

ELEZIONI AMMINISTRATIVE: Art. 143 D.Lgs. n. 267 del 2000 - Incandidabilità - Accertamento - Valutazione del provvedimento amministrativo di scioglimento dell'organo - Esclusione – Conseguenze.

Cass. civ., ordinanza 19 febbraio 2021, n. 4495

- In *Guida al Diritto*, 21, 2021, pag. 90

“[...] L'accertamento della incandidabilità degli amministratori, ai sensi dell'art. 143, comma 11, del TUEL di cui al D.Lgs. n. 267 del 2000, attiene alle condotte che hanno dato causa allo scioglimento dell'organo consiliare, non alla valutazione del provvedimento amministrativo di scioglimento dell'organo, che quelle hanno pure generato, ed è disposto, ai sensi del precedente comma 3, del menzionato art. 143 TUEL, con D.P.R. ("su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri entro tre mesi dalla trasmissione della relazione di cui al comma 3, ed è immediatamente trasmesso alle Camere").

In sostanza, la valutazione della legittimità del provvedimento Presidenziale fuoriesce dal thema decidendum, costituendo l'atto un mero presupposto dell'indagine, svolta in sede amministrativa, che ha ad oggetto, invero, la responsabilità degli amministratori dell'ente locale con riferimento alle loro condotte (omissive o commissive) che hanno dato causa allo scioglimento dell'organo consiliare (o ne siano state una concausa (Cass. 3024/2019) [...]).

Svolgimento del processo

La Corte d'appello di Catanzaro, con sentenza n. 43/2019, depositata in data 22/7/2019, ha, in parte, riformato, in accoglimento del reclamo di Ga.Lu., la decisione del Tribunale di Castrovillari che aveva solo parzialmente accolto la richiesta del Ministero dell'Interno, trasmessa con nota del 4/1/2018, di pronuncia, all'esito della procedura di scioglimento, per infiltrazioni mafiose, del Comune di (OMISSIS), di incandidabilità, D.Lgs. n. 267 del 2000, ex art. 143, comma 11, degli amministratori P.G., G.L. e Ga.Lu., rispettivamente sindaco e consiglieri comunali, ritenuti responsabili di condotte che avevano determinato la misura nei confronti dell'ente locale, dichiarando l'incandidabilità del solo consigliere Ga..

In particolare, i giudici d'appello hanno, anzitutto, respinto il reclamo del Ministero, in punto di rigetto della richiesta nei riguardi del P. e del G., rilevando che vi era stata un'idonea valutazione delle condotte contestate agli amministratori, che erano state ritenute non integranti un'illecita ingerenza della criminalità nelle attività deliberative e gestionali del Comune (dovendosi dare rilievo, per quel che riguarda il P., al fatto che si era trattato delle frequentazione con un cugino, della partecipazione del Sindaco al funerale della madre di soggetto definito mafioso, gesto "di

solidarietà tra concittadini", e della frequentazione con due persone, figli di mafiosi, non direttamente coinvolti in fatti illeciti, e, per quanto riguarda il G., al fatto che si trattava di frequentazioni "sospette" con soggetti deceduti da tempo o parenti di pregiudicati già deceduti ovvero di manifestazioni di opinioni, quanto ad episodio verificatosi durante consiglio comunale del (OMISSIS), al più discutibili, mentre altre contestazioni, quali le anomalie nell'erogazione di contributi assistenziali D.Lgs. n. 267 del 2000, ex art. 50, o nella materia urbanistica e della gestione dei beni comunali erano risultate infondate o oggetto di motivo di appello inammissibile). La Corte territoriale ha invece accolto il reclamo del Ga., per insussistenza dei presupposti per l'incandidabilità, rilevando che le quote di partecipazione della srl Ga. Group, successivamente colpita da interdittiva antimafia, intervenuta nel maggio 2016, erano rimaste nella disponibilità del consigliere dal 31/5/2012 all'8/5/2013, prima che lo stesso fosse nominato assessore comunale, allorchè non vi erano rapporti contrattuali tra la società ed il Comune, mentre i contratti e gli incarichi successivi erano stati conclusi e conferiti prima dell'insediamento del consiglio comunale a seguito delle elezioni del giugno 2016 e comunque l'interdittiva era intervenuta dopo la cessione delle quote da parte del Ga. alle sorelle.

Avverso la suddetta pronuncia, il Ministero dell'Interno propone ricorso per cassazione, notificato l'11/1/2020, affidato ad un motivo, nei confronti di P.G., G.L. e Ga.Lu. (che resistono con separati controricorsi) e della PG presso la Corte d'appello di Catanzaro. Il PG ha depositato requisitoria scritta. Il controricorrente P. ha depositato memoria.

Motivi della decisione

1. Il Ministero ricorrente lamenta, con unico motivo, sia la violazione e falsa applicazione, ex art. 360 c.p.c., n. 3, D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 143, comma 11, sia l'omesso esame, ex art. 360 c.p.c., n. 5, di fatto decisivo, denunciando che la corte di merito abbia proceduto ad una valutazione atomistica delle singole condotte contestate, non dando rilievo al fatto che esse, nel loro insieme, erano indici di una soggezione o pericolosa contiguità degli amministratori locali alla criminalità organizzata.

2. Il PG ha concluso per il rigetto del ricorso.

3. La censura è infondata, quanto al vizio di violazione di legge.

L'accertamento della incandidabilità degli amministratori, ai sensi dell'art. 143, comma 11, del TUEL di cui al D.Lgs. n. 267 del 2000, attiene alle condotte che hanno dato causa allo scioglimento dell'organo consiliare, non alla valutazione del provvedimento amministrativo di scioglimento dell'organo, che quelle hanno pure generato, ed è disposto, ai sensi del precedente comma 3, del menzionato art. 143 TUEL, con D.P.R. ("su proposta del Ministro dell'interno, previa

deliberazione del Consiglio dei ministri entro tre mesi dalla trasmissione della relazione di cui al comma 3, ed è immediatamente trasmesso alle Camere").

In sostanza, la valutazione della legittimità del provvedimento Presidenziale fuoriesce dal thema decidendum, costituendo l'atto un mero presupposto dell'indagine, svolta in sede amministrativa, che ha ad oggetto, invero, la responsabilità degli amministratori dell'ente locale con riferimento alle loro condotte (omissive o commissive) che hanno dato causa allo scioglimento dell'organo consiliare (o ne siano state una concausa (Cass. 3024/2019).

Del resto, il procedimento giurisdizionale per la dichiarazione di incandidabilità ex art. 143, comma 11, TUEL è autonomo anche rispetto a quello penale, in quanto la misura interdittiva elettorale non richiede che la condotta dell'amministratore dell'ente locale integri gli estremi del reato di partecipazione ad associazione mafiosa o concorso esterno nella stessa, essendo sufficiente che egli sia stato in colpa nella cattiva gestione della cosa pubblica, aperta alle ingerenze e alle pressioni delle associazioni criminali operanti sul territorio (Cass. SU n. 1747/2015; Cass. 19407/2017).

Tale misura, come questa Corte ha già affermato (Sez. U., Sentenza n. 1747 del 2015), non è in contrasto con la Costituzione "in quanto la temporanea incandidabilità dell'amministratore che ha dato causa allo scioglimento del consiglio dell'ente locale è un rimedio di "extrema ratio" volto ad evitare il ricrearsi delle situazioni cui la misura dissolutiva ha inteso ovviare, salvaguardando beni primari della collettività nazionale". Come hanno osservato le Sezioni Unite di questa Corte, "la misura interdittiva della incandidabilità dell'amministratore responsabile delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento del consiglio comunale conseguente a fenomeni di infiltrazione di tipo mafioso o simile nel tessuto istituzionale locale, privando temporaneamente il predetto soggetto della possibilità di candidarsi nell'ambito di competizioni elettorali destinate a svolgersi nello stesso territorio regionale, rappresenta un rimedio di extrema ratio volto ad evitare il ricrearsi delle situazioni che la misura dissolutiva ha inteso ovviare, e a salvaguardare così beni primari dell'intera collettività nazionale - accanto alla sicurezza pubblica, la trasparenza e il buon andamento delle amministrazioni comunali nonché il regolare funzionamento dei servizi loro affidati, capaci di alimentare la "credibilità" delle amministrazioni locali presso il pubblico e il rapporto di fiducia dei cittadini verso le istituzioni -, beni compromessi o messi in pericolo, non solo dalla collusione tra amministratori locali e criminalità organizzata, ma anche dal condizionamento comunque subito dai primi, non fronteggiabile, secondo la scelta non irragionevolmente compiuta dal legislatore, con altri apparati preventivi o sanzionatori dell'ordinamento" (Cass. Sez. U. 30 gennaio 2015, n. 1747; nel medesimo senso della manifesta infondatezza, cfr. Cass. 19 gennaio 2017, n. 1333).

Vanno quindi evidenziati collusioni con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile o condizionamenti degli amministratori, che abbiano determinato "una situazione di cattiva gestione della cosa pubblica, aperta alle ingerenze esterne e asservita alle pressioni inquinanti delle associazioni criminali operanti sul territorio" (Cass. SU 1747/2015; Cass. 19407/2017; Cass. 15038/2018). E' stato ritenuto insufficiente, ai fini della dichiarazione d'incandidabilità, una "valutazione globale delle vicende dell'amministrazione", richiesta invece per il provvedimento di scioglimento, attesa la natura personale della misura prevista a carico degli amministratori, volta a colpire "esclusivamente coloro che sono responsabili del degrado dell'ente", con necessità quindi "di una maggiore individualizzazione degli elementi di addebito, attraverso un esame specifico della condotta tenuta da ciascun amministratore" (Cass. 8030/2020).

L'elemento soggettivo dell'amministratore consiste, come osservato dal PG, anche solo nel non essere riuscito a contrastare efficacemente le ingerenze e pressioni delle organizzazioni criminali operanti nel territorio, mentre l'elemento oggettivo richiede la verifica di una condotta inefficiente, disattenta ed opaca che si sia riflessa sulla cattiva gestione della cosa pubblica.

Ora, la Corte d'appello non ha recepito le valutazioni effettuate dall'autorità amministrativa, ma ha proceduto ad un'autonoma disamina delle singole circostanze fattuali, premettendo proprio l'assenza di ogni automatismo tra scioglimento del singolo consiglio comunale e declaratoria di incandidabilità degli amministratori.

La Corte d'appello ha, inoltre, rilevato che essa non doveva accertare se l'ex Sindaco P. e gli ex consiglieri G. e Ga. si fossero resi responsabili di condotte criminose, ma che le condotte denunciate non integrassero neppure concreti, univoci e rilevanti elementi della denunciata permeabilità dell'amministrazione interessata alle influenze mafiose, atteso che anche le anomalie nell'erogazione di contributi assistenziali D.Lgs. n. 267 del 2000, ex art. 50, o nella materia urbanistica e della gestione dei beni comunali erano risultate infondate (per esiguità della consistenza dei contributi e la varietà dei soggetti interessati al beneficio) o oggetto di motivo di appello inammissibile, mentre riguardo alla posizione del Ga. ed alla sua partecipazione nella Ga. Group srl le accuse erano infondate, in quanto, da un lato, gli appalti di lavori conclusi tra Comune e detta società erano stati "gestiti dal Commissario Prefettizio in carica in quel momento", cosicchè si doveva presumere che il Ga. non avesse esercitato alcuna influenza sulle procedure di aggiudicazione, e, dall'altro, l'interdittiva antimafia, che aveva colpito la società dopo la cessione delle quote da parte del Ga. alle sorelle, in ogni caso, non conteneva alcun riferimento all'assessore Ga..

Il vizio motivazionale pure denunciato con il motivo, è inammissibile, in quanto non vengono in realtà enunciati fatti decisivi, il cui esame sarebbe stato effettivamente omesso nella decisione

impugnata, ex art. 360 c.p.c., n. 5, non essendo più denunciabile in questa sede il vizio di insufficiente o contraddittoria motivazione, giacchè nella nuova formulazione del cit. n. 5, risultante dal D.L. n. 83 del 2012, art. 54, convertito in L. n. 134 del 2012, è mancante ogni riferimento letterale alla "motivazione" della sentenza impugnata, con la conseguenza che è denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sè, purchè il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali. Tale anomalia si esaurisce nella "mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico", nella "motivazione apparente", nel "contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili" e nella "motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile" (Cass. Sez. U. 7 aprile 2014, n. 8053; Cass. Sez. U. 7 aprile 2014, n. 8054): situazioni che, nella fattispecie, non ricorrono.

Il ricorrente sollecita, attraverso l'apparente denuncia della violazione di legge e del vizio di motivazione, una nuova valutazione dei fatti, non consentita a questa Corte, alla quale non spetta il compito di riesaminare il merito della controversia, ma solo quello di controllare la correttezza giuridica delle argomentazioni svolte nel provvedimento impugnato, nonchè la coerenza logico-formale delle stesse, nei limiti in cui le relative anomalie sono ancora deducibili come motivo di ricorso per cassazione, a seguito della sostituzione dell'art. 360 c.p.c., comma 1, n. 5, disposta dal D.L. 22 giugno 2012, n. 83, art. 54, convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2012, n. 134. 4. Per tutto quanto sopra esposto, va dichiarato inammissibile il ricorso. Le spese, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, si dà atto che il processo risulta esente.

P.Q.M.

La Corte dichiara inammissibile il ricorso; condanna il ricorrente al rimborso delle spese processuali del presente giudizio di legittimità, liquidate, in favore del controricorrente P., in complessivi Euro 3.000,00, a titolo di compensi, oltre Euro 200,00 per esborsi, e, in favore di ciascuno degli altri controricorrenti, G. e Ga., in complessivi Euro 2.500,00, a titolo di compensi, oltre Euro 200,00 per esborsi, nonchè al rimborso forfetario delle spese generali, nella misura del 15%, ed agli accessori di legge.

Conclusionione

Così deciso in Roma, il 22 gennaio 2021.

Depositato in Cancelleria il 19 febbraio 2021