



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

ad assicurare il rispetto delle garanzie difensive. Perché, a presidio di esse, [...] sono piuttosto preposti gli allegati trasmessi contestualmente» (cfr. Corte di Cassazione, Sezione I Civile, ordinanza 17 aprile 2019, n. 10780; in senso conforme, cfr. anche Corte di Appello di Napoli, Sezione I Civile, decreto 18 aprile 2019, n. 1130; Tribunale di Caltanissetta, Sezione Civile, decreto 8 gennaio 2019 – R.G.n. 1181/2018).

In direzione contraria – come evidenziato dal Tribunale di Taranto nel procedimento riguardante gli ex amministratori di Manduria (TA) – non *«varrebbe il rilievo secondo cui il procedimento in questione, anche se costruito secondo il modello camerale, ha natura contenziosa, sicché l'atto introduttivo dovrebbe essere sottoscritto da un difensore (l'Avvocatura dello Stato), trovando in esso piena applicazione il principio dell'obbligatorietà della difesa tecnica, laddove il Ministro è privo di ius postulandi. Invero per regola generale (L. 23 dicembre 1966, n. 1147, art. 3, e, ora, D.Lgs. 1 settembre 2011, n. 150, art. 22; in giurisprudenza: Sez. Un., 21 gennaio 1977, n. 312; Sez. I[^], 20 novembre 1979, n. 6062; Sez. I[^], 29 novembre 1983, n. 7154), nei giudizi elettorali non è necessario il ministero di un avvocato e le parti – quindi anche la parte pubblica – possono stare in giudizio personalmente in ogni grado»* (cfr. Tribunale di Taranto, Sezione I Civile, decreto 30 maggio 2019, n. 5531).

Sempre con riferimento alla **fase introduttiva del giudizio**, la giurisprudenza di merito ha posto in rilievo che *«In ragione [...] della peculiarità del potere riservato al Ministro ed esercitato mediante la proposta di scioglimento»* va escluso che *«il perimetro soggettivo delle parti private cui riferire la declaratoria di incandidabilità possa essere esteso "d'ufficio" dal Tribunale ovvero dal Pubblico Ministero o ancora dall'Avvocatura dello Stato. È opportuno, tuttavia, segnalare che*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

l'eventuale richiesta del P.M. o dell'Avvocatura dello Stato di notificare gli atti ad alcune parti private non rende nulla la "chiamata in causa" laddove il nominativo di quegli ex amministratori fosse già compreso nella proposta del Ministro. In tal caso, infatti, all'istanza del P.M. o dell'Avvocatura dello Stato può essere attribuito il valore di mera sollecitazione alla realizzazione di un contraddittorio che il Tribunale avrebbe dovuto già disporre sulla base della proposta ministeriale» (cfr. Tribunale di Palmi, Sezione Civile, decreto 3 maggio 2019, n. 2448).

Per quanto riguarda più in dettaglio le **norme procedurali applicabili al giudizio di incandidabilità**, da un lato, è stato evidenziato che **«il procedimento resta comunque regolato dal rito camerale di cui agli artt. 737 e ss. c.p.c., connotato da esigenze di semplificazione e deformalizzazione processuale e che come tale notoriamente non sconta espresse preclusioni assertive o istruttorie, il che dunque consente e legittima la produzione e l'utilizzo anche in corso di giudizio di documenti»** (cfr. Tribunale di Bari, Sezione I Civile, decreto 5 novembre 2019, n. 24145); d'altro lato, **in ordine al termine entro il quale la proposta di incandidabilità deve essere trasmessa al Presidente del Tribunale competente**, è stato chiarito che **«l'art. 143 TUEL prevede la locuzione "senza ritardo" , ma è oltremodo noto che l'art. 152, comma 1, c.p.c. prescrive che i termini previsti a pena di decadenza sono indicati dalla legge. Tale disposizione è certamente applicabile al caso di specie in forza del rinvio effettuato dall'art. 143, comma 11, ultimo periodo, TUEL, il quale fa riferimento alla disciplina prevista per i procedimenti in Camera di Consiglio dal codice di procedura civile. A questi ultimi sono applicabili le norme di carattere generale contenute nel codice di rito vigente, salve le**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

norme derogatorie previste dagli artt. 737 e ss. c.p.c.» (cfr. Tribunale di Vibo Valentia, Sezione Civile, decreto 3 settembre 2019, n. 923).

Tra le questioni pregiudiziali esaminate dalla giurisprudenza nel 2019 vi è anche quella dei **rapporti tra il procedimento di incandidabilità e l'eventuale giudizio amministrativo avente a oggetto la legittimità del provvedimento dissolutorio**. Al riguardo – impregiudicata la necessità *«della sussistenza di un **nesso causale tra le condotte attive e/o omissive poste in essere da soggetti di cui è stata richiesta la dichiarazione di incandidabilità e lo scioglimento del consiglio comunale**»* (cfr. Corte di Appello di Bologna, Sezione I Civile, decreto 6 gennaio 2019, n. 165) – è stato più volte rimarcato che *«non vi è pregiudizialità in senso tecnico-giuridico tra il giudizio di impugnazione del decreto di scioglimento del consiglio comunale o provinciale ed il procedimento per la dichiarazione di incandidabilità degli amministratori avanti al giudice adito ex art. 143, comma 11, d.lgs. n. 267 del 2000, trattandosi di giudizi aventi oggetto diverso, del tutto autonomi tra loro, che tuttavia possono presentare comunanza di questioni su aspetti probatori riguardanti le irregolarità commesse nella gestione dell'ente territoriale»* (cfr. Tribunale di Crotone, Sezione Civile, decreto 3 gennaio 2019, n. 12; Corte di Appello di Lecce, Sezione I Civile, decreto 17 maggio 2019, n. 1356).

Con riferimento al comune di Lamezia Terme (CZ), la Corte di Appello di Catanzaro ha poi rigettato l'**eccezione preliminare** concernente il **difetto di legittimazione passiva** di alcuni consiglieri, basata sulla considerazione che gli stessi si erano dimessi dalla carica ancora prima dell'adozione del provvedimento di scioglimento ex art. 143 del T.U.O.E.L.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Al riguardo, il Giudice di secondo grado ha avuto modo di affermare l'importante principio in virtù del quale «*Al di là del tenore letterale della norma "... gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento di cui al presente articolo, non possono essere candidati ..."* è evidente che **la previsione deve essere letta non come rivolta agli amministratori ancora in carica bensì come sanzione con funzione preventiva e cautelare, rivolta a limitare nel tempo l'elettorato passivo dei soggetti che hanno permesso o tollerato le infiltrazioni criminali nella gestione dell'ente pubblico**» (cfr. Corte di Appello di Catanzaro, Sezione I Civile, sentenza 6 novembre 2019, n. 50).

Ugualmente interessanti sono i principi enunciati, con specifico riferimento al **giudizio di reclamo**, dalla Corte di Appello di Napoli la quale ha ritenuto che, pur quando la decisione di primo grado rivesta la forma di sentenza (e non di decreto), «**non vi è dubbio, in considerazione del rito adottato, espressamente individuato [...] in quello camerale, che debba applicarsi l'art. 739 c.p.c.** e che, trattandosi di provvedimento emesso in confronto di più parti, riguardante diritti soggettivi, il termine per l'impugnazione debba decorrere dalla notifica dello stesso»; **in mancanza di notifica, «il termine per impugnare è [...] quello di cui all'art. 327 c.p.c.»**. Il Giudice partenopeo ha, inoltre, chiarito che **il reclamo non deve necessariamente rispettare i requisiti previsti per l'appello dall'art. 342 c.p.c.** e che «*salve espresse previsioni normative di segno contrario, si ritiene generalmente che nel rito camerale, in sede di reclamo, possano anche farsi valere questioni nuove, essendo devoluta al Giudice del reclamo l'intera controversia, indipendentemente dai vizi denunciati dal reclamante; del pari ammissibile deve*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

ritenersi la produzione di documenti nuovi, ove venga rispettato il principio del contraddittorio, in considerazione degli ampi poteri istruttori d'ufficio» (Corte di Appello di Napoli, Sezione V Civile, decreto 29 aprile 2019, n. 1194).

Nel merito, diverse pronunce – in adesione a **consolidati indirizzi interpretativi** – hanno evidenziato i **caratteri essenziali della misura disciplinata dall'art. 143, comma 11, del T.U.O.E.L.**, la quale **«non è automatica, ma richiede una valutazione delle singole posizioni, in nome del diritto all'elettorato passivo, al fine di verificare che collusioni e condizionamenti abbiano determinato una cattiva gestione della cosa pubblica. Lo scopo del legislatore è, infatti, quello di arginare il pervicace fenomeno dell'infiltrazione della criminalità di stampo mafioso all'interno dell'apparato burocratico degli enti locali attraverso la predisposizione di un peculiare procedimento di verifica dell'esistenza di possibili collegamenti tra i consigli comunali ovvero tra singoli amministratori o dipendenti dell'Amministrazione e le organizzazioni criminali»** (ex multis, Corte di Appello di Catanzaro, Sezione I Civile, sentenza 7 ottobre 2019, n. 46; *Id.*, sentenza 18 novembre 2019, n. 2210).

È stato poi ribadito che **«la dichiarazione di incandidabilità degli amministratori** che "hanno dato causa allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali" prevista dall'art. 143, comma 11, del d. lgs. n. 267 del 2000, **non impone la verifica della commissione di un illecito penale o dell'esistenza dei presupposti per l'applicazione di una misura di prevenzione, né l'adozione nel corso del relativo procedimento, delle garanzie previste per l'applicazione delle sanzioni penali. Non si tratta, infatti, di una misura sanzionatoria secondo i principi elaborati dalla Corte Edu, ma di una misura**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*interdittiva di carattere preventivo, i cui presupposti di applicazione sono ben individuati e, quindi, prevedibili, **disposta all'esito di un procedimento che si svolge nel pieno contraddittorio delle parti,** che tutela l'interesse costituzionalmente protetto al ripristino delle condizioni di legalità ed imparzialità nell'esercizio delle funzioni pubbliche, incidendo sul diritto fondamentale all'elettorato passivo solo in modo spazialmente e temporalmente limitato, all'esclusivo fine di ristabilire il rapporto di fiducia tra i cittadini e le istituzioni, indispensabile per il corretto funzionamento dei compiti demandati all'ente». Conseguentemente, **«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 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 grave pregiudizio alla sicurezza pubblica» (cfr. Corte di Appello di Napoli, Sezione I Civile, decreto 26 novembre 2019, n. 3252).*

Alla luce di tali principi, la giurisprudenza ha delineato i **tratti distintivi** tra l'incandidabilità in esame e quella in passato prevista dall'art. 58 del T.U.O.E.L., a oggi disciplinata dall'art. 10 del d.lgs. n. 235/2012, rubricato "Incandidabilità alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali".



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

Sotto questo profilo, il Tribunale di Locri – in sede di valutazione della proposta di incandidabilità relativa al comune di Siderno (RC) – ha chiarito che l'incandidabilità di cui al citato art. 58 «*introduce una misura interdittiva speciale che consegue alle condanne definitive per i delitti previsti dall'art. 416-bis c.p. e per gli altri delitti indicati nelle lettere a), b), c) e d) dello stesso art. 58, nonché all'applicazione di una misura di prevenzione in relazione alla partecipazione ad associazioni di carattere mafioso. **In considerazione della definitività dell'accertata correlazione tra l'esercizio del potere pubblico e l'associazione a carattere mafioso, ragionevolmente, la legge dispone la misura interdittiva limitando, conseguentemente, in maniera assoluta, il diritto all'elettorato passivo.** Nel procedimento che ci occupa, invece, l'accertamento giudiziale, partendo da un dato di fatto che è rimesso alla valutazione del potere amministrativo, ossia lo scioglimento del consiglio comunale (qualora vengano ravvisati dei "concreti, univoci e rilevanti elementi di collegamento diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata di tipo mafioso" ovvero forme di condizionamento degli stessi nell'amministrare il bene pubblico, tali da dirottare l'interesse della collettività verso quello della compagine criminale) si incentra sulla reale riferibilità di tale condizionamento/permeabilità dell'ente a degli amministratori precisi, si da rendere opportuna, in via preventiva, l'esclusione degli stessi dalla partecipazione alle successive elezioni» (cfr. Tribunale di Locri, Sezione Civile, decreto 12 marzo 2019, n. 390).*

Per quanto riguarda il **tipo di condotte** che possono assumere rilevanza ai fini dell'art. 143, comma 11, del T.U.O.E.L., merita di essere richiamata la decisione con la quale il Tribunale di Foggia ha accolto la



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

proposta ministeriale con riferimento agli ex amministratori del comune di Mattinata (FG).

Osserva, infatti, il Tribunale che *«alla dichiarazione di incandidabilità si può pervenire sulla base di addebiti specificamente riferibili alle posizioni e relazioni personali di ciascun soggetto nei confronti dei quali è chiesta la declaratoria di incandidabilità. **Gli addebiti**, che non devono necessariamente integrare il reato di partecipazione ad associazione mafiosa o concorso esterno alla stessa, **possono consistere anche in semplici comportamenti idonei a favorire infiltrazioni o condizionamenti della criminalità organizzata nella gestione dell'ente territoriale** (cfr. Cass. n. 15038/2018). Tra questi: **frequentazioni ed in generale rapporti con esponenti della criminalità organizzata locale [...]; mancanza di certificazioni antimafia delle imprese alle quali sono concessi appalti; affidamento di appalti a ditte, anche munite della certificazione antimafia ma collegate alla criminalità** (la criminalità organizzata si nasconde, invero, anche dietro società titolari di certificazione antimafia, sicché l'acquisizione di tale certificazione non esclude radicalmente il rischio di contatti con soggetti controindicati; [...]) **affidamenti diretti degli appalti a ditte prive della certificazione antimafia o alle quali la certificazione antimafia non è stata comunque richiesta**, a fronte del quale rimane irrilevante l'eventuale basso importo dell'affidamento irregolare, trattandosi di una modalità tipica utilizzata là dove si voglia favorire un soggetto piuttosto che un altro per l'affidamento dell'appalto; **mancato esercizio da parte degli amministratori delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo e delle funzioni di controllo a loro spettanti nei confronti dell'apparato burocratico**. Sebbene l'assetto organizzativo dell'ente*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

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 decreto legislativo n. 207/2000, i compiti di indirizzo e, segnatamente, di controllo politico-amministrativo, che se non vanno esercitati partitamente per ogni singola determinazione provvedimento, devono investire trasversalmente l'operato dei funzionari con qualifiche dirigenziali (cfr. Cons. Stato n. 256/2016). 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. Cass. 27/05/2015 n. 10945)».

Più nel dettaglio – in relazione ai **rapporti tra attività di indirizzo e controllo politico-amministrativo**, demandata agli organi elettivi, e **attività di gestione**, riservata alle figure dirigenziali dell'ente – il Collegio Giudicante ha precisato che «Se è [...] vero che [...] un politico non può scegliere i partecipanti ad una gara e/o ad un concorso, né tantomeno i vincitori, né possono essere discriminati i parenti di soggetti ritenuti controindicati dal concorrere per ottenere autorizzazioni e concessioni, è vero che **agli organi di governo compete il dovere di controllo sulla gestione amministrativa**, in particolare per assicurare che l'amministrazione dell'ente risponda ai principi di legalità ed imparzialità, di trasparenza e buon andamento, di regolare funzionamento dei servizi affidati all'ente, il tutto al fine di alimentare la "credibilità" delle amministrazioni locali verso il pubblico ed il rapporto di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

fiducia dei cittadini verso le istituzioni. Orbene, **una visione degli amministratori politici quali meri spettatori delle vicende amministrative e della vita del Comune [...]** che scorrono quindi sotto i loro occhi senza che quasi nessun intervento e/o iniziativa, di una qualche incisività, possa essere posto in essere laddove pure si vorrebbe ripristinare la legalità, **non è di certo corrispondente al ruolo ed ai compiti normativamente assegnati agli amministratori comunali ed ai principi di legalità, trasparenza e buona amministrazione che devono ispirare e guidare in concreto l'azione politico-amministrativa degli amministratori [...]** A ciò aggiungasi che **in un Comune di ridotte dimensioni [...]** non appare di certo inesigibile il controllo, da parte dell'organo politico, almeno degli atti amministrativi in materia di appalti, concessioni di beni e/o servizi pubblici» (cfr. Tribunale di Foggia, Sezione I Civile, decreto 17 aprile 2019, n. 1466).

In tal senso, la Corte di Appello di Reggio Calabria – nel rigettare il reclamo proposto dagli ex amministratori di Bovalino (RC) avverso la declaratoria di incandidabilità emessa dal Tribunale di Locri – ha ulteriormente evidenziato che «non è risolutiva la circostanza che nessun affidamento fosse avvenuto in favore di imprese non in regola con la certificazione liberatoria antimafia e che, allorquando le ditte aggiudicatarie erano divenute destinatarie di provvedimenti interdittivi, erano stati adottati i provvedimenti di revoca degli affidamenti [...] alla cognizione in questa sede esercitata è estranea ogni valutazione sulla validità, sotto il profilo dell'iter procedimentale amministrativo, dell'atto: **“La circostanza che nella relazione prefettizia manchi il riferimento a provvedimenti illegittimamente assunti dalla disciolta Amministrazione comunale non appare significativa, in quanto l'art. 143 t.u.e.l. non richiede l'adozione di atti invalidi,**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

purché [...] gli elementi raccolti siano idonei a dimostrare la sussistenza del condizionamento mafioso” (T.A.R. sez. I - Roma, 22/03/2017, n. 3749)» (cfr. Corte di Appello di Reggio Calabria, Sezione Civile, decreto 20 febbraio 2019, n. 1653).

Sempre con riferimento ai **rapporti tra organi elettivi e apparato burocratico**, il Tribunale di Locri – pronunciandosi sull’incandidabilità degli ex amministratori di Careri (RC) – ha valorizzato la figura del **primo cittadino**, ritenendo che «*non possa non essere imputata al Sindaco l’inefficienza dell’apparato amministrativo ed il sostanziale immobilismo manifestato dalla macchina burocratica, sintomo della volontà di non approntare tutte le misure necessarie per un’effettiva e sostanziale cura e difesa dell’interesse pubblico e che rendessero l’amministrazione comunale impermeabile ai condizionamenti della criminalità organizzata. Infatti, il sindaco, in ragione della carica assunta, risulta investito dei poteri di cui agli artt. 50 e 54 del Testo Unico degli Enti Locali. In particolare, il Sindaco è responsabile della direzione politico-amministrativa dell’Ente, con potere di rappresentanza generale dell’Ente, di direzione unitaria e di coordinamento dell’attività politico-amministrativa del Comune, di coordinamento e di impulso dell’attività dei singoli Assessori [...] In sostanza, il Sindaco, cui è demandata per legge la personificazione dell’Ente comunale, riveste un ruolo di responsabilità, di rappresentanza, gestione, controllo e vigilanza in modo tale che l’azione pubblica sia improntata a criteri di buon andamento, funzionalità, economicità e trasparenza e, prima ancora, legalità e correttezza. Sul punto, giova precisare che è indubbio che dalla normativa in materia di enti locali emerga una chiara distinzione di ruoli, a fronte della quale le funzioni degli organi*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*politici di governo dell'ente locale sono tendenzialmente destinate a svolgersi negli ambiti esclusivi, da un lato, dell'indirizzo politico-amministrativo (tramite la fissazione degli obiettivi, delle priorità e dei piani di massima) e, dall'altro, del controllo sui risultati; mentre la concreta gestione amministrativa – attuata mediante l'organizzazione delle risorse umane, finanziarie e materiali in vista del conseguimento delle finalità e degli obiettivi indicati dagli organi di direzione politica – rimane riservata, con connotati di autonomia e di piena assunzione di responsabilità, all'apparato burocratico, che ha ai suoi vertici le figure dirigenziali. Sennonché, **in un comune di piccole dimensioni [...] la ripartizione dei compiti in seno all'ente e l'assegnazione di un dato settore ad un responsabile non esime il sindaco dal conoscere le disfunzioni della macchina burocratica e la sua permeabilità ad interessi criminali (anche attraverso i doveri di controllo e vigilanza) e dall'attivarsi, con i suoi poteri autonomi, per porvi rimedio***» (cfr. Tribunale di Locri, Sezione Civile, decreto 18 luglio 2019, n. 1211).

Sulla posizione dell'**organo di vertice dell'ente** si è soffermata anche la Corte di Appello di Catanzaro, la quale ha accolto il reclamo proposto dall'ex sindaco di Crucoli (KR) sulla scorta della considerazione secondo cui «*il mero fatto di aver assunto un ruolo di vertice all'interno dell'Amministrazione Comunale, non esime il giudice dal considerare se, in concreto, vi sia stata o meno, da parte del Sindaco, una condotta quantomeno agevolativa, anche attraverso un agire omissivo, degli interessi delle cosche locali*». E infatti, ad avviso della Corte territoriale, per un verso, «**ai fini della declaratoria di incandidabilità è richiesta la sussistenza di risultanze concrete, fattuali, univoche e rilevanti, in quanto significative di forme di condizionamento, al fine**



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

*di attuare una giusta ponderazione tra valori costituzionali parimenti garantiti, che nel caso specifico sono, da un lato, l'espressione della volontà popolare e, dall'altro, la tutela dei principi di imparzialità, buon andamento e regolare svolgimento dell'attività amministrativa»; per altro verso, «**se ai fini della pronuncia di scioglimento, è possibile operare una valutazione complessiva delle condotte dei singoli amministratori, ai fini della declaratoria di incandidabilità, invece, va necessariamente operata una valutazione atomistica delle stesse**» (cfr. Corte di Appello di Catanzaro, Sezione I Civile, sentenza 12 dicembre 2019, n. 55).*

Nel 2019 si sono, infine, registrate 2 decisioni – rispettivamente della Corte di Appello di Napoli e del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana – **su misure di rigore emanate nei confronti dei dipendenti di enti sciolti per infiltrazioni della criminalità organizzata.**

Più nel dettaglio, nel caso deciso dalla Corte partenopea veniva in considerazione la legittimità della rimozione di un dipendente del comune di Castellammare di Stabia (NA) dall'incarico dirigenziale in precedenza ricoperto, disposta con provvedimento del sindaco in attuazione di un decreto ministeriale adottato ai sensi dell'art. 143, comma 5, del T.U.O.E.L.

Al riguardo, il Collegio giudicante ha declinato la propria giurisdizione e ha ritenuto applicabile l'**art. 135, comma 1, lett. q), del codice del processo amministrativo**, il quale – come noto – prevede la **competenza funzionale inderogabile del T.A.R. per il Lazio, sede di Roma**, nelle controversie relative ai provvedimenti di cui agli artt. 142 e 143 del T.U.O.E.L.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

In favore della giurisdizione del Giudice amministrativo, la Corte territoriale ha, infatti, osservato che nel caso sottoposto al suo esame venivano «*in rilievo atti autoritativi adottati da soggetti terzi rispetto al datore di lavoro per ragioni di sicurezza ed ordine pubblico, non sindacabili, né da quest'ultimo, né dal giudice ordinario alla stregua della espressa riserva di legge. La revoca dell'incarico dirigenziale e la rassegnazione dell'incarico [...] rivestito in precedenza non possono assolutamente essere considerati atti gestionali del rapporto di lavoro solo perché materialmente adottati dal datore di lavoro, essendo diretta conseguenza ed attuazione dei provvedimenti autoritativi dell'Amministrazione Centrale adottati ex art. 143 T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*» (cfr. Corte di Appello di Napoli, sentenza 12 febbraio 2019, n. 717).

Nel secondo caso sopra menzionato, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana – in riforma della sentenza emessa dal T.A.R. per la Sicilia-Catania – ha annullato il decreto con il quale il Ministro dell'interno, ai sensi del citato art. 143, comma 5, aveva disposto la sospensione dal servizio per trenta giorni di un dipendente del comune di Barcellona Pozzo di Gotto (ME).

In particolare, il Giudice Amministrativo ha ritenuto il provvedimento illegittimo per **vizio di motivazione** e ha affermato il seguente **principio di diritto**: «*quanto più una "misura ablatoria" (id est: compressiva di diritti di libertà o di diritti costituzionalmente garantiti) pur se astrattamente catalogabile come "misura di prevenzione", sia basata su meri indizi e su valutazioni induttive, tanto più occorre che il processo logico induttivo che conduce alla sua applicazione venga esternato; tanto più occorre, cioè, che vengano evidenziate (e cioè descritte), nella sua motivazione, le*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

condotte dalle quali sia possibile trarre – secondo un giudizio, per quanto induttivo, che tenga conto dell'id quod plerumque accidit – un convincimento razionale in merito alla pericolosità sociale del soggetto (sottoposto a controllo) al quale tali condotte sono riferibili, o alla probabilità che egli compia attività delittuose o socialmente pericolose».

Con la stessa decisione il Collegio giudicante ha, peraltro, rigettato la **richiesta di risarcimento del danno** avanzata dall'appellante nei confronti dell'Amministrazione, in base all'assunto che **«La particolare conformazione della misura di prevenzione in esame, consistita – de facto – nella sospensione temporanea dalle funzioni per soli trenta giorni, non appare consentire, in mancanza di una "colpa grave" che (nella fattispecie) non sembra sussistere, la condanna dell'Amministrazione. Che la colpa non sia stata "grave" può essere agevolmente dedotto dal fatto che il ricorrente era stato effettivamente rinviato a giudizio per il reato di truffa in concorso con altri dirigenti, ragione per cui non appare abnorme – né censurabile – che il Prefetto sia stato indotto a ritenere che anch'egli facesse parte della consorteria che stava contribuendo al malfunzionamento del Comune, o che potesse essere stato da essa in qualche modo condizionato»** (cfr. Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sentenza 24 luglio 2019, n. 693).

2. Gli scioglimenti dell'A.S.P. di Reggio Calabria e dell'A.S.P. di Catanzaro

Come anticipato nei paragrafi precedenti, nel 2019 gli organi di direzione generale dell'A.S.P. di Reggio Calabria e dell'A.S.P. di Catanzaro sono stati sciolti ai sensi degli artt. 143 e 146 del T.U.O.E.L.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

La commissione per la gestione straordinaria dell'**A.S.P. di Reggio Calabria** ha dovuto affrontare – nei poco più dei nove mesi di attività – una situazione di complessa crisi, sia sul piano funzionale e organizzativo sia sul piano economico-finanziario, caratterizzata da un elevatissimo indebitamento, del quale è risultata difficile persino la stessa quantificazione, e da un contenzioso ormai «*incontrollabile*», anche a ragione di un «*impenetrabile*» disordine amministrativo.

Sono emerse da subito gravi disfunzioni, in gran parte riconducibili alle sfasate aggregazioni – avvenute nel 2007 e nel 2012 – tra le preesistenti AA.SS.LL. di Reggio Calabria, Palmi e Locri, confluite nell'azienda sanitaria provinciale, soprattutto perché realizzate a seguito di una mera "sommatoria" delle relative strutture senza fare ricorso agli strumenti attuativi normativamente previsti per la "fusione" di aziende.

I commissari hanno riscontrato fin dall'inizio la diffusa approssimazione organizzativa, le gravi irregolarità gestionali e la generale carenza di controlli e perciò – nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali di assunzione autorizzate, a ottobre 2019, dal Commissario *ad acta* per l'attuazione del piano di rientro dai disavanzi del servizio sanitario regionale – hanno fatto richiesta di assegnazione temporanea di personale sovraordinato – amministrativo e tecnico – ai sensi dell'art. 145 del T.U.O.E.L. Tale personale è stato assegnato, prevalentemente, nei settori economico-finanziario, provveditorato, tecnico-manutentivo, informatico nonché nei settori degli affari legali e del personale, ove è stata avvertita in maniera straordinaria l'esigenza di recupero della legalità e di ripristino di basilari livelli di efficienza amministrativa.

La commissione, ben consapevole di non poter lavorare solo sull'emergenza-urgenza o sulla ricerca continua di «*soluzioni tampone*»