

Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamento mafioso

David Romei*

SOMMARIO: 1. Premessa: lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità organizzata di tipo mafioso nel sistema dei controlli - 2. L'originaria disciplina sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata di tipo mafioso e l'intervento della Corte costituzionale - 3. La disciplina di cui all'art. 143 T.U.E.L. e le modifiche apportate dal c.d. Pacchetto sicurezza - 4. La natura del decreto di scioglimento - 5. Il vigente sistema dello scioglimento dei consigli comunali. Il quadro indiziario posto a base delle valutazioni dell'autorità prefettizia ex art. 143 T.U.E.L. Natura ampiamente discrezionale dell'accertamento prefettizio - 6. Gli elementi sintomatici della ricorrenza dei presupposti richiesti dall'art. 143 T.U.E.L. per lo scioglimento del Consiglio comunale - 7. Gli effetti dello scioglimento nei confronti degli amministratori degli enti locali - 8. Considerazioni conclusive.

1. Premessa: lo scioglimento dei Consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità organizzata di tipo mafioso nel sistema dei controlli.

La misura dello scioglimento dei Consigli comunali e provinciali per infiltrazioni della criminalità organizzata di tipo mafioso di cui all'art. 143, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (decreto legislativo recante il "*Testo unico sull'ordinamento degli enti locali*", c.d. T.U.E.L.) (1) rientra nel più ampio *genus* dei controlli sugli organi istituzionali degli enti locali (2). A tale forma di controllo, già tradizionalmente prevista nell'ordinamento precostituzionale, è stata riconosciuta natura ordinamentale, costituendo strumento attraverso cui lo Stato si assicura che gli enti locali, nello svolgimento della loro attività istituzionale, agiscano in conformità ai principi generali dell'ordinamento (3); tali controlli, dunque, a differenza dei controlli sugli atti, hanno ad oggetto non la legittimità di singoli provvedimenti amministrativi, bensì l'intera attività dell'organo rappresentativo, essendo precipuamente rivolti alla valutazione del suo operato complessivamente inteso, nonché, soprattutto, dei meccanismi di formazione della sua volontà, al di là delle singole modalità concrete di esercizio del potere (4).

(*) Avvocato, già ammesso alla pratica forense presso l'Avvocatura dello Stato.

(1) In *Gazz. Uff.* 28 settembre 2000, n. 227.

(2) Sulla riconducibilità della misura di cui all'art. 143 T.U.E.L. ai controlli amministrativi si v. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 3 giugno 2014, n. 5856, in www.ilquotidianogiuridico.it, con nota di CASANO, secondo cui la norma rappresenta "*una particolare misura di controllo sugli organi posta dall'ordinamento a difesa dell'ordine e della sicurezza pubblica, a garanzia della sussistenza di quelle condizioni minimali che consentano liberamente e legalmente lo svolgimento del dibattito e la partecipazione politica dei cittadini e di tutte le forze espresse dall'attuale società pluralistica*".

(3) Si veda, sul punto, MELE, *Manuale di diritto degli enti locali*, Milano, 2007, 296-297.

Il sistema dei controlli sugli organi degli enti locali è stato profondamente inciso dalla riforma del Titolo V della Costituzione operata dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (5), la quale, introducendo all'art. 114 Cost. il principio di equiordinazione fra gli enti costituenti la Repubblica (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato), ha suscitato forti dubbi circa la perdurante legittimità costituzionale delle disposizioni contenute negli artt. 141 e ss. T.U.E.L. sul potere di scioglimento dei consigli comunali e provinciali.

A porre fine al dibattito è, da ultimo, intervenuto lo stesso legislatore con l. 5 giugno 2003, n. 131 (recante *“Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3”*, c.d. legge La Loggia) (6), il cui art. 2, comma 4, lett. m), precisa che il Governo, per l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali (Comuni, Province e Città metropolitane) ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), Cost., e per il perseguimento del maggior soddisfacimento dei bisogni primari delle relative comunità di riferimento, deve attenersi, tra gli altri, ai principi contenuti nelle disposizioni in vigore relative al controllo sugli organi degli enti locali.

La compatibilità delle disposizione dettate dal T.U.E.L. in materia di controllo sugli enti locali con il novellato Titolo V della Costituzione è stata, del resto, affermata anche dal Consiglio di Stato (7), il quale ha precisato che *“la più accentuata garanzia, sancita dall'art. 114 Cost., dell'autonomia degli enti locali, in un sistema complessivo di equiordinazione con lo Stato e le Regioni, costituisce una prescrizione di portata generale che non vale ad escludere la sussistenza di un interesse nazionale idoneo a giustificare l'esplicazione di tecniche di intervento statale sanzionatorio”* al ricorrere di predeterminati presupposti (8). Al contrario, continuano i Giudici di Palazzo Spada, una copertura costituzionale per i controlli sugli organi degli enti locali dev'essere individuata proprio nel disposto del nuovo art. 117, comma 2, lett. p), Cost., che attribuisce alla legislazione esclusiva statale la materia della

(4) In tal senso CELLA, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni o condizionamento di tipo mafioso*, in *Foro amm. TAR*, 2004, 1209.

(5) In *Gazz. Uff.* 24 ottobre 2001, n. 248.

(6) In *Gazz. Uff.* 10 giugno 2003, n. 132.

(7) Cons. St., sez. VI, 15 marzo 2007, n. 1264, in *Foro amm. CdS*, 2007, 3, 990.

(8) Cfr., nello stesso senso, anche T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 18 marzo 2010, n. 4275, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui *“le disposizioni degli artt. 141 e 142 T.U.E.L., che consentono al Governo di intervenire sugli organi degli enti locali in base al presupposto della sussistenza di gravi e persistenti violazioni di legge sono compatibili con il sistema complessivo di equiordinazione degli enti locali con lo Stato e le regioni e con la più accentuata autonomia degli stessi ex art. 114 Cost., recati dal nuovo Titolo V della Costituzione. Ciò in quanto, si è osservato, il vigente ordinamento costituzionale contempla due forme di ingerenza statale nell'autonomia delle amministrazioni locali: quella di natura sostitutiva di cui all'art. 120 Cost., che fa fronte ad esigenze oggettive da perseguire con un intervento surrogatorio, e quella, riferibile sotto il profilo sistematico agli artt. 126 e 117, comma 2, lett. p), Cost., che è espressione di un potere di controllo sugli organi e presuppone la sussistenza di violazioni da sanzionare, in vista del soddisfacimento di un rilevante interesse nazionale”*.

legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane. Nella materia “organi di governo” rientra, infatti, tanto la disciplina della costituzione e del funzionamento di questi organi, quanto quella degli interventi, anche di carattere sanzionatorio e/o repressivo, sui medesimi imposti da problemi connessi al loro non corretto funzionamento (9). Anche la Corte costituzionale, seppur incidentalmente, ha avuto modo di affermare come la disciplina sullo scioglimento degli enti locali sia strettamente correlata ad un’evidente omogeneità degli interessi pubblici tutelati, sottostanti alla perseguita finalità di ripristino del normale e corretto funzionamento degli enti locali (10).

Nel panorama dottrinale non è, peraltro, mancata l’opinione di chi, specie con riferimento alla normativa di cui all’art. 143 T.U.E.L., ha sostenuto la legittimità costituzionale della disciplina dei controlli sulla base del richiamo all’art. 117, comma 2, lett. h), Cost., riconnettendola, pertanto, alla materia “ordine pubblico e sicurezza” rientrante nella potestà legislativa esclusiva statale (11).

2. L’originaria disciplina sullo scioglimento degli enti locali per infiltrazioni della criminalità organizzata di tipo mafioso e l’intervento della Corte costituzionale.

Già all’inizio degli anni ’90 la recrudescenza di fenomeni di collusione della criminalità organizzata di tipo mafioso con gli apparati amministrativi degli enti locali, specie di piccole dimensioni, aveva indotto il legislatore ad intervenire al fine di prevenire l’infiltrazione di soggetti legati alle consorterie malavitose nei gangli vitali dell’apparato amministrativo di tali enti e, in particolare, in seno ai loro organi elettivi (12).

Il primo intervento in questa direzione è rappresentato dall’art. 15, l. 19 marzo 1990, n. 55 (13), il quale, nella sua originaria formulazione, prevedeva la sospensione degli amministratori locali sottoposti a procedimento penale per il delitto di associazione per delinquere di tipo mafioso di cui all’art. 416-bis c.p. (ovvero per i delitti di favoreggiamento commessi in relazione ad esso), nonché degli amministratori nei cui confronti fosse stata applicata, ancorché con provvedimento non definitivo, una misura di prevenzione in quanto indiziati di appartenere ad una di tali associazioni. *Ratio* della norma

(9) In tal senso autorevole dottrina: cfr. STADERINI, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2011, 296-297; ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2009, 220 e ss.

(10) Cfr. Corte cost. 9 novembre 2007, n. 373, in *Foro it.*, 2008, 2, I, 385.

(11) Cfr. PIGNONE, *Brevi note in tema di scioglimento degli organi degli enti locali*, in www.justowin.it.

(12) Per un’approfondita analisi sull’origine del d.l. 31 maggio 1991, n. 164 e delle successive modificazioni CANTADORI, *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni mafiose*, in *Per Aspera ad veritatem - Rivista di intelligence e di cultura professionale. Servizio per le Informazioni e la Sicurezza Democratica*, n. 24, 2002.

(13) In *Gazz. Uff.* 23 marzo 1990, n. 69.

era quella di evitare la totale compromissione delle funzioni degli enti locali, garantendo la sopravvivenza degli organi elettivi malgrado la possibile collusione di alcuni loro componenti - pur se non ancora accertata con sentenza definitiva - con la criminalità organizzata (14). Questa finalità venne, però, ben presto disattesa dallo stesso legislatore, che, dopo soli due anni dall'entrata in vigore dell'art. 15, l. cit., con l. 18 gennaio 1992, n. 16 (15), ne riscrisse totalmente il contenuto, dettando una più incisiva serie di restrizioni al diritto di elettorato passivo ed alla capacità di assumere cariche nelle amministrazioni regionali e locali per i soggetti attinti da procedimenti penali o misure di prevenzione per appartenenza ad associazioni per delinquere di tipo mafioso (disciplina successivamente trasfusa, dapprima, nell'art. 59 T.U.E.L. e, da ultimo, nel d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, recante il "*Testo unico delle disposizioni in materia di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma dell'articolo 1, comma 63, della legge 6 novembre 2012, n. 190*", c.d. legge Severino) (16).

Il secondo intervento, attuato nell'ottica della realizzazione di una sempre più incisiva lotta alla criminalità mafiosa al fine di assicurare il rispetto dei principi di trasparenza ed imparzialità della pubblica amministrazione, è rappresentato dall'introduzione, ad opera del d.l. 31 maggio 1991, n. 164 (17) dell'art. 15-*bis*, l. n. 55/1990 (poi trasfuso nell'art. 143 T.U.E.L.). In particolare, la norma, segnando un evidente passo avanti rispetto alla disciplina di cui al precedente art. 15, contemplava la possibilità di addivenire allo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per un periodo da dodici a diciotto mesi (prorogabili, in casi eccezionali, fino ad un massimo di ventiquattro mesi) qualora, anche a seguito degli accertamenti effettuati dal prefetto tramite accesso presso gli enti interessati a norma dell'art. 15, comma 5, fossero emersi elementi - differenti rispetto a quelli contemplati dall'art. 39, l. 8 giugno 1990, n. 142 (legge recante l' "*Ordinamento delle autonomie locali*") (18) - su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, in grado di compromettere la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati, ovvero tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per

(14) Sul punto si veda ANGELOSANTO, *Attività di indagine nello scioglimento dei consigli comunali*, in *Vincere la 'ndrangheta*, a cura di C. LA CAMERA, Roma, 2011, 219 e ss.

(15) In *Gazz. Uff.* 22 gennaio 1992, n. 17.

(16) In *Gazz. Uff.* 4 gennaio 2013, n. 3.

(17) D.l. convertito, con modificazioni, in l. 22 luglio 1991, n. 221, successivamente modificato dal d.l. 20 dicembre 1993, n. 529, convertito dalla l. 11 febbraio 1994, n. 108, e ulteriormente modificato dall'art. 29, l. 3 agosto 1999, n. 265.

(18) In *Gazz. Uff.* 12 giugno 1990, n. 135.

lo stato della sicurezza pubblica. Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale comportava, in questi casi, anche la cessazione dalla carica di consigliere, sindaco, presidente della provincia e componente delle rispettive giunte, nonché di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte.

Come da più parti osservato (19), la novella legislativa “*rappresenta la extrema ratio cui l’ordinamento ha ritenuto di dover ricorrere, quando la sospensione degli amministratori collusi non sarebbe sufficiente a salvaguardare l’amministrazione pubblica, di fronte alla pressione e all’influenza della criminalità organizzata*” (20). La *ratio* dell’intervento legislativo può essere, infatti, individuata nell’esigenza di approntare un sistema avanzato di difesa dello Stato a fronte di fenomeni di infiltrazione della criminalità organizzata talmente pervasivi da essere in grado di compromettere il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, la libera determinazione dei loro organi assembleari nonché il regolare funzionamento dei servizi da essi erogati, oltre che nella tutela dell’incolumità e della sicurezza pubblica (21).

Proprio la gravità della misura introdotta dal legislatore, già all’indomani della sua entrata in vigore, ha spinto parte della dottrina (22) e della giurisprudenza amministrativa ad avanzare forti dubbi circa la sua legittimità costituzionale, dubbi successivamente dissipati dalla Corte costituzionale, investita della questione di costituzionalità dal T.A.R. Lazio, sede di Roma (23), con sentenza del 19 marzo 1993, n. 103 (24).

La Consulta, nel dichiarare non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell’art. 15-*bis*, l. n. 55/1999, sollevate in riferimento agli artt. 3, 5, 24, 97, 113 e 128 Cost. (25), ha colto l’occasione per precisare la natura giuridica, il fondamento e i presupposti di esercizio del potere di scioglimento dei consigli comunali e provinciali.

(19) LEOTTA, *Breve rassegna di giurisprudenza in materia di provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso*, Intervento al Workshop “*Infiltrazioni mafiose e P.A.*”, Siracusa, 26 maggio 2007, in www.giustizia-amministrativa.it; ANGELOSANTO, *op. cit.*, 223.

(20) Così LEOTTA, *op. cit.* Nello stesso senso anche la giurisprudenza dominante: cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 1 luglio 2013, n. 6492, in *Foro amm. TAR*, 2013, 7-8, 2320, la quale afferma la natura dello scioglimento dei consigli comunali *ex art.* 143 T.U.E.L. quale rimedio di *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, teso al ripristino delle condizioni di legalità dell’ente locale.

(21) Sul punto si vedano CELLA, *op. cit.*, 1209; ROLLA, *op. cit.*, 221; LONGO, *Lo scioglimento dei consigli comunali per fenomeni di infiltrazione e di condizionamento di tipo mafioso e questione di contesto*, in *Foro amm. CdS*, 2008, 880 e ss.

(22) Vedasi sul punto VIRGA, *Infiltrazioni mafiose negli enti locali*, in *Corr. Giur.*, 1991, 821 e ss.; CIANCIO, *Lo scioglimento dei consigli comunali per motivi di inquinamento da criminalità organizzata nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. it.*, 1996, IV, 17 e ss.

(23) Ord. 8 luglio 1992, n. 681, in *Gazz. Uff.* 19 ottobre 1992, n. 45.

(24) In *Regioni*, 1993, 1671 e ss. e in www.cortecostituzionale.it.

Più nello specifico, il Giudice delle leggi ha evidenziato che la norma impugnata è espressione di un potere di carattere straordinario, non assimilabile alle altre disposizioni dettate in tema di rimozione e sospensione degli amministratori locali coinvolti in reati legati alla criminalità mafiosa (26). Essa è, infatti, finalizzata a consentire il risanamento degli organi elettivi lesi nella loro capacità di libera autodeterminazione a causa dei collegamenti con la criminalità organizzata di alcuni loro membri. La disposizione impugnata, pertanto, lungi dal porsi in contrasto con i principi di uguaglianza, buon andamento ed imparzialità della p.a., è, invece, formulata in modo da assicurarne il rispetto, contenendo in sé tutti gli elementi idonei a garantire obiettività e coerenza nell'esercizio dello straordinario potere di scioglimento degli organi elettivi conferito all'autorità amministrativa. Sulla scorta di ciò, la Consulta ha, quindi, escluso qualsiasi violazione degli artt. 3, 24 e 113 Cost., relativamente alla asserita inidoneità degli elementi probatori richiesti dall'art. 15-bis, l. cit., ai fini dell'adozione del provvedimento di scioglimento (i quali, invece, ad avviso del Giudice remittente, presenterebbero un grado di significatività inferiore a quello degli indizi e che, pertanto, mal si presterebbero ad un procedimento logico di tipo induttivo e ad un successivo controllo in sede giurisdizionale), in considerazione del peculiare onere motivazionale che grava sull'autorità amministrativa in sede di adozione del provvedimento di scioglimento, nel quale devono necessariamente confluire tutti gli accertamenti effettuati dall'amministrazione precedente, tale da consentire al giudice amministrativo di verificare la logicità dell'*iter* logico-giuridico dalla stessa

(25) La principale censura mossa dal Giudice remittente ateneva all'asserita illegittimità dell'art. 15-bis, l. n. 55/1990, per violazione dell'art. 3 Cost., posto che essa, a differenza di altre previsioni normative anch'esse dirette a reprimere la criminalità organizzata, le quali non solo richiedono un maggior grado di acquisizione probatoria ai fini dell'adozione di provvedimenti di sospensione o rimozione di amministratori di organi elettivi locali, ma producono effetti più ristretti, in quanto possono riguardare soltanto i soggetti colpiti da condanne o misure di prevenzione e devono essere ancorati a dati probatori certi e verificabili, consentendo di attribuire rilevanza ai «collegamenti indiretti» con la criminalità organizzata ed estendendo l'applicabilità della misura anche agli amministratori non direttamente interessati da quei collegamenti, determinerebbe una irragionevole lesione del principio di personalità della responsabilità penale.

(26) In particolare, la Corte evidenzia che il carattere straordinario della misura deriva già dalla lettura della circolare esplicativa n. 7102 M/6 del 25 giugno 1991 del Ministero dell'Interno, la quale testualmente afferma che dagli elementi oggetto di valutazione deve emergere *“chiaramente il determinarsi di uno stato di fatto nel quale il procedimento di formazione della volontà degli amministratori subisca alterazioni per effetto dell'interferenza di fattori, esterni al quadro degli interessi locali, riconducibili alla criminalità organizzata”*. Dalla lettura della predetta circolare, deriva, secondo la Corte, *“la piena consapevolezza, da parte dell'autorità che deve applicare la norma, che questa renda possibile lo straordinario potere di scioglimento solo in presenza di situazioni di fatto evidenti e quindi necessariamente suffragate da obiettive risultanze che rendano attendibili le ipotesi di collusioni anche indirette degli organi elettivi con la criminalità organizzata, sì da rendere pregiudizievole per i legittimi interessi delle comunità locali il permanere di quegli organi alla guida degli enti esponenziali di esse”* (cfr. pag. 10 della sentenza).

seguito. Lo scioglimento dev'essere, poi, fondato sul riscontro di un oggettivo condizionamento degli amministratori idoneo a compromettere la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali nonché il regolare funzionamento dei servizi loro affidati, ovvero sull'accertamento che il suddetto collegamento o le suddette forme di condizionamento risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

Infine, sulla base dell'assimilazione della disciplina di cui all'art. 15-*bis*, l. cit., con quella prevista dall'art. 39, comma 1, lett. *a*), l. n. 142/1990, che contempla lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per gravi motivi d'ordine pubblico, la Corte conclude nel senso che l'irragionevolezza della norma impugnata non può neppure essere sostenuta sotto il profilo - pure prospettato nell'ordinanza di rinvio - di eccessività del mezzo rispetto al fine, ravvisabile nella prevista possibilità di estensione della misura a tutti gli amministratori, pur in presenza del collegamento solo di alcuni di essi con la criminalità organizzata. In proposito, la Corte sottolinea come la misura dello scioglimento ha come destinatari non tutti i consiglieri, ma l'organo collegiale complessivamente considerato, in ragione della sua inidoneità a gestire la cosa pubblica. Un rilievo, questo, che fa perdere ogni consistenza sia al profilo dell'eccessività della misura rispetto al fine, sia al profilo del carattere personale della responsabilità, che non può essere riferito ad un organo collegiale, in particolare nell'ipotesi, alternativa a quella della collusione, del condizionamento dell'organo da parte dei gruppi criminali; situazione questa che può profilarsi non necessariamente in conseguenza di comportamenti illegali di taluno degli amministratori.

Le conclusioni raggiunte dalla Consulta sono state oggetto di aspre critiche di una parte della dottrina (27).

Le principali perplessità si sono, in primo luogo, appuntate sull'eccessiva dilatazione del concetto di ordine pubblico operata dalla Consulta, cui sarebbero stati attribuiti *“contorni a tal punto labili ed evanescenti da rendere la stessa figura, invece che strumento di tutela di valori primari, mezzo di compressione della sfera delle libertà individuali”* (28). In questo senso, si è sottolineato che la sentenza rischierebbe di aprire un varco nel sistema di garanzia costituzionale dei diritti fondamentali, non arginabile fino all'individuazione degli esatti confini della nozione di ordine pubblico e della correlata possibilità per i pubblici poteri di predisporre dei limiti all'esercizio dei diritti fondamentali per la sua tutela.

(27) Si vedano, in proposito, CIANCIO, *op. cit.*, 18 e ss.; CORSO, *Criminalità organizzata e scioglimento dei consigli comunali e provinciali: osservazioni critiche alla giurisprudenza costituzionale*, in *Nuove Autonomie*, 1993, I, 117 e ss.

(28) CIANCIO, *op. cit.*, 21.

Tale obiezione può, però, ormai dirsi superata a seguito della perimetrazione della nozione di ordine pubblico operata dal legislatore con l. 31 marzo 1998, n. 112 (sulla quale v. *infra sub par. 3*).

In secondo luogo, è stato evidenziato come l'intento del Giudice delle leggi di coinvolgere nella lotta alla criminalità organizzata l'intero ordinamento giuridico attraverso l'impegno di tutte le sue giurisdizioni (da quella penale a quella amministrativa) attraverso il riconoscimento della sindacabilità dei provvedimenti di scioglimento da parte del giudice amministrativo, non sia stato accompagnato da sufficienti indicazioni circa i criteri sulla base dei quali accertare la congruità dell'operato dell'amministrazione (29).

Anche questa seconda censura può considerarsi, allo stato, priva di fondamento, tanto in ragione del maggior rigore richiesto dall'attuale disciplina nell'individuazione e nella valutazione degli elementi indizianti circa l'esistenza di forme di condizionamento della criminalità organizzata, quanto alla luce degli stringenti elementi sintomatici a tal fine elaborati dalla giurisprudenza (cfr. *infra sub par. 3 e 6*).

3. La disciplina di cui all'art. 143 T.U.E.L. e le modifiche apportate dal c.d. Pacchetto sicurezza.

La disposizione contenuta nell'art. 15-bis, l. n. 55/1999 e s.m.i., è, da ultimo, confluita nell'art. 143, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (c.d. T.U.E.L.), il quale - nella sua originaria formulazione anteriore alle significative modifiche introdotte nel 2009 - si limitava a riprodurre, pressoché pedissequamente, il testo. Ciò nonostante, la nuova collocazione della misura dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali è indicativa della volontà del legislatore di eliminarne, formalmente, il carattere di specialità, inquadrandola organicamente nella parte dedicata al controllo sugli organi degli enti locali (30). La diversa sistemazione della norma non ne elide, tuttavia, la tradizionale *ratio*, da individuarsi pur sempre nella tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, così come già riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 103/1993 (31), nell'ampia accezione fornita dallo stesso legislatore nell'art. 159, d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (32), che, nel richiamare la sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni, lo definisce testualmente quale "*com-*

(29) CIANCIO, *op. cit.*, 28 e ss.; CELLA, *op. cit.*, 1212.

(30) In tal senso DE ANGELIS EFFREM DI TORRERUGGIERO, *La normativa di contrasto alle infiltrazioni mafiose con particolare riferimento alla gestione commissariale degli Enti locali*, in www.saranoprefetti.it; PIGNONE, *op. cit.*

(31) La Consulta, in particolare, ponendosi in continuità con l'orientamento della precedente giurisprudenza costituzionale che assegnava all'ordine pubblico il rango di bene superiore, inerente al sistema costituzionale e in grado di costituire un limite invalicabile rispetto ai diritti costituzionalmente garantiti, lo aveva declinato in un'accezione lata, comprensiva della sicurezza, dell'incolumità, della tranquillità e della difesa delle istituzioni; cfr., sul punto, CIANCIO, *op. cit.*, 20 e ss.

(32) In *Gazz. Uff.* 21 aprile 1998, n. 92.

plesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari su cui si regge l'ordinata civile convivenza della comunità nazionale" (33).

Nella sua nuova collocazione sistematica, la norma segue quella contenuta nell'art. 141 T.U.E.L., la quale contempla una serie tassativa di ipotesi di carattere generale in cui i consigli comunali e provinciali possono essere sciolti dal Presidente della Repubblica, dietro proposta del Ministero dell'Interno. Tali cause di scioglimento attengono essenzialmente a due aspetti: il primo, relativo al compimento, da parte degli amministratori locali, di atti contrari alla Costituzione, ovvero in ragione della commissione di gravi e persistenti violazioni di legge, nonché per gravi motivi di ordine pubblico (art. 141, comma 1, lett. *a*), T.U.E.L.); il secondo, originato, invece, dall'impossibilità di assicurare il normale funzionamento degli organi e dei servizi dell'Ente comunale (impedimento permanente, rimozione, decadenza, decesso del sindaco o del presidente della provincia; dimissioni del sindaco o del presidente della provincia; cessazione dalla carica per dimissioni contestuali, ovvero rese anche con atti separati purché contemporaneamente presentati al protocollo dell'ente, della metà più uno dei membri assegnati, non computando a tal fine il sindaco o il presidente della provincia; riduzione dell'organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti del consiglio; mancata approvazione del bilancio nei termini prescritti; assenza o mancata adozione degli strumenti urbanistici generali; art. 141, comma 1, lett. *b*), *c*) e *c-bis*), T.U.E.L.) (34).

Rispetto a quello qualificabile «ordinario» (35), lo scioglimento previsto dall'art. 143 T.U.E.L. - già nella sua originaria formulazione (36) - si pone *“in un rapporto di continuità e di sostanziale specificazione, presentando la medesima ratio di tutela: la salvaguardia della «tranquillità e della sicurezza del vivere sociale», componenti fondamentali della nozione di «ordine pubblico*

(33) GAGLIARDI, *Lo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata*, in *Foro amm. CdS*, fasc. 11, 2005, 3334, la quale suggerisce il collegamento tra ordine pubblico e sicurezza anche sulla base del dettato dell'art. 126 Cost., che, nel disciplinare lo scioglimento dei consigli regionali, prevede, in luogo del tradizionale riferimento all'ordine pubblico, quello alle ragioni di sicurezza nazionale; DE ANGELIS EFFREM DI TORRERUGGIERO, *op. cit.*; PIGNONE, *op. cit.*

(34) Per un'analisi dettagliata della norma si veda, tra gli altri, STADERINI, *op. cit.*, 297 e ss.

(35) STADERINI, *op. cit.*, 297.

(36) L'art. 143, comma 1, T.U.E.L., nella sua originaria formulazione, testualmente stabiliva: *“fuori dei casi previsti dall'art. 141, i consigli comunali e provinciali sono sciolti quando, anche a seguito di accertamento effettuati a norma dell'art. 59, comma 7, emergono elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse affidati ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica. Lo scioglimento del consiglio comunale o provinciale comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della provincia e di componente delle rispettive giunte, anche se diversamente disposto dalle leggi vigenti in materia di ordinamento e funzionamento degli organi predetti, nonché di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte”*.

materiale»” (37). Il rapporto di specialità sussistente tra le due ipotesi di scioglimento dei consigli comunali e provinciali richiamate, comporta, di conseguenza, l’applicabilità della disciplina di cui all’art. 143 T.U.E.L. anche nei confronti degli organi per i quali si siano già realizzati i presupposti previsti dall’art. 141 T.U.E.L., anche qualora fosse già intervenuto il relativo provvedimento di scioglimento e fino all’indizione delle elezioni per il rinnovo degli organi elettivi (38).

In disparte alle situazioni indicate dall’art. 141, l’art. 143, comma 1, T.U.E.L. (come sostituito dall’art. 2, comma 30, l. 15 luglio 2009, n. 94) (39) prevede attualmente, quale ulteriore situazione legittimante l’adozione di un provvedimento di scioglimento da parte del Capo dello Stato, l’accertamento di *“concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile degli amministratori di cui all’articolo 77, comma 2, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un’alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l’imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica”*.

Come emerge chiaramente dal raffronto tra la vecchia e la nuova formulazione dell’art. 143 T.U.E.L., con la riforma del 2009 il legislatore ha inteso circoscrivere i presupposti necessari per addivenire allo scioglimento dell’ente locale, non essendo più sufficiente, a tal fine, l’emersione di *“elementi su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi”*, risultando, di contro, necessaria l’emersione di *“concreti, univoci e rilevanti elementi”* idonei a comprovare l’esistenza di tali collegamenti. La specifica valenza probatoria degli elementi raccolti dall’amministrazione fa sì che la relativa valutazione non possa prescindere dalla sussistenza di *“circostanze che assumano, al contempo, rilievo fattuale (e per converso non si traducano in mere congetture o sospetti), carattere concordante (restando estranei allo spirito della norma*

(37) Così GAGLIARDI, *op. cit.*

(38) Cfr., in tal senso, PONTE, *Commento all’art. 143*, in *La riforma degli enti locali. Commentario al d.lg. 18 agosto 2000*, n. 267, diretto da F. PITERÀ - R. VIGOTTI, I, Torino, 2002, 640 e ss.; con riferimento alla disciplina antecedente al T.U.E.L., FORLENZA, *Infiltrazione mafiosa e scioglimento degli organi collegiali degli enti locali*, in *Riv. pen. econ.*, 1991, 317 e ss. *Contra* ALFANO-GULLOTTI, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni e condizionamenti della criminalità organizzata*, in *Nuova rassegna on line*, 3, 2010, secondo cui dev’essere accordata prevalenza allo scioglimento per infiltrazioni mafiose ove non sia già intervenuto il perfezionamento di concorrente procedura di scioglimento avviata ai sensi dell’art. 141 T.U.E.L. Sulla prevalenza dello scioglimento ex art. 143 T.U.E.L. in giurisprudenza: cfr. T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 24 marzo 1999, n. 351, in *T.A.R.*, 1999; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 13 gennaio 1999, n. 58, in *Foro Amm.*, 1999, 1902.

(39) In *Gazz. Uff.* 24 luglio 2009, n. 170.

episodi sporadici od occasionali) ed ampia significatività (desumibile da comportamenti complessivi e situazioni soggettive tali da determinare il pericolo di gravi disfunzioni, sia all'interno dell'amministrazione locale sia all'esterno sul piano dell'ordine e della sicurezza pubblica)” (40).

Il maggior rigore richiesto dal legislatore del 2009 nella valutazione degli elementi indizianti il collegamento degli amministratori locali con la criminalità organizzata emerge anche sotto il profilo dell'onere motivazionale gravante sull'amministrazione. La proposta di scioglimento, difatti, deve contenere un'analitica indicazione sia delle anomalie riscontrate nella gestione dell'ente, sia dei provvedimenti necessari al fine di rimuoverne tempestivamente gli effetti pregiudizievoli per l'interesse pubblico, oltre alla specifica menzione degli amministratori ritenuti responsabili delle condotte causative dello scioglimento.

Con la novella del 2009, peraltro, la verifica degli elementi significativi ai sensi dell'art. 143, comma 1, T.U.E.L., oltre a riguardare il “ceto politico” dell'ente locale, è estesa anche a quello “burocratico”, essendo essa diretta anche nei confronti del segretario comunale e provinciale, del direttore generale, dei dirigenti e dei dipendenti dell'ente. Come osservato dalla dottrina, *“tale riferimento espresso trova fondamento nell'evoluzione normativa che ha interessato la p.a. negli ultimi decenni, nel senso di mantenere distinto il piano delle responsabilità della sfera politica rispetto a quello della sfera amministrativa; tale assetto richiede che l'infiltrazione criminale possa verificarsi anche nel segmento gestionale dell'attività dell'ente” (41).*

Infine, una delle innovazioni di maggior rilievo apportate dalla l. n. 94/2009, attiene all'introduzione, nel comma 11 dell'art. 143 T.U.E.L., della previsione dell'incandidabilità degli amministratori locali, le cui condotte hanno causato la dichiarazione di scioglimento, alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, che si svolgono nella regione nel cui territorio si trova l'ente interessato dallo scioglimento limitatamente al primo turno elettorale successivo allo scioglimento stesso.

(40) Così ALFANO-GULLOTTI, *op. cit.* Cfr., in giurisprudenza, T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 18 giugno 2012, n. 5606, in www.lexitalia.it.

(41) Così STADERINI, *op. cit.*, 310. Cfr., in giurisprudenza, T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 14 dicembre 2010, n. 1593, in *Foro amm. TAR*, 2010, 12, 4047, secondo cui *“il principio di separazione tra le sfere politica e gestionale non esclude, anzi, avvalorata, la responsabilità complessiva degli amministratori elettivi, perché attribuisce loro una piena autonomia di scelta delle modalità e dei contenuti dell'azione amministrativa dell'ente e, dunque, una correlativa piena responsabilità finale quanto ai suoi risultati, che assorbe il controllo funzionale sugli uffici dell'ente, tramite la nomina dei responsabili, l'adozione dei programmi e dei regolamenti, l'istituzione di effettivi e selettivi meccanismi premiali e di controllo dell'attività degli uffici e dei loro addetti e così via. In altri termini, in forza del principio di separazione, l'organo politico è direttamente e pienamente responsabile del risultato finale dell'amministrazione, perché è sciolto da ogni controllo (esterno o interno) di legittimità sugli atti o di merito sulle scelte di governo”.*

4. La natura del decreto di scioglimento.

Sin dall'entrata in vigore dell'art. 15-*bis*, l. n. 55/1990, la dottrina e la giurisprudenza hanno ampiamente dibattuto in ordine alla natura giuridica del provvedimento di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per condizionamento della criminalità organizzata.

Secondo una prima tesi, assolutamente minoritaria, ai decreti di scioglimento dei consigli comunali dovrebbe essere riconosciuta natura di atti politici, come tali sottratti al sindacato giurisdizionale. Tale impostazione, sostenuta anche dall'Avvocatura Generale nelle conclusioni rassegnate nel giudizio di costituzionalità dell'art. 15-*bis*, l. n. 55/1990 (42), muove sostanzialmente dall'equiparazione degli atti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali a quelli di scioglimento dei consigli regionali contemplati dall'art. 126 Cost., cui parte della dottrina riconosce natura di atto politico (43). In particolare, questi ultimi, essendo riconducibili alla materia «direzione suprema dello Stato», sarebbero espressione di fini e interessi superiori rientranti nel concetto di sicurezza dello Stato, i cui mezzi di tutela erano stati definiti dalla Consulta di natura squisitamente politica (44).

In senso contrario si è, però, espressa la dottrina maggioritaria (45), in linea di continuità con quanto già sostenuto dalla Corte costituzionale nella citata sen-

(42) In particolare, l'Avvocatura Generale era pervenuta a tale conclusione attraverso una ampia disamina dei caratteri qualificanti delle misure, alla luce delle finalità perseguite dal legislatore e del tipo di procedimento configurato per la loro adozione. I provvedimenti in questione - secondo l'Avvocatura Generale - avrebbero carattere di specialità rispetto alle ipotesi di scioglimento delle assemblee elettive degli enti locali già contemplate nell'ordinamento dall'art. 39, l. n. 142/1990. La finalità che il legislatore avrebbe avuto di mira, dunque, sarebbe stata quella di superare la tradizionale delimitazione del concetto di ordine pubblico già in precedenza legittimante provvedimenti di scioglimento di organi elettivi locali, concetto riferito alla sicurezza e alla quiete pubblica; l'emergenza rappresentata dal crescente condizionamento di organizzazioni criminali sui pubblici poteri in ambito locale avrebbe, quindi, determinato la necessità di un superamento di quei tradizionali e limitati istituti, in ragione del carattere realmente eversivo dell'operato della criminalità organizzata di stampo mafioso. Le misure di rigore risponderebbero così ad esigenze generali e unitarie di difesa dello Stato dall'aggressione di contro poteri criminali. Siffatte connotazioni si rifletterebbero anche nel procedimento: l'adozione della misura è affidata alla delibera del Consiglio dei Ministri - il cui intervento non è viceversa previsto nelle ipotesi ordinarie di scioglimento - che è trasmessa al Presidente della Repubblica per l'emanazione e contestualmente alle Camere, prima ancora dell'esecutività del provvedimento, per evidenti esigenze di controllo politico anticipato. Tali peculiarità sostanziali e procedurali - sempre ad avviso dell'Avvocatura Generale - renderebbero le misure di scioglimento in argomento piuttosto assimilabili allo scioglimento dei consigli regionali per ragioni di sicurezza nazionale, a norma dell'art. 126, comma 3, Cost., misura cui si riconosce generalmente la natura di atto politico, non sindacabile in sede di giurisdizione amministrativa, bensì in sede di conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale in virtù dell'espresso disposto dell'art. 134 Cost. (che in ogni caso non riguarda i comuni e le province).

(43) GARRONE, *Atto politico (disciplina di diritto amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1987, I, 544.

(44) Si veda, sul punto, Corte cost., 24 maggio 1977, n. 86, in *Giur. Cost.*, 1977, 696 e ss.

(45) Cfr. CELLA, *op. cit.*, 1211; CIANCIO, *op. cit.*, 28; GAGLIARDI, *op. cit.*

tenza n. 103/1993. La Consulta aveva, in particolare, precisato che la categoria degli atti politici, da individuare con criteri restrittivi stante il principio della indefettibilità della tutela giurisdizionale *ex artt. 24 e 113 Cost.*, include gli atti che attengono alla direzione suprema e generale dello Stato considerato nella sua unità e nelle sue istituzioni fondamentali. Viceversa, i provvedimenti di scioglimento dei consigli comunali e provinciali “*non presentano tali requisiti, giacché, da un lato, la salvaguardia delle amministrazioni locali dalle ingerenze della criminalità organizzata risponde ad un interesse specifico e delimitato dello Stato, per quanto pressante e necessaria sia l’esigenza dell’intervento, e, d’altro lato, una volta che la norma abbia previsto i presupposti ed i contenuti del provvedimento, le valutazioni di ordine politico devono intendersi esaurite nella sede legislativa, restando al potere esecutivo il compito, che è proprio della sfera di azione della potestà amministrativa, di rendere operante il dettato della fonte primaria*”. Tale condivisibile orientamento è stato, successivamente, fatto proprio anche dalla giurisprudenza amministrativa (46).

Parimenti dibattuta è la natura sanzionatoria o preventiva del decreto di scioglimento.

La Consulta, nella più volte richiamata sentenza n. 103/1993, ne aveva affermato la natura senz’altro sanzionatoria, avendo la stessa come diretti destinatari gli organi elettivi, pur se caratterizzata da rilevanti aspetti di prevenzione sociale per la sua ricaduta sulle comunità locali che la legge intende sottrarre, nel loro complesso, all’influenza della criminalità organizzata (47).

Senonché, già all’indomani di tale pronuncia, la giurisprudenza amministrativa (48), supportata dalla dottrina predominante (49), si è pressoché unani-

(46) Cfr., in tal senso, Cons. St., sez. III, 6 marzo 2012, n. 1266, in *Redazione Giuffrè*, 2012; Cons. St., sez. IV, 22 febbraio 2007, n. 1004, in *Foro amm. CdS*, 2007, 3, 861; Cons. St., sez. V, 20 ottobre 2005, n. 5878, in *Foro amm. CdS*, 2005, 10, 2957; Cons. St., sez. V, 3 febbraio 2000 n. 585, in *Foro amm. CdS*, 2000, 442. Con specifico riferimento al profilo della partecipazione delle Camere all’adozione del provvedimento di scioglimento cfr. T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 22 dicembre 1992, n. 1277, in *Foro amm.*, 1993, secondo cui “*il provvedimento di scioglimento del consiglio comunale deliberato dal Consiglio dei Ministri, sebbene emanato nelle forme del d.P.R. e contestualmente trasmesso alle camere, non costituisce atto insindacabile giacché la trasmissione alle camere non implica partecipazione alla formazione del provvedimento e, comunque, l’art. 15-bis, l. 19 marzo 1990, n. 55, non lo qualifica come insindacabile, quindi anche nel caso di specie deve trovare applicazione l’art. 113 Cost., come nei confronti di qualsiasi altro atto della p.a.*”.

(47) Nel medesimo senso si vedano, in dottrina, SARTI, *sub art. 143*, in M. BERTOLISSI, *L’ordinamento degli enti locali*, Bologna, 2002, 571, il quale evidenzia la natura evidentemente sanzionatoria della misura, sebbene la stessa presenti anche forti connotazioni preventive; DE GIORGIO, *La cultura del sospetto non basta per sciogliere i consigli comunali, ma una regione su quattro è a rischio infiltrazioni*, in *D&G - Dir. e Giust.*, fasc. 44, 2003, 42 e ss.

(48) Si fa, in particolare, riferimento a Cons. St., 21 novembre 1994, n. 925, in Cons. St., 1994, I, 1496. In precedenza, nello stesso senso, T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 6 maggio 1992, n. 433, in *Foro Amm.*, 1993, 564.

(49) Cfr. CIANCIO, *op. cit.*, 23 e ss.; CICALA, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazione e condizionamento mafioso*, in *Nuova Rass.*, 1999, 847; CELLA, *op. cit.*, 1213; GAGLIARDI, *op. cit.*; LEOTTA, *op. cit.*

mamente schierata a sostegno della natura preventiva della misura. Costituisce principio oramai acquisito all'elaborazione giurisprudenziale quello secondo cui *“la natura del provvedimento di scioglimento del consiglio comunale per infiltrazioni mafiose (ex artt. 143 e ss. d.lgs. n. 267 del 2000) non è di tipo sanzionatorio, ma preventivo”* (50). È stato, infatti, osservato come *“la ratio che è sottesa allo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni della criminalità organizzata è collegata con un istituto di natura preventiva e cautelare, inteso ad evitare che gli indizi raccolti in ordine all'esistenza di una infiltrazione della criminalità possano compromettere il regolare e legittimo andamento della gestione della cosa pubblica. Essa non risponde, quindi, alle regole ordinamentali tendenti a stroncare la commissione di illeciti, ma si inquadra piuttosto nel sistema preventivo del controllo generale riservato allo Stato in ordine a fatti che, per la loro consistenza ed effettività, si reputano idonei a determinare uno sviamento dell'interesse pubblico, che necessariamente deve essere perseguito dall'ente locale, titolare esponenziale degli interessi della propria collettività”* (51).

Non sono, peraltro, mancate in dottrina voci che hanno sostenuto la tesi della natura mista, allo stesso tempo preventiva e sanzionatoria, della misura (52).

5. Il vigente sistema dello scioglimento dei consigli comunali. Il quadro indiziario posto a base delle valutazioni dell'autorità prefettizia ex art. 143 T.U.E.L. Natura ampiamente discrezionale dell'accertamento prefettizio.

Al fine di accertare la sussistenza di tentativi di infiltrazione mafiosa all'interno dell'Ente locale, l'art. 143 T.U.E.L. contempla un articolato procedimento, il quale prevede, anzitutto, la nomina, da parte dell'Ufficio prefettizio competente, di un'apposita Commissione d'indagine per mezzo della quale esercitare i poteri di accesso e di accertamento di cui è titolare per delega del Ministro dell'Interno ai sensi dell'art. 2, comma 2-*quater*, d.l. 29 ottobre 1991, n. 345. La Commissione, entro il termine (prorogabile) di tre mesi dalla data di accesso, redige una relazione conclusiva circa la sussistenza di elementi idonei a far propendere per l'esistenza di tentativi di infiltrazione da parte della criminalità organizzata.

Entro il termine di 45 giorni dal deposito delle conclusioni della Commissione d'indagine (ovvero quando abbia comunque diversamente acquisito gli elementi di cui al comma 1 ovvero in ordine alla sussistenza di forme di condi-

(50) Così Cons. St., sez. III, 6 marzo 2012, n. 1266, in *Redazione Giuffrè*, 2012; nello stesso senso, *ex plurimis*, Cons. St., sez. III, 28 maggio 2013, n. 2895, in *Foro amm. CdS*, 2013, 5, 1207; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 18 giugno 2012, n. 5606, in *Guida al diritto*, 2012, 35, 102; conformemente, con riferimento all'art. 15-*bis*, l. n. 55/1990: T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 16 giugno 1998, n. 1961, in *Foro Amm.*, 1999, 195; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 20 maggio 1992, n. 208, in *T.A.R.*, 1992.

(51) Così Cons. St., sez. IV, 22 giugno 2004, n. 4467, in *Foro amm. CdS*, 2004, 1713.

(52) BENEDETTI, *Controlli e responsabilità*, in *Diritto regionale e degli enti locali*, a cura di S. GAMBINO, Milano, 2003, 466.

zionamento degli organi amministrativi ed elettivi), il Prefetto, sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica integrato con la partecipazione del procuratore della Repubblica competente per territorio, invia al Ministro dell'Interno una relazione nella quale si dà conto della eventuale sussistenza degli elementi su possibili collegamenti degli Amministratori con la criminalità organizzata, anche con riferimento al segretario comunale o provinciale, al direttore generale, ai dirigenti e ai dipendenti dell'ente locale. Nella relazione vengono, altresì, indicati anche gli appalti, i contratti e i servizi interessati dai fenomeni di compromissione o interferenza con la criminalità organizzata o, comunque, connotati da condizionamenti o da una condotta antiggiuridica.

Infine, il Presidente della Repubblica, su proposta del Ministero dell'Interno e previa deliberazione favorevole del Consiglio dei Ministri, con proprio decreto, dispone lo scioglimento del Consiglio comunale o provinciale.

Lo scioglimento del Consiglio comunale o provinciale comporta la cessazione dalla carica di consigliere, di sindaco, di presidente della provincia, di componente delle rispettive giunte e di ogni altro incarico comunque connesso alle cariche ricoperte, anche se diversamente disposto dalle leggi vigenti in materia di ordinamento e funzionamento degli organi predetti.

Il decreto di scioglimento - pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale unitamente alla proposta del Ministro dell'Interno ed alla relazione prefettizia (ove sugli stessi il Consiglio dei Ministri non disponga di mantenere la riservatezza) - conserva i suoi effetti per un periodo da dodici a diciotto mesi prorogabili, in casi eccezionali, fino ad un massimo di ventiquattro mesi. L'eventuale provvedimento di proroga della durata dello scioglimento è adottato non oltre il cinquantesimo giorno antecedente alla data di scadenza della durata dello scioglimento stesso.

La disposizione di cui all'art. 143 T.U.E.L. si applica anche agli altri enti locali di cui all'art. 2, comma 1, T.U.E.L. (città metropolitane, comunità montane, comunità isolate e unioni di comuni), nonché ai consorzi di comuni e province, agli organi comunque denominati delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere, alle aziende speciali dei comuni e delle province e ai consigli circoscrizionali, in quanto compatibili con i relativi ordinamenti (art. 146 T.U.E.L.) (53).

Il comma 11 dell'art. 143 T.U.E.L. prevede, poi, che, fatta salva l'applicazione di ogni altra misura interdittiva ed accessoria eventualmente prevista, gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento del Consiglio comunale (o provinciale) *“non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, che si svolgono nella regione nel cui territorio si trova l'ente interessato dallo scio-*

(53) Cfr., con riferimento all'applicabilità dell'art. 143 T.U.E.L. alle Aziende sanitarie locali, SIMIOLI, *La rimovibilità dei vertici a.s.l. per condizionamento della criminalità di stampo mafioso*, in *Giur. mer.*, fasc. 11, 2006, 2515 .

glimento, limitatamente al primo turno elettorale successivo allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo. 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, che valuta la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento agli amministratori indicati nella proposta stessa".

Come evidenziato *supra*, l'intento perseguito dal legislatore nella predisposizione dello strumento di cui all'art. 143 T.U.E.L. è quello di arginare il pervicace fenomeno dell'infiltrazione della criminalità di tipo mafioso all'interno dell'apparato amministrativo degli Enti locali attraverso l'introduzione di un peculiare procedimento di verifica dell'esistenza di possibili collegamenti tra i consigli comunali (o provinciali), ovvero tra i singoli amministratori o dipendenti dell'Amministrazione, e le organizzazioni criminali, caratterizzato da una forte accelerazione temporale e da un'ampia discrezionalità nella valutazione degli elementi indiziati.

L'indagine circa la sussistenza di condizionamenti o collegamenti degli amministratori comunali (o provinciali) con la criminalità organizzata dev'essere condotta sulla base di circostanze che presentano un grado di significatività e di concluzione di livello inferiore rispetto a quelle che legittimano l'esercizio dell'azione penale o l'adozione di misure di sicurezza nei confronti degli indiziati di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso, essendo la natura del provvedimento di scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazioni mafiose - come rilevato *supra* - non di tipo sanzionatorio (54), ma preventivo, tant'è che il giudizio di rilevanza delle stesse può essere formulato anche sulla base della ricorrenza di un insieme di più episodi sintomatici, i quali, isolatamente considerati potrebbero anche non essere particolarmente significativi o determinanti, ma che acquistano rilevanza in una considerazione di insieme. Al riguardo, è stato evidenziato come proprio *"l'uso, da parte del legislatore, di una terminologia nell'art. 143, T.U. degli Enti locali ampia e indeterminata nell'individuazione dei presupposti per il ricorso alla misura straordinaria dello scioglimento del Consiglio Comunale è indicativo della volontà del legislatore di consentire un'indagine sulla ricostruzione della sussistenza di un rapporto tra gli amministratori e la criminalità organizzata sulla scorta di circostanze che presentino un grado di significatività e di concluzione di livello inferiore rispetto a quelle che legittimano l'azione penale o l'adozione di misure di sicurezza nei confronti degli indiziati di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso o analoghe. Ciò in quanto l'intento del legislatore è quello di riferirsi anche a situazioni estranee all'area propria dell'intervento penalistico o preventivo, nell'evidente consapevolezza della*

(54) Così anche la dottrina maggioritaria: cfr. GAGLIARDI, *op.cit.*; LONGO, *op. cit.*, 882 e ss.

scarsa percepibilità, in tempi brevi, delle varie concrete forme di connessione o di contiguità e dunque di condizionamento fra organizzazioni criminali e sfera pubblica, e della necessità di evitare con immediatezza che l'amministrazione dell'Ente locale permanga permeabile all'influenza della criminalità organizzata" (55). Proprio dalla natura preventiva del provvedimento di scioglimento del Consiglio comunale discende che, per la sua adozione, è sufficiente la sola presenza di elementi su collegamenti o su 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 (56), ma tali, comunque, da rendere plausibile, nella concreta realtà contingente e in base ai dati dell'esperienza, l'ipotesi di una possibile soggezione degli amministratori alla criminalità organizzata, quali i vincoli di parentela o di affinità, i rapporti di amicizia o di affari, le notorie frequentazioni (57).

Da quanto precede discende come la valutazione affidata agli organi ministeriali in merito alla sussistenza di episodi denotanti un collegamento con la criminalità organizzata, ovvero un condizionamento dell'attività posta in essere dall'Ente nell'esercizio delle sue funzioni da parte delle consorterie criminali, sia connotata da un'amplissima discrezionalità (58). In tal senso il Consiglio di Stato ha avuto più volte modo di precisare che *"l'art. 143, d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, conferisce alle massime autorità istituzionali competenti all'adozione del provvedimento di scioglimento dei consigli comunali, giustificato dal pericolo di infiltrazioni mafiose, un potere, ampio e altamente discrezionale, che non necessita dell'accertamento di quei presupposti di fatto che per essere provati in modo certo e conclusivo della responsabilità dei singoli amministratori richiedono lo svolgimento di procedimenti giuri-*

(55) Così T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 1 febbraio 2012, n. 1119, in *Foro amm. TAR*, 2012, 2, 442; nello stesso senso, *ex plurimis*, Cons. St., sez. VI, 10 marzo 2011, n. 1547, in *Foro amm. CdS*, 2011, 3, 964; Cons. St., sez. IV, 24 aprile 2009, n. 2615, in *Foro amm. CdS*, 2009, 4, 971; T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 30 novembre 2010, n. 12788, in *Foro amm. TAR*, 2010, 11, 3639; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 2 maggio 2006, n. 454, in *Foro amm. TAR*, 2006, 5, 1876; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 4 novembre 2002, n. 3516, in *Foro amm. TAR*, 2002, 3795. Analoga la posizione della giurisprudenza con riferimento alla norma di cui all'art. 15-bis, l. n. 55/1990: cfr. T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 17 novembre 1993, n. 1646, in *T.A.R.*, 1993.

(56) *In terminis* Cons. St., sez. III, 6 marzo 2012, n. 1266, in www.giustizia-amministrativa.it.

(57) Cfr., sulla rilevanza dei rapporti parentali, Cons. St., sez. VI, 10 marzo 2011, n. 1547, in *Foro amm. CdS*, 2011, 3, 964; Cons. St., sez. V, 14 maggio 2003, n. 2590, in www.giustizia-amministrativa.it; *contra* T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 8 marzo 2013, n. 1382, in *Foro amm. TAR*, 2013, 3, 913, secondo cui *"i legami parentali non sono sufficienti a desumere la sussistenza di un inquinamento mafioso, in difetto di più significative circostanze sintomatiche di tentativi di ingerenze della criminalità organizzata sulla conduzione dell'impresa e sugli esponenti aziendali"*.

(58) Cfr. PIGNONE, *op. cit.*; LEOTTA, *op. cit.*; LONGO, *op. cit.*, 881.

sdizionali o assimilati. I presupposti per l'esercizio di detto potere devono essere valutati non con riguardo ai singoli episodi e vicende amministrative, che considerati singolarmente possono non essere indicativi del collegamento o condizionamento con organizzazioni della malavita organizzata, ma nel loro insieme e per la idoneità ad esprimere un reale pericolo di infiltrazioni mafiosa nelle amministrazioni locali” (59). La qualificazione della concretezza, dell'univocità e della rilevanza dei fatti accertati dev'essere, dunque, riferita non atomisticamente e partitamente ad ogni singolo elemento, ma ad una valutazione complessiva del coacervo di elementi acquisiti, che nel loro complesso siano riferibili a fatti di cui non è in discussione l'accadimento storico (requisito di concretezza) e che in base al prudente apprezzamento dell'amministrazione esprimano, con adeguato grado di certezza, le situazioni di condizionamento e di ingerenza nella gestione dell'ente che la norma ha inteso prevenire (requisito dell'univocità) e siano, pertanto, sul piano causale rilevanti agli effetti predetti (60).

Conseguenza naturale di siffatta discrezionalità è quella secondo cui *“il sindacato del giudice di legittimità non può estendersi al merito della scelta discrezionale operata dall'amministrazione, ma può concernere la verifica della sussistenza delle circostanze di fatto riportate in motivazione, e la valutazione, sotto il profilo della logicità, del significato a queste attribuito, e dell'“iter” seguito” (61).*

L'ampiezza dei poteri di valutazione attribuiti dal legislatore agli organi ministeriali trova la propria giustificazione causale tanto nella finalità di garanzia del rispetto dei canoni di legalità da parte dell'apparato dell'Ente locale interessato, quanto nella tutela della effettiva partecipazione democratica della comunità nell'autogoverno dell'ente locale, sicché, il provvedimento che determina lo scioglimento del Consiglio comunale (o provinciale), lungi dal possedere carattere sanzionatorio o repressivo nei confronti dei singoli

(59) Così Cons. St., sez. V, 4 maggio 2005, n. 2160, in *Foro amm. CdS*, 2005, 5, 1459; nello stesso senso, *ex multis*, Cons. St., sez. III, 23 aprile 2014, n. 2038, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. St., sez. IV, 21 maggio 2007, n. 2583, in www.giustamm.it; Cons. St., sez. V, 3 febbraio 2000, n. 585, in *Foro amm.*, 2000, 442; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 9 marzo 2009, n. 1356, in *Foro amm. TAR*, 2009, 3, 828; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 10 marzo 2008, n. 321, in *Foro amm. TAR*, 2008, 3, 855; *id.*, 4 novembre 2002, n. 3516, in *Foro amm. TAR*, 2002, 3795.

(60) Cfr., in questo senso, Cons. St., sez. II, 30 ottobre 2013, n. 2661, in *Foro amm CdS*, 2013, 10, 2867; Cons. St., sez. IV, 2 marzo 2007, n. 1004, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. St., sez. VI, 5 ottobre 2006 n. 5948, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. St., sez. IV, 6 aprile 2005, n. 1573, in www.lexitalia.it; Cons. St., sez. IV, 4 febbraio 2003, n. 562, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. St., sez. V, 3 febbraio 2000 n. 585, in *Cons. St.*, 2000, I, 197. Nello stesso senso anche la dottrina: LONGO, *op. cit.*, 881; DIDONNA, *Nota a T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 20 ottobre 2006, n. 10754*, in *Corr. mer.*, 2006, 12, 1472.

(61) Così T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 29 gennaio 2002, n. 106, in *Foro amm. TAR*, 2002, 258; in senso analogo, Cons. St., sez. VI, 4 agosto 2006, n. 4765, in www.giustizia-amministrativa.it; Cons. St., sez. V, 23 luglio 1999 n. 719, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, n. 3, 250; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 10 marzo 2006, n. 2873, in *Foro amm. TAR*, 2006, 3, 1054; *id.*, 15 novembre 2004, n. 16778, in *Foro amm. TAR*, 2004, 3404.

amministratori - né, tantomeno, dei cittadini da essi rappresentati -, si atteggia, viceversa, quale misura di carattere straordinario e preventivo di salvaguardia della p.a. di fronte alle pressioni esercitate dalla criminalità organizzata (62).

Dalla straordinarietà della misura di scioglimento, la quale esige l'immediatezza dell'intervento amministrativo, discende l'attenuazione delle tipiche garanzie partecipative del relativo procedimento (63). Il provvedimento di scioglimento del Consiglio comunale per condizionamento dalla criminalità organizzata, infatti, non deve essere necessariamente preceduto dalla comunicazione di avvio del procedimento, trattandosi di attività di natura preventiva e cautelare, per la quale non vi è necessità di partecipazione anche per il tipo di interessi coinvolti che non concernono, se non indirettamente, persone, ma la complessiva rappresentazione operativa dell'ente locale e, quindi, in ultima analisi, gli interessi dell'intera collettività comunale; rileva quindi il carattere straordinario della misura che, nell'ipotesi di una concreta minaccia ai beni primari appartenenti a tutta la collettività, quali quelli rappresentati dall'ordine e dalla sicurezza pubblica, che lo scioglimento ex art. 143 T.U.E.L. è volto a tutelare, giustifica una immediata reazione dell'ordinamento, mediante un intervento rapido e deciso (64).

(62) Cfr., sul punto, *ex plurimis*, T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 14 dicembre 2010, n. 1593, in *Foro amm. TAR*, 2010, 12, 4047, secondo cui "lo scioglimento del consiglio comunale non ha natura sanzionatoria per i suoi componenti, o per la collettività locale che viene rappresentata, perché esso è strumento (sia pure estremo) di tutela della effettiva partecipazione democratica della comunità nell'autogoverno dell'ente locale. In presenza dei presupposti di legge, infatti, lo scioglimento è disposto in quanto l'autogoverno e, di conseguenza, l'efficace ed efficiente amministrazione della cosa pubblica si apprezzano come minacciate da pressioni della criminalità mafiosa, che, per la natura mutevole e fortemente mimetica di quest'ultima, possono essere perpetrate, in maniera non tipizzabile ex ante, alle quali bisogna poter far fronte con strumenti duttili. Il giudizio che porta allo scioglimento è dunque duplice, essendo volto ad apprezzare, in positivo, la sussistenza di un interesse criminale alla gestione pubblica ed, in negativo, la sussistenza di elementi strutturali di debolezza nella gestione dell'ente che possono consentirne la permeabilità rispetto a centri decisionali esterni"; nello stesso senso, T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 2 maggio 2006, n. 454, in *Foro amm. TAR*, 2006, 5, 1876; T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 15 novembre 2004, n. 16778, in *Foro amm. TAR*, 2004, 3404; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 29 gennaio 2002, n. 106, in *Foro amm. TAR*, 2002, 258.

(63) GAGLIARDI, *op. cit.*; SARTI, *op. cit.*, 572; SICARI, *Il carattere straordinario della procedura di scioglimento del Consiglio comunale ex art. 143 T.U.E.L. e l'affievolimento delle garanzie partecipative*, in www.ildirittoamministrativo.it; GROPPI, *Lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali per collegamenti mafiosi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 255.

(64) In tal senso, *ex multis*, Cons. St., sez. III, 14 febbraio 2014, n. 727, in *Foro amm CdS*, 2014, 2, 412; Cons. St., sez. V, 20 ottobre 2005, n. 5878, in *Foro amm. CdS*, 2005, 10, 2957; Cons. St., sez. IV, 22 giugno 2004, n. 4467, in *Foro amm. CdS*, 2004, 1713; Cons. St., sez. V, 22 marzo 1999, n. 319, in *Giur. it.*, 1999, 2175; T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 6 maggio 2013, n. 4440, in *Foro amm. TAR*, 2013, 5, 1550. *Contra* T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 7 dicembre 2010, n. 14261, in *Foro amm. TAR*, 2010, 12, 4052, secondo cui "sussiste l'obbligo di comunicazione di avvio del procedimento di scioglimento di un Consiglio comunale per infiltrazione mafiosa, in considerazione della mancanza di una espressa previsione di un caso di urgenza tipizzata, della natura discrezionale del provvedimento incidente su interessi costituzionalmente garantiti, della espressa previsione di un separato e differente procedimento cautelare da attivarsi in caso di urgenza apprezzata in concreto".

6. *Gli elementi sintomatici della ricorrenza dei presupposti richiesti dall'art. 143 T.U.E.L. per lo scioglimento del Consiglio comunale.*

Malgrado la novella del 2009 abbia senz'altro inteso circoscrivere l'individuazione dei presupposti richiesti per lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali, la norma continua a tacere in merito ai casi concreti in cui debba ritenersi esistente il collegamento degli amministratori locali con la criminalità organizzata.

Nel corso degli anni è, quindi, toccato alla giurisprudenza enucleare una serie di figure sintomatiche dell'infiltrazione, riconducibili tanto a condizioni di accertata o notoria diffusione della criminalità organizzata nel territorio comunale o provinciale, quanto alle disfunzioni dell'ente locale che dalla stessa derivano (65).

Anzitutto, dagli elementi raccolti dall'amministrazione deve emergere il profondo radicamento della criminalità organizzata nei gangli economici più vitali ed essenziali della comunità locale, il quale è in grado di giustificare, *ex se*, l'applicazione dell'istituto di cui all'art. 143 T.U.E.L. Infatti, come rilevato dal più attento indirizzo giurisprudenziale, *“l'applicazione dell'istituto di cui all'art. 143, d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, ricorre nelle ipotesi in cui l'andamento generale della vita amministrativa di un ente locale subisce influenze da un ipotizzato condizionamento mafioso, potendo di conseguenza l'indagine riguardare, oltre che scelte strettamente di governo - soprattutto quelle in materia di programmazione e pianificazione - anche specifiche attività di gestione, le quali sostanzialmente finiscono per essere quelle di maggior interesse per le consorterie criminali, in considerazione della maggiore e più repentina disponibilità che viene offerta di risorse pubbliche”* (66).

Ai fini della razionalità e sostenibilità di una determinazione di scioglimento, non è, dunque, strettamente necessario che gli elementi indiziari riguardino specificamente l'attività di governo (67), fermo restando che a tali

(65) STADERINI, *op. cit.*, 309; LONGO, *op. cit.*, 883.

(66) Così Cons. St., sez. III, 6 marzo 2012, n. 1266, in www.giustizia-amministrativa.it; nello stesso senso T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 9 marzo 2009, n. 1356, in *Foro amm. TAR*, 2009, 3, 828.

(67) *Contra*, BOTTINO, *I controlli statali sugli organi degli Enti locali: natura giuridica e presupposti dello scioglimento degli organi elettivi per infiltrazioni e condizionamenti della criminalità organizzata*, in *Foro amm. TAR*, fasc. 3, 2005, 804 e ss., secondo cui, *“in ragione delle dinamiche proprie delle decisioni amministrative collegiali, l'infiltrazione ed il condizionamento da parte di ambienti della criminalità organizzata - per risultare effettivo - deve attingere direttamente alla maggioranza dei soggetti che sono in grado di rendere la decisione dell'organo del tutto coincidente con la loro. In difetto si deve infatti presumere che la volontà dei consiglieri di minoranza, seppur «viziata» dai condizionamenti della malavita locale, resti nell'ambito degli interna corpora consiliari nel momento stesso in cui la decisione amministrativa collegiale assume la sostanza della volontà della maggioranza, essa viceversa scevra da influenze criminali. Sotto questo primo profilo, è dunque la regola di adozione delle decisioni proprie degli organi collegiali - nel privilegiare la volontà della maggioranza dei componenti dell'organo stesso - a far ritenere ininfluenza la partecipazione alla deliberazione (rectius, al contenuto dispositivo della medesima) di componenti dell'organo che esprimono un'opinione dissenziente, diversa da quella che forma oggetto della deliberazione stessa”*.

organi resta, comunque, affidato un compito di generale sorveglianza e verifica sull'andamento generale delle attività di gestione, essendo, viceversa, sufficiente *“la presenza di sintomatiche disfunzioni nell'agire dell'amministrazione comunale, alle quali gli amministratori non hanno saputo porre argine o che non hanno avvertito adeguatamente, e dalle quali si può desumere che interessi economici privati di uomini e di imprese legati alla criminalità hanno saputo giovare, in via sistematica o in episodi ricorrenti”* (68).

Peraltro, la stessa carente e distorta azione dell'Amministrazione comunale rispetto ai piani urbanistici ed edilizi è da ritenersi intrinsecamente rappresentativa di una amministrazione locale timida, debole, oggettivamente (anche se forse non consapevolmente) gregaria e collusiva con il sistema mafioso di condizionamento dello sviluppo sociale ed economico del territorio (69).

La soglia di tutela realizzata dal legislatore, ai fini dell'applicazione dell'istituto di cui all'art. 143 T.U.E.L., è così avanzata da rendere del tutto irrilevante la circostanza per cui le disfunzioni dell'apparato amministrativo siano pregresse rispetto all'insediamento del nuovo Consiglio comunale (o provinciale), ben potendosi gli episodi di collegamento e condizionamento con la criminalità organizzata dedurre da un contegno omissivo degli amministratori, i quali nulla abbiano fatto per arginare la situazione di inefficienza ed illegalità presente (70). Il condizionamento da parte della criminalità organizzata può essere, pertanto, frutto non solo di coartazione violenta o di timore, ma anche di una spontanea adesione culturale al sistema mafioso, ovvero di una pura e semplice volontà degli amministratori di quieto convivere con le consorterie malavitose (71).

Particolare attenzione è stata rivolta dalla giurisprudenza al settore degli appalti pubblici. Al riguardo il Consiglio di Stato (72) ha evidenziato come concreti indici di collusione e vicinanza alla criminalità organizzata possano

(68) Così Cons. St., sez. V, 23 agosto 2006, n. 4946, in *Foro amm. CdS*, 2006, 7-8, 2203; in senso analogo, *ex multis*, T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. I, 10 marzo 2008, n. 321, in *Foro amm. TAR*, 2008, 3, 855; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 13 gennaio 2005, n. 3, in www.giustizia-amministrativa.it.

(69) In questo senso, T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 14 dicembre 2010, n. 1593, in *Foro amm. TAR*, 2010, 12, 4047.

(70) Cfr. T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 14 dicembre 2010, n. 1593, in *Foro amm. TAR*, 2010, 12, 4047, secondo cui *“ai fini dell'istituto di cui all'art. 143 del d.lgs. n. 267/2000, non rileva il fatto che le disfunzioni dell'apparato burocratico amministrativo siano pregresse, essendo sufficiente che l'amministrazione in carica nulla abbia fatto in concreto per rimuovere l'inefficienza, con la conseguenza che anche un comportamento meramente omissivo, o comunque di tolleranza o di tiepidezza, o di dissociazione meramente nominale o dichiarata, ma non effettivamente posta in essere, costituisce in effetti la perpetuazione della situazione di disfunzione e di illegalità preesistente, che sul piano della tutela è oggetto di disvalore quanto la condotta commissiva che l'ha originata. Anzi, a fronte di una situazione pacificamente riconosciuta come di illegittimità, è necessario che ne sia disposta in tempi ragionevoli l'effettiva e sostanziale eliminazione”*.

(71) FILIPETTI, *Comune sciolto: finanzia la festa del boss. Istituzioni mute, così prosperano i clan*, in *D&G - Dir. e Giust.*, fasc. 44, 2006, 98.

(72) Cfr. Cons. St., sez. VI, 5 ottobre 2006, n. 5948, in www.giustizia-amministrativa.it.

essere desunti sia dalla scelta mirata di una specifica procedura di selezione del contraente privato - che permetta alla stazione appaltante di invitare alla gara soltanto un ristretto numero di concorrenti tra tutti gli operatori economici che avrebbero potuto parteciparvi -, sia da quella di uno specifico criterio di aggiudicazione. Anche l'eventuale aggiudicazione di appalti ad imprese attinte da informative prefettizie interdittive, le quali attestino inequivocabilmente la presenza di forme di inquinamento mafioso della compagine societaria, è stato ritenuto elemento idoneo a dimostrare l'asservimento dell'amministrazione dell'ente locale alla criminalità organizzata (73). La necessità di evitare l'infiltrazione della criminalità mafiosa nel settore dei contratti pubblici è, peraltro, considerata a tal punto rilevante che la giurisprudenza ritiene che anche la commissione straordinaria per la gestione degli enti locali, che si insedia a seguito dello scioglimento del Consiglio comunale (anche attraverso pressanti condizionamenti nel settore dei lavori pubblici), deve assumere tutte le iniziative istruttorie volte ad accertare fenomeni di condizionamento da parte della criminalità in rapporto all'aggiudicazione degli appalti, anche se diverse da quelle prescritte dalla normativa generale in materia di certificazioni e comunicazioni antimafia, e, conseguentemente, adottare le opportune misure volte a contrastare simili fenomeni, tra cui l'esclusione dalle gare di appalto di quelle imprese che, anche indirettamente, risultino collegate con le organizzazioni criminali (74).

Persino le iniziative antimafia messe in atto dall'amministrazione dell'ente locale (quali la sottoscrizione dei cc.dd. protocolli di legalità) possono essere idonee a dimostrare la sussistenza di forme di condizionamento degli organi elettivi o burocratici da parte della criminalità organizzata, qualora le stesse siano scientemente disapplicate dall'amministrazione comunale (o provinciale) (75).

L'analisi degli indici sintomatici delle forme di condizionamento degli enti locali da parte della criminalità organizzata elaborati dalla giurisprudenza consente di affermare che il potere di scioglimento dei consigli comunali (o provinciali) deve ritenersi correttamente esercitato qualora emergano "ele-

(73) FILIPETTI, *Se il Comune è appaltato alla mafia - Quando scatta lo scioglimento per l'infiltrazione dei clan*, in *D&G - Dir. e Giust.*, fasc. 11, 2006, 86. Nello stesso senso anche la giurisprudenza: cfr. T.A.R. Campania, Napoli, sez. I, 6 febbraio 2006, n. 1622, in www.giustizia-amministrativa.it. Si veda, in proposito, anche Cons. St., sez. V, 23 marzo 2004, n. 1566, in *D&G - Dir. e Giust.*, 2004, 24, 79, con nota di DIACO-FERRARI, *Quando la criminalità si "infiltra" norme a protezione dei consigli*, secondo cui "non è rilevante, ai fini dello scioglimento del Consiglio comunale per infiltrazioni mafiose, la circostanza che la giunta abbia conferito numerosi appalti ad imprese tra i cui dipendenti si contino innumerevoli pregiudicati per fatti di mafia, in quanto nel caso di appalto di servizi il rapporto di dipendenza del lavoratore sussiste solo con l'appaltatore, e non tocca l'Amministrazione comunale".

(74) In tal senso, *ex plurimis*, Cons. St., sez. V, 16 gennaio 2002, n. 214, in *Foro amm. CdS*, 2002, 96; Cons. St., sez. V, 1 giugno 2001, n. 2969, in *D&G - Dir. e Giust.*, 2001, fasc. 29, 78; T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. II, 11 maggio 2004, n. 1063, in *Foro amm. TAR*, 2004, 1564.

(75) Cfr. Cons. St., sez. III, 6 marzo 2012, n. 1266, con nota di DE CARLO, *Adozione di iniziative antimafia e presupposti per lo scioglimento dei consigli comunali*, in www.ilquotidianogiuridico.it.

menti su collegamenti diretti o indiretti degli amministratori con la criminalità organizzata o su forme di condizionamento degli amministratori stessi, che compromettono la libera determinazione degli organi elettivi e il buon andamento delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi alle stesse ovvero che risultano tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica; pertanto, tale norma considera, per quanto concerne il "rapporto" fra gli amministratori e la criminalità organizzata, circostanze che presentano un grado di significatività e di concluzione inferiore di quelle che legittimano l'avvio dell'azione penale o l'adozione delle misure di sicurezza nei confronti degli "indiziati" di appartenere ad associazioni di tipo mafioso o analoghe" (76).

7. Gli effetti dello scioglimento nei confronti degli amministratori degli enti locali.

Come già accennato, l'innovazione probabilmente di maggior impatto apportata dalla novella del 2009 alla disciplina dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali attiene all'introduzione, nel comma 11 dell'art. 143 T.U.E.L., di una peculiare ipotesi di incandidabilità per gli amministratori locali che, con le loro condotte, abbiano causato lo scioglimento degli organi elettivi degli enti locali d'appartenenza. In particolare, la norma prevede che, fatta salva l'applicazione di ogni altra misura interdittiva ed accessoria eventualmente prevista, gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, che si svolgono nella regione nel cui territorio si trova l'ente interessato dallo scioglimento, limitatamente al primo turno elettorale successivo allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo.

La previsione di cui all'art. 143, comma 11, T.U.E.L. costituisce una particolare ipotesi di responsabilità dirigenziale, applicabile ad ampio spettro sia ai dirigenti che ai membri degli organi elettivi degli enti locali disciolti. Tuttavia, lungi dal trattarsi di una responsabilità "automatica", essa deve essere oggetto

(76) Così Cons. St., sez. V, 18 marzo 2004, n. 1425, in *Foro amm. CdS*, 2004, 833. Sul punto si veda BOTTINO, *op. cit.*, 807, secondo cui, a seguito delle riforme succedutesi a partire dalla legge sull'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della provincia, sino alla definitiva formulazione del T.U.E.L. (ed attraverso le disposizioni sulle autonomie locali dettate dalla l. n. 127/1997 e dalla l. n. 265/1999) è profondamente mutato il ruolo attribuito all'organo consiliare, al punto da potersi ipotizzare un reale «svuotamento» delle attribuzioni dal medesimo conservate. L'attribuzione dell'azione di governo al Sindaco ed alla Giunta da esso nominata, unitamente al conferimento alla dirigenza amministrativa dei poteri di gestione e delle connesse responsabilità di risultato, affiderebbero oggi all'organo consiliare il ruolo di soggetto titolare della mera funzione «di indirizzo e controllo politico-amministrativo» (art. 42, comma 1, T.U.E.L.), organo cui spettano competenze deliberative in ordine ad ambiti tassativamente enunciati (art. 42, comma 2, T.U.E.L.), sicché la normativa in tema di scioglimento dei consigli comunali e provinciali per infiltrazioni mafiose avrebbe, oramai, perso attualità.

di accertamento in via definitiva da parte degli organi giurisdizionali a ciò preposti (77), in quanto esita nella sanzione della incandidabilità - in ambito regionale - alle prime elezioni successive allo scioglimento dell'ente locale, impingendo quindi nella sfera soggettiva più intima dei candidati, in quanto ha ad oggetto il diritto, costituzionalmente garantito, di elettorato passivo (78).

La norma si affianca al più ampio *genus* delle cause di incandidabilità originariamente previste dall'art. 15, l. n. 55/1990 (come modificato dalla l. 16 gennaio 1992, n. 16) (79), successivamente confluito nell'art. 58 T.U.E.L. (da ultimo abrogato dall'art. 17, comma 1, lett. a), d.lgs. 31 dicembre 2012, n. 235, c.d. legge Severino), delle quali condivide alcuni caratteri fondamentali. In generale, l'incandidabilità costituisce una nuova incapacità giuridica speciale, ontologicamente e teleologicamente diversa dalle altre situazioni che, del pari, impediscono l'elezione o la permanenza in una carica pubblica, perché limitano l'esercizio del diritto di elettorato passivo (80). Infatti, le circostanze che importano l'incandidabilità, escludono il diritto di elettorato passivo (rispetto alle elezioni amministrative) e non soltanto l'esercizio dello stesso, impedendo ai soggetti che ne sono colpiti, persino di adire la situazione giuridica prodromica rispetto all'elezione, ovvero la candidatura. In quest'ottica, diversamente da quanto avviene con riferimento ai seppur analoghi istituti dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità, l'incandidabilità si palesa come la conseguenza, non la causa, della perdita del diritto di elettorato passivo. L'ineleggibilità e l'incompatibilità, infatti, pur limitando l'esercizio del diritto di elettorato passivo, discendono, però, da situazioni che l'interessato può (e deve) rimuovere prima di essere candidato o al momento in cui viene eletto, e che vanno perciò ascritte alla categoria della incompatibilità, che l'ordinamento pone in riguardo al possibile contrasto d'interessi tra l'eleggendo e l'ente che esso dovrebbe rappresentare (81).

Malgrado le indubbie similitudini, la misura di cui all'art. 143, comma 11, T.U.E.L., va nettamente distinta dalla sanzione di incandidabilità prevista dall'abrogato art. 58 T.U.E.L., che prevedeva, quali cause ostative alla candidatura alle elezioni provinciali, comunali e circoscrizionali, come presidente e com-

(77) L'accertamento, come esplicitamente disposto dallo stesso comma 11 dell'art. 143 T.U.E.L., ha ad oggetto la verifica della presenza di elementi su collegamenti o forme di condizionamento che consentano di individuare la sussistenza di un rapporto fra gli amministratori e la criminalità organizzata: cfr., in tal senso, Trib. Catania, sez. I, 21 marzo 2014, in *Redazione Giuffrè*, 2014.

(78) In tal senso T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 15 ottobre 2012, n. 2005, in *Foro amm. TAR*, 2012, 10, 3362.

(79) In *Gazz. Uff.* 22 gennaio 1992, n. 17.

(80) In tal senso, in dottrina, CINNERA, *La partecipazione dell' "incandidabile" alle elezioni per il rinnovo dei consigli comunali (e provinciali): nullità dei voti o delle elezioni?*, in *www.giustamm.it*. Analogamente anche la giurisprudenza: cfr. Cons. Giust. Amm. Sicilia, sez. giurisd., 14 marzo 2000, n. 113, in *www.giustizia-amministrativa.it*; T.A.R. Sicilia, Catania, sez. II, 27 maggio 1999, n. 1021, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

(81) CINNERA, *op. cit.*

ponente di consigli e giunte, nonché di aziende speciali ed istituzioni e di comunità montane, l'aver riportato una condanna definitiva per il delitto previsto dall'art. 416-*bis* c.p. (ovvero per gli altri enumerati dall'art. 58, lett. *a*), *b*), *c*) e *d*), T.U.E.L.), nonché l'essere stati destinatari, in forza di un provvedimento definitivo, di una misura di prevenzione in relazione alla partecipazione ad associazioni di carattere mafioso (82). In tali casi, infatti, l'incandidabilità consegue come vera e propria obbligatoria sanzione accessoria ad una sentenza di condanna definitiva per i delitti ivi espressamente indicati. Al contrario, la misura prevista dall'art. 143, comma 11, T.U.E.L., assume una precisa finalità cautelativa e di prevenzione, sì da attuare una modalità di controllo sulle candidature, quanto meno in una fase circoscritta temporalmente e, comunque, successiva alla proposta di scioglimento del consiglio, che, evidentemente, non è conseguenza immediata della proposta, ma va disposta con successivo d.P.R. Peraltro, mentre la norma di cui all'art. 58 T.U.E.L. opera senza limiti di tempo (fatta salva la concessione della riabilitazione ai sensi dell'art. 178 T.U.E.L.), l'incandidabilità *ex art.* 143, comma 11, T.U.E.L. ha efficacia limitata al primo turno elettorale successivo allo scioglimento del consiglio dell'Ente locale; turno che, tuttavia, la stessa norma riferisce *“alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, che si svolgono nella regione nel cui territorio si trova l'ente interessato dallo scioglimento”*. Difatti, *“proprio l'univoco tenore letterale e grammaticale della norma, chiaramente evidenziato dall'utilizzo tra il penultimo e l'ultimo termine della richiamata enumerazione, della congiunzione coordinante copulativa “e”, solitamente adoperata per esprimere l'unione di due elementi, e non già della congiunzione coordinante semplice disgiuntiva “o”, solitamente usata per esprimere un'alternativa, consente, infatti, [...] di identificarne l'ambito applicativo in relazione a tutte le tornate elettorali di cui alla medesima enumerazione. Quanto, invece, all'ambito temporale di operatività della dichiarazione di incandidabilità assunta con provvedimento giurisdizionale definitivo, esso risulta dalla norma in commento testualmente circoscritto «al primo turno elettorale successivo allo scioglimento del consiglio». L'inequivoco significato letterale della citata disposizione - in forza del quale la dichiarazione (definitiva) di incandidabilità è destinata a produrre i suoi effetti esclusivamente con riferimento alle prime elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali che si svolgono nella regione nel cui territorio si trova l'ente interessato dallo scioglimento successivamente allo scioglimento stesso comporta [...] che la pronuncia definitiva di incandidabilità, ove sopravvenga [...] dopo lo svolgimento del primo turno di una o più elezioni tra quelle elencate, è destinata a produrre i suoi effetti esclusivamente con riferimento alle altre elezioni (tra quelle elencate) non ancora svoltesi dopo lo scioglimento, non anche con riferimento alle successive tornate delle elezioni già tenutesi*

(82) Sul punto si veda ALFANO-GULLOTTI, *op. cit.*

nelle more del procedimento per la dichiarazione di improcedibilità” (83).

L'interpretazione che precede, invero, oltre che coerente con il tenore letterale della disposizione (alla stregua del canone interpretativo di cui all'art. 12 disp. prel. c.c.) è, altresì, rispettosa del principio generale di libero accesso di tutti i cittadini in condizione di uguaglianza alle cariche elettive (art. 51 Cost.) e del costante orientamento della Corte costituzionale (84), secondo cui le limitazioni al diritto di elettorato passivo, per essere conformi al dettato dell'art. 51 Cost., devono considerarsi di stretta interpretazione, atteso che circoscrive il sacrificio del suddetto diritto entro i limiti temporali (previsti dalla stessa norma) strettamente necessari per il soddisfacimento delle esigenze di pubblico interesse dalla medesima norma perseguite attraverso la misura di carattere preventivo dell'incandidabilità, esigenze individuabili, alla luce della *ratio legis* sottesa alla norma, nella necessità di garantire un elettorato passivo scevro da contaminazioni e condizionamenti con ambienti della malavita organizzata (85).

Ai fini della dichiarazione d'incandidabilità il Ministro dell'Interno invia, senza ritardo, la proposta di scioglimento - corredata dalla relazione prefettizia di accompagnamento che ne costituisce parte integrante - al tribunale competente per territorio, il quale valuta la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 dell'art. 143 T.U.E.L. con riferimento agli amministratori indicati nella proposta stessa. Al procedimento si applicano, in quanto compatibili, le norme sul rito camerale di cui al libro IV, titolo II, capo VI, del codice di procedura civile (artt. 737 e ss.).

La norma tace in merito alla forma del provvedimento conclusivo del giudizio. Malgrado il silenzio serbato sul punto, deve, comunque, ritenersi che lo stesso debba rivestire la forma della sentenza per due ordini di ragioni (86).

In primis, l'art. 143, comma 11, T.U.E.L., pur non prendendo posizione al riguardo, prevede che l'incandidabilità debba essere dichiarata con provvedimento definitivo. È evidente che il tipico provvedimento destinato ad avere carattere di definitività, e cioè a passare in giudicato, è la sentenza.

In secundis, la prevalenza accordata alla sostanza dei provvedimenti giudiziari rispetto alla forma dagli stessi rivestita, rapportata alla indubbia natura contenziosa del procedimento ex art. 143, comma 11, T.U.E.L. ed alla incidenza e stabilità del provvedimento con cui lo stesso si conclude rispetto ai diritti soggettivi in discussione, fanno senz'altro propendere per la natura sostanziale

(83) Così App. Napoli, sez. I, 16 agosto 2012, n. 2926 (inedita).

(84) Cfr., *ex plurimis*, Corte cost., 30 ottobre 1996, n. 364, in *Giust. civ.*, 1997, I, 345; Corte cost., 6 maggio 1996, n. 141, in *Foro amm.*, 1997, 73; Corte cost., 13 luglio 1994, n. 295, in *Riv. giur. polizia locale*, 1996, 249; Corte cost., 17 giugno 1992, n. 280, in *Giur. it.*, 1994, I, 524, con nota di POLICE.

(85) Analoga anche la posizione della giurisprudenza amministrativa: cfr. Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 22 gennaio 2013, n. 18, in *Foro amm. CdS*, 2013, 1, 278.

(86) App. Catanzaro, sez. I, 28 aprile 2014, n. 588 (inedita).

di sentenza del provvedimento *de quo*, presentando la statuizione il requisito della decisorietà e della definitività, con efficacia assimilabile a quella del giudicato, sicché anche il decreto eventualmente emesso avrebbe, comunque natura sostanziale di sentenza.

Dalla natura sostanziale di sentenza del provvedimento conclusivo del giudizio discende che l'incandidabilità dichiarata con provvedimento definitivo, imposta dall'art. 143, comma 11, T.U.E.L., alla data fissata per la presentazione delle candidature, nonché a quella dello svolgimento delle elezioni, non è ravvisabile laddove sia stata dichiarata solo dalla Corte d'appello, la cui decisione ha in sé tutte le caratteristiche necessarie per essere assoggettata al ricorso straordinario per Cassazione, non potendosi ricondurre in tal caso alla pronuncia dei giudici di secondo grado quella definitività strutturalmente e funzionalmente incompatibile con un ulteriore grado di giudizio. In pendenza del termine per il ricorso per Cassazione avverso la decisione di appello, dunque, gli amministratori locali devono essere ritenuti candidabili, con conseguente validità delle elezioni che si siano svolte (87).

8. Considerazioni conclusive.

La misura dello scioglimento dei consigli comunali e provinciali, concepita dal legislatore all'apice del periodo stragista di inizio anni '90, rappresenta il più incisivo strumento normativo diretto ad arginare il grave fenomeno della collusione degli apparati politico-amministrativi degli enti locali (specie di piccole dimensioni) con la criminalità organizzata di tipo mafioso, divenuto oramai endemico in alcune zone del territorio nazionale.

La natura preventiva della misura, che consente all'Amministrazione di valutare circostanze che presentano un grado di significatività e di concluzione inferiore rispetto a quelle che legittimano l'avvio dell'azione penale o l'adozione di misure di sicurezza nei confronti degli amministratori locali coinvolti, unitamente all'elasticità dei presupposti necessari per la sua adozione, ne fanno uno strumento assai duttile nelle mani della p.a. per agilmente fronteggiare la multiformità delle forme di condizionamento della criminalità organizzata sugli apparati elettivi ed amministrativi degli enti locali. A tal fine un ruolo fondamentale spetta all'elaborazione giurisprudenziale, la quale è in grado di valutare la ricorrenza non soltanto di tutte le possibili forme di «asservimento» degli amministratori locali alle organizzazioni malavitose, ma anche di quelle posizioni di connivenza morale o di mera tolleranza e convivenza tipiche delle realtà dei piccoli comuni, le quali sfuggono, per la loro intrinseca natura, a qualsiasi forma di tipizzazione normativa *ex ante*.

(87) In questo senso, *ex plurimis*, Cons. giust. amm. Sicilia, sez. giurisd., 2 aprile 2013, n. 395, in *Guida al diritto*, 2013, 20, 90, con nota di PONTE; T.A.R. Sicilia, Palermo, sez. II, 15 ottobre 2012, n. 2005, in *Foro amm. TAR*, 2012, 10, 3362.

In quest'ottica, le perplessità avanzate circa l'affidamento della valutazione sulla ricorrenza dei presupposti di cui all'art. 143 T.U.E.L. ad un organo amministrativo e l'indipendenza di essa dagli esiti di un eventuale giudizio penale (88) possono essere facilmente superate sia in considerazione della già evidenziata natura altamente preventiva della misura, sia in ragione della sottoponibilità del provvedimento di scioglimento al sindacato giurisdizionale, seppur solo estrinseco, del giudice amministrativo, cui è rimesso il compito di neutralizzare un eventuale distorto utilizzo dell'istituto *de quo*.

Analogamente, privi di fondamento sono i dubbi mossi circa l'asserita intollerabile lesione dell'autonomia degli enti locali, oltre che, soprattutto, della volontà popolare espressa in sede elettorale che l'utilizzo dello strumento di cui all'art. 143 T.U.E.L. comporterebbe. Viceversa, proprio la possibilità di disporre lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali asserviti o, comunque, contigui alle locali consorterie mafiose costituisce il più efficace strumento posto in essere dal legislatore a tutela dell'autonomia e della libera determinazione degli organi elettivi degli enti locali, che, liberati dal condizionamento della criminalità organizzata, possono tornare a perseguire il solo interesse pubblico al cui conseguimento sono naturalmente preordinati.

Fondamentale in questo senso, è la previsione contenuta nel nuovo comma 11 dell'art. 143 T.U.E.L., la quale, assicurando la sostanziale estromissione dalla vita politico-istituzionale dell'ente degli amministratori le cui condotte hanno causato lo scioglimento, gioca un ruolo determinante nel consentire il riappropriamento degli organi istituzionali e della gestione della cosa pubblica da parte della porzione «sana» della comunità locale.

(88) CELLA, *op. cit.*, 1220.