

Publicato il 03/02/2020

**N. 01381/2020 REG.PROV.COLL.**  
**N. 00241/2020 REG.RIC.**



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm.;

sul ricorso numero di registro generale 241 del 2020, proposto da

-OMISSIS-, rappresentati e difesi dagli avvocati Nico Moravia, Marco Giustiniani e Antonello Frasca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Marco Giustiniani (Pavia e Ansaldo) in Roma, via Bocca di Leone n. 78;

*contro*

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Interno e Ufficio Territoriale del Governo di Foggia, in rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

*nei confronti*

Comune di -OMISSIS- non costituito in giudizio;

*per l'annullamento*

*previa adozione delle opportune misure cautelari*

e – in via subordinata – per l'accertamento dell'illegittimità, per la condanna al risarcimento del danno, per l'annullamento, ex art. 116, comma 2, c.p.a.,

del decreto del Presidente della Repubblica del 22 ottobre 2019, recante “Nomina della commissione straordinaria per la gestione del Comune di -OMISSIS-”, registrato alla Corte dei conti il 25 ottobre 2019 e pubblicato sulla GU Serie Generale n. 266 del 13 novembre 2019; b) della deliberazione del Consiglio dei Ministri, adottata nella riunione del 15 ottobre 2019; c) della proposta del Ministro dell'Interno del 11 ottobre 2019, allegata al suddetto decreto; d) della relazione della Prefettura UTG di Foggia, ai sensi dell'art. 143, comma 3, d.lgs. n. 267/2000, prot. n. 551/eps/2019(2), del 22 luglio 2019, allegata al suddetto decreto; e) della relazione della Commissione di accesso presso il Comune di -OMISSIS-, depositata in data 9 luglio 2019 (protocollo sconosciuto); f) dei verbali della seduta del 19 luglio 2019, richiamati nella suddetta proposta ministeriale, del Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica integrato con la partecipazione del procuratore capo della direzione distrettuale antimafia di Bari e del procuratore della Repubblica di Foggia; g) del provvedimento prefettizio n. 09/O.P.S. (2) del 7 gennaio 2019, richiamato nella suddetta relazione prefettizia, avente ad oggetto la nomina della Commissione d'indagine ex art. 143, presso il comune di -OMISSIS-; h) della nota del 2 aprile 2019 con cui la Commissione di accesso presso il Comune di -OMISSIS- ha richiesto una proroga per ulteriori tre mesi ai fini del completamento delle attività di indagine; i) del provvedimento

prefettizio n. 226/O.P.S. (2) del 4 aprile 2019, con cui è stato prorogato per ulteriori tre mesi il termine – decorrente dalla data di insediamento – assegnato alla Commissione d'indagine; l) del decreto ministeriale n. 17102/128/32(6) – Uff. V-Affari Territoriali del 19 dicembre 2018, richiamato nella suddetta relazione prefettizia, con il quale il Prefetto è stato autorizzato all'esercizio dei poteri di cui all'art. 1, comma 4, d.l. n. 629/1982, convertito in l. n. 726/1982; m) di tutti i provvedimenti e gli atti connessi, presupposti e consequenziali, ancorché non conosciuti, ove occorra, i verbali della Commissione di accesso presso il Comune di -OMISSIS- con i relativi allegati, nonché le informative e i rapporti di servizio della Polizia giudiziaria inerenti ai fatti richiamati nella relazione prefettizia del 22 luglio 2019; con accertamento del diritto di accesso - del provvedimento di diniego all'accesso agli atti dei verbali delle riunioni del Comitato Provinciale per l'ordine e la Sicurezza Pubblica, prot. n. 6771 del 27 dicembre 2019, della Prefettura UTG di Foggia.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Ministero dell'Interno e dell'Ufficio Territoriale del Governo Foggia;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 29 gennaio 2020 la dott.ssa Lucia Maria Brancatelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con il gravame in epigrafe, i ricorrenti, nella rispettiva qualità di Sindaco e consiglieri comunali del Comune di -OMISSIS-, hanno chiesto l'annullamento del D.P.R. del 22 ottobre 2019, con il quale è stato disposto, ai sensi dell'art. 143 del d.lgs. n. 267/2000 (Tuel), lo scioglimento del consiglio comunale, sulla base della proposta del Ministro dell'Interno e della relativa relazione prefettizia.

2. Fanno preliminarmente presente che la relazione del Ministro dell'Interno riprende la linea dei fatti e delle argomentazioni sviluppate dal Prefetto di Foggia e che questi, a sua volta, è pervenuto nelle sue determinazioni sulla scorta del contenuto della relazione conclusiva redatta dalla Commissione d'indagine dallo stesso nominata.

3. I ricorrenti, nel primo motivo di impugnazione, sostengono che gli atti gravati sono illegittimi per omessa considerazione delle attività amministrative poste in essere al fine di contrastare l'illegalità e il fenomeno mafioso.

Nel secondo motivo lamentano la sostanziale inattendibilità delle conclusioni raggiunte a seguito dell'istruttoria, sia perché sostenute da argomentazioni ritenute prive della necessaria logicità e congruenza sia per l'asserita presenza di errori e inesattezze, con riferimento alle posizioni dei singoli amministratori oggetto di accertamento e all'attività amministrativa svolta dal Comune di -OMISSIS-, nel periodo oggetto di indagine.

Al terzo motivo, i ricorrenti deducono che proposta del Ministro dell'Interno (che recepisce la relazione prefettizia e la relazione della Commissione di accesso) non avrebbe valutato che, al momento della nomina della commissione straordinaria, il Comune di -OMISSIS- era già amministrato (sempre in via straordinaria) da un commissario prefettizio – ai sensi dell'art. 141 Tuel. Ritengono, pertanto, la proposta carente sul piano motivazionale e lesiva del principio di proporzionalità, in quanto non avrebbe dovuto proporre lo scioglimento e la gestione commissariale straordinaria, ma al massimo le altre misure previste dall'art. 143, comma 5, Tuel a carico dei soggetti non amministratori.

Infine, nel quarto mezzo deducono l'illegittimità – in via derivata – del d.P.R. impugnato per la violazione del termine previsto dal Tuel per la conclusione dei lavori della Commissione di accesso incaricata dal Prefetto di Foggia.

E' presente nel ricorso anche una domanda di risarcimento dei danni subiti, ed in particolare di quelli all'immagine, in ragione della diffusione da parte della stampa locale dei contenuti (non filtrati) della relazione "riservata" della Commissione di accesso. Vengono, altresì, formulate istanze istruttorie e di accesso a tutti gli atti del procedimento che ha condotto all'adozione della misura dissolutiva.

4. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Ministero dell'Interno e l'Ufficio Territoriale del Governo di Foggia si sono costituiti in giudizio, eccependo in primo luogo l'inammissibilità del ricorso in quanto al momento dell'adozione del D.P.R. oggetto d'impugnativa il consiglio comunale di -OMISSIS- era stato già sciolto da ai sensi dell'art. 141 del d.P.R. 267/2000 per dimissioni del Sindaco. Nel merito, chiedono la reiezione del ricorso siccome infondato.

5. Alla camera di consiglio del 29 gennaio 2020, i difensori dei ricorrenti hanno insistito nell'ammissibilità del ricorso, anche in ragione della sussistenza di un interesse di tipo risarcitorio all'accertamento dell'illegittimità degli atti impugnati. Il Collegio ha dato avviso alle parti presenti come da verbale della possibilità di definire la causa, sussistendone tutte le condizioni ai sensi dell'art. 60 c.p.a., con sentenza in forma semplificata; il ricorso è stato, quindi, trattenuto in decisione.

6. Il ricorso è inammissibile, alla luce dell'orientamento più volte espresso dalla Sezione, da cui non vi sono ragioni per discostarsi, in materia di carenza di interesse a ricorrere sia dei componenti degli organi comunali disciolti, laddove non sia possibile configurare un utile effetto ripristinatorio, sia dei cittadini elettori, in quanto privi di un interesse diretto, concreto ed attuale all'annullamento dell'atto impugnato.

Gli organi comunali risultavano, infatti, essere già stati disciolti in ragione delle dimissioni del Sindaco di -OMISSIS- ai sensi dell'art. 141 Tuel, sicché i ricorrenti non potrebbero comunque riottenere per mezzo dell'annullamento del D.P.R. del 22 ottobre 2019 le cariche elettive in precedenza ricoperte (cfr., avuto riguardo a una fattispecie simile, Tar Lazio, Sez. I, 28 ottobre 2019, n. 12355; 3 maggio 2019, n. 5584; 2 marzo 2018, n. 2327).

I ricorrenti non trarrebbero poi alcun concreto e utile effetto dall'annullamento del provvedimento di scioglimento neppure nella loro posizione di cittadini elettori del Comune, con riferimento alla quale numerose sentenze della Sezione (cfr., Tar Lazio, 2 maggio 2018, n. 4836; 20 febbraio 2018, n. 1935 e 15 dicembre 2017, n. 12424) hanno rilevato la carenza di interesse a ricorrere, in quanto “...l'impugnazione dello scioglimento dell'organo consiliare non è annoverabile tra le azioni proponibili dai singoli elettori ai sensi del richiamato art. 9 del TUEL, e ciò in quanto la misura dissolutoria di cui all'art. 143, mentre incide sulle situazioni soggettive dei componenti degli organi elettivi, i quali, per effetto di essa, vengono a subire una perdita di status, non altrettanto incide su quella dell'ente locale, titolare di posizioni autonome e distinte, che, anzi, nella misura vede uno strumento di tutela e di garanzia dell'Amministrazione. E, pertanto, l'azione popolare in questa sede proposta per impugnare lo scioglimento del [...] e la nomina di una Commissione straordinaria per la provvisoria gestione del medesimo, risulta inammissibile per difetto di legittimazione, perché lo strumento offerto dall'art. 9 del TUEL non può essere articolato per far valere azioni che non sono di spettanza dell'ente locale nell'interesse del quale si dichiara di agire (Cass. Civ., Sez. I, 10 giugno 2016, n. 11994)”.

La Sezione ha pure escluso la configurabilità, in casi simili, di possibili implicazioni “moralì” che riguarderebbero (l'interesse de) i singoli amministratori, ricordando come, per giurisprudenza costante, il provvedimento di scioglimento ex art. 143 TUEL si basa sull'accertata diffusione sul territorio della criminalità organizzata e non ha natura di provvedimento “sanzionatorio”, non avendo finalità repressive nei confronti di singoli, ma risponde allo scopo fondamentale di salvaguardare la funzionalità dell'amministrazione pubblica (cfr. Tar Lazio, Sez. I, 29 marzo 2018, n. 3542, con ampi richiami giurisprudenziali).

Non può individuarsi la sussistenza di un interesse al ricorso neppure in relazione alla possibilità per gli amministratori, a causa scioglimento del Consiglio Comunale per presunti condizionamenti mafiosi, di essere sottoposti a giudizio di incandidabilità ex art. 143, comma 11, d.lgs. 18.8.2000 n. 267. Sul punto, devono essere richiamate le pronunce del

Consiglio di Stato (Sez. III, n. 5782 del 2017 e n. 3170/2017; Sez. I, n. 10049/2016) che hanno rilevato, in fattispecie similari, che “lo scioglimento del Consiglio comunale prescinde dall’accertamento di responsabilità di singoli soggetti ed è rimedio attraverso il quale il legislatore ha inteso ovviare ad una condizione patologica dell’ente nel suo complesso. Il provvedimento di scioglimento non è quindi la conseguenza di responsabilità del singolo amministratore...” e che “L’unico provvedimento al quale si potrebbe quindi semmai riconoscere natura sanzionatoria, è, invece, quello, diverso, ex art. 143, co. 11 TUEL, con il quale viene decretata l’incandidabilità ed il quale è adottabile nei confronti dei soggetti ritenuti responsabili dello scioglimento”.

In particolare, le decisioni hanno ritenuto che l’incandidabilità dell’ex sindaco, pronunciata con provvedimento dell’Autorità giurisdizionale, ai sensi dell’art. 143, comma 11, TUEL, non è conseguenza automatica dello scioglimento del Comune.

Anche la Corte di Cassazione ha affermato che l’incandidabilità degli amministratori non è automatica, ma richiede una valutazione delle singole posizioni in nome del diritto costituzionale all’elettorato passivo, per verificare che collusioni o condizionamenti abbiano determinato una cattiva gestione della cosa pubblica (Cassazione civile, sez. I, 11/01/2017, n. 516).

Si rammenta, poi, che anche questa Sezione ha avuto modo di osservare, in ordine alla prospettata sussistenza di un interesse al giudizio avverso il decreto di scioglimento del consiglio comunale per condizionamento mafioso e quello di cui all’art. 143, comma 11, TUEL, che “si tratta di giudizi autonomi che hanno ad oggetto accertamenti distinti, quello di incandidabilità una valutazione delle singole posizioni e dei singoli comportamenti, laddove il presente giudizio verte sulla legittimità del provvedimento di scioglimento del consiglio comunale, il quale, a sua volta, prescinde dall’accertamento di responsabilità di singoli soggetti” (Tar Lazio, n. 2327/2018, cit.).

Non vale a radicare l'interesse al giudizio neppure la presentazione della domanda risarcitoria, sia per l'assoluta genericità della sua prospettazione sia perché, quanto al presunto danno all'immagine subito dai ricorrenti a seguito della diffusione di notizie "non filtrate" presso gli organi di stampa, si tratta di una questione che non afferisce alla legittimità degli atti impugnati o, più in generale, all'esercizio del potere amministrativo ed è, conseguentemente, irrilevante ai fini dell'ammissibilità del giudizio.

7. Il ricorso è, quindi, inammissibile per carenza di interesse.

8. La peculiarità della controversia giustifica la compensazione tra le parti delle spese di lite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile.

Compensa le spese.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196 (e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016), a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 gennaio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Antonino Savo Amodio, Presidente

Roberta Cicchese, Consigliere

Lucia Maria Brancatelli, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**IL PRESIDENTE**



**Lucia Maria Brancatelli**

**Antonino Savo Amodio**

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.