum e della causa petendi, costituiti rispettivamente dalla dichiarazione d'incandidabilità e dagli addebiti mossi ai ricorrenti» (Cass., Sez. I, 8/06/2018, n. 15038)».*

Sulla scorta di queste considerazioni, è stato anche significativamente puntualizzato che **«l'atto di trasmissione, costituendo una speciale modalità di introduzione del giudizio previsto dall'art. 143, comma 11, TUEL, che, in deroga alle regole ordinarie ed in particolare al dettato dell'art. 125 cod. proc. civ., non è tenuto per questo a soddisfarne i requisiti, non si espone alla eccepita nullità procedimentale se omette di indicare nominativamente gli amministratori coinvolti e non fa espressa menzione delle specifiche condotte che ad essi sono attribuite in quanto rivelatrici della permeabilità dell'amministrazione locale alle influenze inquinanti delle consorterie criminali. E neppure può trovare seguito quanto con il motivo si lamenta in ordine alla violazione del principio del contraddittorio e dei diritti della difesa, vero che non è nell'atto di trasmissione che vanno ricercate le ragioni di attivazione del procedimento, essendo esso solo l'atto di impulso con cui il Ministero sollecita il giudizio del Tribunale riguardo l'adottabilità della dichiarazione di incandidabilità e non è dunque questo l'atto idoneo [...]**