

GIUSTIZIA CIVILE: Impugnazioni in materia civile – Notificazione dell’impugnazione – Impugnazione incidentale – Termine breve per l’impugnazione – Decorrenza.

Cass. civ., Sez. I, 9 agosto 2022, n. 24564

in *Giurisprudenza italiana*, 12, 2022, pag. 2648 e ss., con commento di Luca Pensa, *Davvero la notifica del gravame fa scattare il termine breve per impugnare?*

La notificazione dell’impugnazione equivale, sia per il notificante che per il destinatario, alla notificazione della sentenza, ai fini della decorrenza del termine breve per impugnare, che dovrà conseguentemente esser rispettato dal destinatario, allorché questi proponga gravame incidentale nei confronti della stessa sentenza.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE PRIMA CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. GENOVESE Francesco A. - Presidente -

Dott. IOFRIDA Giulia - Consigliere -

Dott. NAZZICONE Loredana - Consigliere -

Dott. FALABELLA Massimo - rel. Consigliere -

Dott. CAPRIOLI Maura - Consigliere -

ha pronunciato la seguente:

ORDINANZA

sul ricorso iscritto al n. 1699/2022 R.G. proposto da:

1.T., domiciliata presso l'avvocato Alessandro Gioia, rappresentata e difesa dall'avvocato Costanzo Luciano;

- ricorrente -

contro

2.I., rappresentata e difesa dall'avvocato Giacomo Campanile;

- controricorrente e ricorrente incidentale -

e contro

3.A., domiciliato presso l'avvocato Recchia Carlo, rappresentato e difeso dall'avvocato Carlo Maria Palmiero;

- controricorrente e ricorrente incidentale -

e contro

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro in carica, rappresentato e difeso ope legis dall'Avvocatura Generale dello Stato;

- controricorrente e ricorrente incidentale -

e contro

Comune Di Sant'Antimo e Procuratore Generale presso la Corte di appello di Napoli;

- intimati -

avverso il decreto n. 2465/2021 depositato il 16 settembre 2021;

udita la relazione svolta nella Camera di consiglio del 1 luglio 2022 dal Consigliere Dott. Massimo Falabella.

Svolgimento del processo

1. - il Tribunale di Napoli Nord ha accolto parzialmente la richiesta del Ministero dell'interno e dichiarato l'incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, limitatamente al primo turno elettorale successivo allo scioglimento del Comune Sant'Antimo, di 3.A. e di 1.T., rispettivamente ex sindaco ed ex assessore del predetto Comune, rigettandolo, invece, nei riguardi di 2.I., già assessore dello stesso ente municipale.

2. - 1.T. ha proposto reclamo, con ricorso depositato il 30 settembre 2020, notificato alle suindicate controparti il 2 ottobre 2020, chiedendo che, in riforma del provvedimento impugnato, venisse rigettata la proposta di incandidabilità che la riguardava. In data 1 ottobre 2020 ha proposto autonomo reclamo 3.A., domandando la riforma del menzionato provvedimento e, con essa, il rigetto della proposta di incandidabilità presentata nei suoi confronti dal Ministero dell'interno. Anche quest'ultimo ha proposto reclamo contro il citato provvedimento: lo ha fatto con due ricorsi, il primo dei quali depositato il 30 ottobre 2020, chiedendo che la misura dell'incandidabilità venisse disposta anche nei confronti di 2.I. ed estesa, per tutti i soggetti coinvolti, in base alla nuova versione del D.Lgs. n. 265 del 2000, art. 143, comma 11, alle elezioni alla Camera, al Senato e al Parlamento Europeo: e ciò in relazione ai due turni elettorali successivi allo scioglimento degli organi elettivi del Comune di Sant'Antimo disposto con il D.P.R. 18 marzo 2020.

Operata la riunione dei procedimenti, la Corte di appello di Napoli ha pronunciato, in data 16 settembre 2021, decreto con cui ha rigettato i reclami proposti da 3.A. e 1.T., ha accolto l'impugnazione del Ministero dell'interno e, in riforma della pronuncia di primo grado, ha applicato ai danni dei predetti amministratori, oltre che di 2.I., la misura dell'incandidabilità, di cui al D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 143, alle elezioni per la Camera dei deputati, il Senato della Repubblica e il Parlamento Europeo, nonchè alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, in relazione ai due turni elettorali successivi allo scioglimento del Comune, una volta divenuto definitivo il provvedimento che aveva dichiarato la detta incandidabilità.

3. - Avverso tale decreto ha proposto un ricorso per cassazione, articolato in tre motivi, 1.T.; i controricorrenti 3.A. e 2.I. hanno spiegato, a loro volta, due impugnazioni incidentali: la prima è basata su tre motivi, la seconda su due. Resiste con distinti controricorsi il Ministero dell'interno. 3. ha depositato memoria.

Motivi della decisione

1. - Il primo motivo del ricorso principale denuncia la violazione ed errata applicazione dell'art. 739 c.p.c.. Si deduce che il decreto impugnato sarebbe illegittimo nella parte in cui ha ritenuto tempestivo e fondato il reclamo proposto dal Ministero dell'interno oltre il termine di dieci giorni di cui alla norma sopra richiamata.

Il secondo motivo di ricorso principale oppone la violazione del D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 143, comma 11, e il travisamento dei documenti di causa, nonché l'omessa pronuncia. La sentenza impugnata è censurata per aver ritenuto "ammissibile ed esente da vizi" la proposta di incandidabilità trasmessa dal Ministero dell'interno, notificata alla ricorrente il 28 maggio 2020 "sulla scorta di un totale travisamento dei fatti e dei documenti di causa ed in ogni caso omettendo completamente di pronunciarsi sulle eccezioni sollevate dalla ricorrente". Si rammenta che con la comparsa di risposta in primo grado l'istante aveva eccepito che nella relazione prefettizia allegata alla proposta di scioglimento risultavano apposti degli omissis, sicchè non era stato possibile comprendere quali fossero gli addebiti a lei contestati e quali condotte avessero inoltre determinato lo scioglimento del Comune. Col primo motivo di reclamo - è inoltre ricordato - era stato osservato come in nessuno dei documenti trasmessi, e tantomeno nell'allegata relazione prefettizia, fosse stato mai indicato il nominativo di 1.T. e come mancassero "i riferimenti che anche lontanamente potessero ricondurre al ruolo dalla medesima ricoperto". Si lamenta che la Corte di merito non abbia preso posizione su tale eccezione sollevata dalla ricorrente.

Il terzo mezzo censura il decreto impugnato per violazione del D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 143, comma 11, per travisamento dei fatti, difetto di motivazione e di istruttoria. Si deduce che le condotte poste a fondamento delle decisioni di merito non sarebbero riconducibili, nè direttamente, nè indirettamente, alla reclamante, la quale aveva cessato di ricoprire la qualità di assessore il giorno 5 marzo 2019. Si osserva, in particolare: che con riferimento al servizio di raccolta di rifiuti l'istante aveva svolto il ruolo di assessore con delega all'igiene urbana fino al 5 marzo 2019; che, quanto al servizio di illuminazione votiva, l'appalto in contestazione concerneva la proroga del servizio disposta dal Comune nel novembre 2019; che il servizio di onoranze funebri, diversamente da quanto affermato nella decisione impugnata, costituiva attività di carattere commerciale svolta da soggetti privati in virtù di apposita licenza rilasciata dall'ente municipale. E' contestato che l'istante, con riferimento alla raccolta dei rifiuti, avesse contribuito ad indire una procedura negoziata in assenza dei presupposti di legge e che la medesima

ricorrente fosse tenuta a un'attività di vigilanza onde prevenire che il trasporto funebre fosse esercitato da società collegate a sodalizi criminali: si deduce, a quest'ultimo proposito, che un'eventuale responsabilità di carattere omissivo avrebbe potuto essere individuata, al più, nell'assessore al commercio e alle attività produttive, non a quello con delega al cimitero.

2. - Il primo motivo di ricorso incidentale di 2.I. prospetta la violazione ed errata applicazione degli artt. 327, 274 e 739 c.p.c.: esso è sostanzialmente coincidente col primo motivo del ricorso principale.

Il secondo motivo del nominato ricorso denuncia la violazione del D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 143, comma 11, oltre che il travisamento dei fatti e dei documenti di causa. Si deduce che la Corte di merito avrebbe giudicato l'incandidabilità della ricorrente incidentale sulla base del solo rilievo per cui il coniuge della stessa sarebbe soggetto collegato a un consorzio criminale locale, "con ciò evidentemente trasformando, in modo illogico, illegittimo ed arbitrario, una mera accusa in una sentenza di condanna definitiva". Rammentato che la declaratoria di incandidabilità esige la sussistenza di risultanze concrete, fattuali, univoche e rilevanti, tali da dar ragione delle forti contiguità tra l'operato degli amministratori e gli interessi delle consorterie criminali, si osserva come l'inerzia dell'istante e la mancata sua comprensione delle dimensioni del degrado, di cui è parola nel provvedimento impugnato, mal si concilino col brevissimo lasso temporale, di appena 86 giorni, in cui la stessa 2. aveva ricoperto la carica di assessore.

3. - Anche il primo motivo del ricorso incidentale di 3.A. è sovrapponibile al primo motivo di impugnazione di 1.T.. Con esso si denuncia la violazione e falsa applicazione degli artt. 327, 274 c.p.c. e art. 739 c.p.c., comma 2.

Il secondo motivo del detto ricorso denuncia la violazione del D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 143, comma 11, e dell'art. 2697 c.c., nonché l'omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio. Si imputa alla Corte di appello di aver ritenuto, con motivazione apparente, e comunque carente, che la mancata rimozione dell'ing. 4. dall'incarico di responsabile dei lavori pubblici assumesse rilievo quale espressione di contiguità con la criminalità organizzata e di soggezione ad essa, senza che farsi carico di verificare, agli effetti della declaratoria di incandidabilità, se il sindaco potesse attuare la rimozione del predetto funzionario in base ai poteri e doveri di direzione, impulso, vigilanza e indirizzo previsti dal D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 50, nel rispetto della normativa legale e contrattuale.

Il terzo mezzo del ricorso incidentale di 3. prospetta la violazione del D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 143, comma 11, artt. 108, 109 e 110, la violazione del D.Lgs. n. 165 del 2001, artt. 16 e 52, della L. n. 190 del 2012, art. 1, dell'art. 2697 c.c. e l'omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio. Si imputa alla Corte di Napoli di essere pervenuta all'accertamento delle condizioni atte a giustificare la misura dell'incandidabilità omettendo di verificare se le condotte poste in atto fossero legittimamente imputabili al Sindaco, avuto riguardo ai poteri e doveri di direzione, impulso, vigilanza e indirizzo di cui al D.Lgs.

n. 267 del 2000, artt. 50 e 107. La censura investe l'apprezzamento di più comportamenti addossati all'istante: la presunta gestione deficitaria nel controllo dell'appalto "(OMISSIS)", nella attività delle onoranze funebri e nella vigilanza sull'operato dell'ing. 5P.Ma.; l'aver consentito che la vicenda relativa all'assegnazione dei lavori di manutenzione delle strade alla società Artedile fosse gestita da un funzionario infedele; la presenza dell'ing. 4. nella vicenda dell'affidamento del servizio rifiuti al Consorzio GEMA; una gestione "quantomeno non accorta" nella nomina del colonnello 5P.Ma. quale comandante della polizia municipale.

4. - La censura vertente sulla tempestività del reclamo del Ministero dell'interno, che è contenuta nel primo motivo di ciascuno dei tre ricorsi per cassazione, è fondata.

Si legge nel provvedimento impugnato che il provvedimento di primo grado, non notificato, fu depositato il 22 settembre 2020, mentre il reclamo principale di 1.T. viene proposto con ricorso depositato il 30 settembre 2020 e notificato alle controparti il 2 ottobre 2020; il reclamo incidentale di 3. venne poi proposto il 1 ottobre 2020, mentre il Ministero depositò una prima impugnazione incidentale il 30 ottobre 2020 (pag. 3 del decreto della Corte di appello) e una seconda il 19 novembre dello stesso anno (pag. 17).

Il Giudice distrettuale ha osservato che il primo dei due reclami del Ministero era stato proposto tempestivamente nel termine lungo di cui all'art. 327 c.p.c., posto che il termine breve (quello di dieci giorni di cui all'art. 739 c.p.c., comma 2) decorreva dalla notifica del provvedimento: incombente, questo, cui non poteva, a suo avviso, essere assimilata la notifica del reclamo di 1.T.; tanto rendeva irrilevante, secondo la Corte di appello, ogni questione in ordine all'ammissibilità, in termini di tempestività, del secondo ricorso del Ministero, che presentava lo stesso contenuto del primo. In assenza di notificazione del provvedimento del Tribunale, dunque, il primo ricorso del Ministero (con cui si è consumato il diritto di impugnazione) è stato ritenuto ammissibile, in quanto introdotto nel termine di sei mesi di cui al cit. art. 327, stimandosi priva di rilievo, ai fini della decorrenza del termine breve, la notifica dell'impugnazione principale di 1.T..

La giurisprudenza prevalente di questa Corte non permette un tale approdo. Nonostante, infatti si sia affermato che la notificazione di un atto di impugnazione, per colui che la riceve, non consente la legale scienza della sentenza impugnata nè la fa presupporre ed è, pertanto, inidonea a fare decorrere il termine breve di impugnazione (Cass. 4 dicembre 2018, n. 31251; Cass. 5 agosto 2010, n. 18184), pare più persuasivo l'opposto insegnamento: quello per cui la notificazione dell'impugnazione equivale, sia per il notificante che per il destinatario, alla notificazione della sentenza, ai fini della decorrenza del termine breve per proporre altre impugnazioni (Cass. 14 ottobre 2021, n. 28131; Cass. 20 novembre 2020, n. 26427; Cass. 10 gennaio 2019, n. 474; Cass. 13 luglio 2017, n. 17309). Tale orientamento, che evoca un principio affermato da tempo in un più ristretto ambito - quello per cui la notificazione della citazione

per la revocazione di una sentenza di appello equivale, sia per la parte notificante che per la parte destinataria, alla notificazione della sentenza stessa ai fini della decorrenza del termine breve per proporre ricorso per cassazione, onde la tempestività del successivo ricorso per cassazione va accertata non soltanto con riguardo al termine di un anno dal deposito della pronuncia impugnata, ma anche con riferimento a quello di sessanta giorni dalla notificazione della citazione per revocazione, a meno che il giudice della revocazione, a seguito di istanza di parte, abbia sospeso il termine per ricorrere per cassazione, ai sensi dell'art. 398 c.p.c., comma 4 (per tutte: Cass. 5 settembre 2019, n. 22220; Cass. 22 marzo 2013, n. 7261; Cass. 12 gennaio 2012, n. 309) -, merita condivisione avendo particolare riguardo al rilievo per cui la notifica dell'impugnazione nei confronti di tutte le parti del precedente grado di giudizio realizza la situazione contemplata dall'art. 330 c.p.c., implicando, rispetto a ciascuno dei destinatari che sconti una soccombenza effettiva, il decorso del termine breve per l'impugnazione incidentale, ex art. 333 c.p.c. e art. 343 c.p.c., comma 1: e ciò a prescindere dalla circostanza che tale appello apparisse rivolto a sollecitare in sede di gravame una soluzione della lite diversa da quella emersa per ciascun destinatario dell'appello dalla sentenza di primo grado (così, in motivazione, Cass. 7 febbraio 2017, n. 3129, richiamata dalla cit. Cass. 14 ottobre 2021, n. 28131). La regola si armonizza, del resto, con la disciplina introdotta dall'art. 133 c.p.c., comma 2, nel testo modificato dal D.L. n. 90 del 2014, art. 45, comma 1, lett. b), convertito in L. n. 114 del 2014, a mente del quale la sentenza è sempre comunicata integralmente alle parti, che ne hanno dunque conoscenza prima ancora di riceverne la notifica; e si coniuga inoltre, con l'esigenza di ricondurre a unità la decorrenza dei termini di impugnazione, così evitando lo "sbilanciamento" che si determinerebbe fra le posizioni dei contendenti ove si ritenesse che solo all'impugnante sia riferibile (per le ulteriori notifiche dell'atto di gravame) il termine breve, mentre l'altra parte continui a fruire del termine lungo (cfr. Cass. 14 ottobre 2021, n. 28131, cit., in motivazione).

Non vale opporre che tale regola troverebbe riscontro solo in caso di impugnazioni inscindibili, come sostenuto dal Ministero. Tale perimetrazione del principio non trova fondamento giustificativo, né diversi argomenti si traggono da Cass. 13 aprile 2007, n. 8832, richiamata dal predetto Ministero, in cui è enunciato il diverso principio per cui nel processo con pluralità di parti la regola dell'unitarietà del termine dell'impugnazione va interpretata nel senso che il momento della notifica (della sentenza) rileva - per la decorrenza del termine breve per impugnare, nei confronti del notificante e delle altre parti del giudizio - solo per il notificante stesso e per la parte destinataria della notificazione.

5. - Il secondo motivo del ricorso principale è inammissibile.

Il procedimento giurisdizionale per la dichiarazione di incandidabilità degli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento dei consigli comunali o provinciali per infiltrazioni di tipo mafioso, pur essendo destinato a svolgersi con il rito camerale ex artt. 737 c.p.c. e

segg., ha una forma speciale di instaurazione, che richiede la proposta del Ministero dell'interno, ai sensi del D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 143, comma 11 (Cass. Sez. U. 30 gennaio 2015, n. 1747). Il procedimento giurisdizionale in questione, dunque, deve necessariamente iniziare con la trasmissione, da parte del Ministero dell'interno, della proposta di scioglimento al tribunale competente per territorio (il quale è tenuto a valutare esclusivamente la sussistenza degli elementi necessari per applicare la misura con riferimento agli amministratori indicati nella proposta stessa), che è il solo atto introduttivo legittimo di tale speciale giudizio, con il quale il legislatore, per un verso, ha derogato al disposto dell'art. 737 c.p.c., sulla editio actionis necessaria per ottenere un provvedimento cautelare e, per altro verso, non ne ha consentito la sostituzione con atti diversi dalla proposta ministeriale in questione (Cass. 11 gennaio 2017, n. 516; cfr. pure Cass. 17 aprile 2019, n. 10780). Tale essendo l'atto introduttivo del giudizio, verrebbe da affermare, a tutta prima, che la nullità dell'atto per mancata indicazione delle ragioni della domanda (art. 125 c.p.c., comma 1) vada scrutinata avendo riguardo al contenuto della nominata proposta. Nondimeno, questa Corte ha avuto modo di precisare che la speciale modalità di introduzione del giudizio prevista del D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 143, comma 11, mediante l'atto di trasmissione ministeriale, rappresenta una deroga alle regole comuni: questo atto di impulso non è perciò tenuto a soddisfare i requisiti ordinari, in particolare le previsioni di cui all'art. 125 c.p.c., e non risulta nullo qualora ometta di indicare nominativamente gli amministratori coinvolti nella procedura, o comunque non provveda all'esplicita menzione delle specifiche condotte che agli amministratori sono attribuite, in quanto rivelatrici della permeabilità dell'amministrazione locale alle influenze inquinanti delle consorterie criminali (Cass. 17 aprile 2019, n. 10780, cit.).

Ora, la ricorrente non fa questione di una nullità dell'atto introduttivo per un vizio dell'editio actionis (con riguardo alla mancata esposizione dei fatti posti a fondamento della domanda, o meglio della loro incomprendibilità, per la presenza degli omissis). E ciò ben si intende, in quanto non viene dedotta l'incompletezza della proposta di scioglimento del Ministro dell'interno, la quale integra, in questa particolare fattispecie, l'atto introduttivo del giudizio: un atto che oltretutto, come precisano le Sezioni Unite, "non solo indica le anomalie riscontrate e i provvedimenti necessari per rimuovere tempestivamente gli effetti più gravi e pregiudizievoli per l'interesse pubblico, ma contiene anche la menzione degli amministratori ritenuti responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento: di qui l'idoneità di detta proposta del Ministro, in quanto recante i nominativi degli amministratori responsabili e le ragioni della loro dedotta responsabilità, a fungere, una volta inviata al tribunale competente ai fini della dichiarazione d'incandidabilità di detti amministratori, da atto di impulso del relativo procedimento giurisdizionale" (Cass. Sez. U. 30 gennaio 2015, n. 1747, cit., in motivazione). Oltretutto, come si è detto, la giurisprudenza di questa Corte reputa che una nullità del detto atto per la mancata esplicita menzione degli amministratori e delle specifiche condotte che ad essi

sono attribuite non sia astrattamente configurabile: onde, in questa prospettiva, il tema della richiamata nullità non potrebbe porsi in radice. Peraltro, neppure una ipotetica nullità dell'atto introduttivo da cui ha preso le mosse il giudizio sarebbe valsa a giustificare la rimessione del procedimento al giudice di primo grado: e ciò in base al chiaro tenore degli artt. 353 e 354 c.p.c., che delimitano a casi tassativamente indicati le ipotesi di regressione del giudizio avanti al giudice di prima istanza.

Ciò posto, la ricorrente non ha interesse a coltivare in questa sede, anche attraverso la deduzione dell'omessa pronuncia, la censura, articolata in primo grado, circa l'asserita impossibilità di ricavare, dalla relazione prefettizia allegata alla proposta del Ministro, le condotte a lei addebitate. Non lo ha per due ragioni: anzitutto in quanto, come si è appena detto, non ricorre un vizio processuale che, ove esistente, avrebbe imposto (e imporrebbe oggi, a mente dell'art. 383 c.p.c., comma 3) la rimessione della causa al giudice di primo grado. E non lo ha, inoltre, in quanto l'impedimento da lei prospettato venne comunque meno nel corso del giudizio di prime cure, giacchè, come ricordato in ricorso (pag. 17), il Tribunale ebbe ad autorizzare la consultazione integrale del fascicolo secretato. In tal senso, anche ad ammettere l'originaria non comprensibilità della relazione prefettizia, I.T. aveva la possibilità (e l'onere) di formulare, con l'atto di reclamo, censure di merito che ben potevano giovare dell'esame critico della relazione prefettizia, privata degli omissis, cui la stessa istante aveva avuto accesso in un momento successivo a quello dell'introduzione del giudizio avanti al Tribunale. A fronte di una impugnazione così conformata, cui la ricorrente diede effettivamente corso, la Corte di appello aveva ovviamente un obbligo di pronuncia: obbligo che è stato però assolto, essendo oltretutto indicativo, al riguardo, che col terzo motivo del ricorso per cassazione - vertente sugli accertamenti dei giudici di merito - l'istante non prospetti alcun vizio riconducibile alla previsione dell'art. 112 c.p.c..

6. - Il terzo motivo del ricorso principale è infondato.

La Corte di merito, con riguardo al servizio di smaltimento dei rifiuti, ha osservato come all'odierna ricorrente fosse ascrivibile la mancata adozione di un'iniziativa per la riassegnazione del servizio stesso dopo la risoluzione del rapporto con precedente appaltatore: circostanza, questa, che aveva obiettivamente determinato le condizioni per il successivo avvio di una procedura di scelta del contraente in assenza di pubblicazione del relativo bando, senza che ricorressero i presupposti di imprevedibilità ed estrema urgenza propri di tale modalità di selezione; infatti, con determina dell'8 marzo 2019, assunta posteriormente alla cessazione dell'incarico da parte di I.T., si era fatto luogo alla procedura di affidamento con assegnazione dell'appalto a un consorzio i cui amministratori erano soggetti indicati come legati alla criminalità locale e destinatari dei provvedimenti cautelari per associazione per delinquere. Con riferimento alla gestione dei servizi cimiteriali è stato poi rilevato che nel periodo del mandato conferito all'odierna ricorrente si era fatto luogo all'affidamento dell'appalto relativo alle lampade votive a un'impresa risultata poi gravata da interdittiva antimafia, in quanto

contigua alla criminalità organizzata e che, inoltre - quale segno tangibile dell'omesso controllo sulle attività svolte nel settore delle onoranze funebri - era da considerare accertato l'accesso all'area cimiteriale di imprese collegate ai sodalizi criminali, i quali avevano operato in modo indisturbato.

La stessa Corte di appello ha correttamente richiamato, in diritto, il principio, enunciato da Cass. 5 febbraio 2021, n. 2749, secondo cui ove, alla luce di una visione di insieme della congerie istruttoria disponibile, risulti che l'amministratore, anche solo per colpa, sia venuto meno agli obblighi di vigilanza, indirizzo e controllo previsti del D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 50, comma 2, art. 54, comma 1, lett. c), e art. 107, comma 1, tale condotta deve considerarsi di per sè sufficiente ad integrare i presupposti per l'applicazione della misura interdittiva prevista dall'art. 143, comma 11, D.Lgs. cit., così come risultante dalla sostituzione operata dalla L. n. 94 del 2009, art. 2, comma 30, dato che la finalità perseguita dalla norma è proprio quella di evitare il rischio che quanti abbiano cagionato il grave dissesto dell'amministrazione comunale, rendendo possibili ingerenze al suo interno delle associazioni criminali, possano aspirare a ricoprire cariche identiche o simili a quelle già rivestite e, in tal modo, potenzialmente perpetuare l'ingerenza inquinante nella vita delle amministrazioni democratiche locali. È utile ricordare, del resto, che il procedimento giurisdizionale per la dichiarazione di incandidabilità D.Lgs. n. 267 del 2000, ex art. 143, comma 11, è autonomo rispetto a quello penale, e diversi ne sono i presupposti, 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. Sez. U. 30 gennaio 2015, n. 1747 cit.; Cass. 3 agosto 2017, n. 19407 cit.; da ultimo, in tema: Cass. 11 marzo 2022, n. 8056). E così, i presupposti per l'applicazione della misura ricorrono anche quando si ometta di assumere, sia pure solo per colpa, le determinazioni utili per rimediare ad ingerenze esterne e pressioni inquinanti derivanti da associazioni criminali, quantunque ereditate da precedenti consiliature (Cass. 15 febbraio 2021, n. 3857).

Ciò posto, la conclusione cui è pervenuto il Giudice del reclamo, con riguardo alla posizione dell'ex assessore I.T., si sottrae a censura.

E infatti, anzitutto alla ricorrente non è stato imputato l'affidamento, in via d'urgenza, del servizio di raccolta dei rifiuti al Consorzio GEMA (gestito da soggetti legati alla criminalità) - atto, quest'ultimo, posto in essere quando I.T. non era più assessore -, ma il mancato sollecito avvio della procedura competitiva per l'assegnazione dell'appalto del servizio stesso dopo la risoluzione del rapporto col precedente amministratore. Come è evidente, la Corte di merito ha valorizzato, sul punto, l'omissione di un'attività che, in un contesto segnato da una storica e radicata presenza della criminalità organizzata (secondo quanto rilevato già dal Tribunale: cfr. decreto, pag. 5) era opportuno porre in essere con la

massima tempestività e con modalità idonee ad assicurare la trasparenza dell'azione amministrativa, attraverso la pubblicazione di un bando: e ciò proprio allo scopo di evitare il risultato dell'ingresso della malavita locale nella gestione del servizio (risultato che ebbe puntualmente a concretizzarsi in data 8 marzo 2019, lo stesso giorno in cui l'assessore si era dimesso: pag. 33 del decreto).

Quanto al servizio di lampade votive, consta un preciso accertamento quanto al fatto che con Det. 28 novembre 2017, n. 103 (nel periodo in cui l'istante, nominata l'11 luglio 2017, era assessore: pag. 32 del decreto) esso fu affidato a un'impresa che sarebbe stata poi colpita da interdittiva antimafia e quindi confermato, in assenza delle condizioni di legge, e nonostante il parere negativo di regolarità contabile, anche per l'anno 2018. Sul punto la ricorrente fa questione di una proroga del servizio del novembre 2019 che è però estranea alla richiamata motivazione.

Non è da ultimo concludente quanto rilevato dall'istante con riferimento al mancato controllo delle attività svolte nel settore delle onoranze funebri da soggetti legati alla criminalità. E' improprio, difatti, opinare che il singolo amministratore possa disinteressarsi del collegamento al mondo della malavita di talune imprese sol perchè altri amministratori abbiano assegnato ai detti soggetti economici i titoli abilitativi allo svolgimento di attività commerciali. Deve invece credersi che l'obbligo, in capo al singolo amministratore, di tenere un comportamento improntato all'imparzialità e al principio di buon andamento dell'amministrazione (D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 78, comma 1) imponga al medesimo di vigilare sulla presenza della criminalità organizzata nella gestione di quelle attività comunque interferenti con la gestione del servizio a lui affidato, e ciò anche in funzione della successiva interlocuzione con gli organi cui compete di assumere le opportune iniziative dirette a contrastare le situazioni di infiltrazione delinquenziale: controllo - questo - che si impone con maggior forza in realtà politiche e sociali, come quella del Comune di Sant'Antimo, in cui il radicamento della malavita non può non essere noto al singolo amministratore, per ciò solo tenuto a un innalzamento della propria soglia di attenzione verso le nominate espressioni criminali.

7. - Il secondo motivo del ricorso di 2.I. resta assorbito.

Poichè l'impugnazione del Ministero dell'interno è tardiva, la posizione della nominata ricorrente incidentale rimane definita dal provvedimento di primo grado, con cui è stata esclusa l'applicazione della misura dell'incandidabilità alla stessa 2..

8. - Il secondo e il terzo motivo di 3.A. sono infondati.

La Corte di merito ha individuato plurime condotte che, a dispetto del preannunciato intento del sindaco di marcare una discontinuità col passato, sono state segno della "scelta politica di poter convivere con un apparato organizzativo contaminato dall'ingerenza delle organizzazioni criminali", così perpetuando, nei fatti, una "cattiva gestione, aperta al condizionamento delle consorterie delinquenziali" (decreto, pag. 28). Nel provvedimento impugnato è sottolineato, in particolare, il ruolo che 3. ha riservato,

nell'amministrazione municipale, alla discussa figura del predetto 4., definito dalla magistratura elemento di spicco di un locale clan malavitoso e sul cui operato il ricorrente ha riconosciuto di aver sempre nutrito perplessità (decreto, pag. 24): 4. è stato infatti rimosso dall'incarico ricoperto presso l'Ufficio urbanistica, ma non da quello di responsabile dei lavori pubblici. Ha sottolineato la Corte di appello che in tale scelta doveva ravvisarsi "la determinazione del 3. di voler governare l'attività amministrativa dell'ente nel menzionato, così delicato settore, gestendo la situazione "ereditata nonostante la consapevolezza della sua contaminazione per effetto del condizionamento esercitato su di esso dalle infiltrazioni della criminalità organizzata, siccome sistematicamente veicolate dall'attività dell'ing. 4." (decreto, pag. 27). E del resto, nel provvedimento impugnato si dà conto di precise vicende atte a confermare il giudizio circa la cattiva gestione della cosa pubblica, asservita alle pressioni inquinanti delle associazioni criminali operanti sul territorio: l'aver prestato affidamento nelle assicurazioni di 4. quanto alla regolarità delle varianti da apportare al progetto originario (predisposto dalla precedente consiliatura) nel cosiddetto appalto "(OMISSIS)"; l'assegnazione dei lavori di manutenzione delle strade alla società Artedile, facente capo a "soggetti controindicati ai fini antimafia"; l'affidamento del servizio rifiuti al Consorzio GEMA (di cui si è detto), revocata dai Commissari straordinari perchè operata in favore di un soggetto imprenditoriale riferibile ad esponenti della criminalità organizzata; l'assegnazione del servizio delle onoranze funebri a imprese pure riconducibili alla malavita organizzata (di cui si è pure trattato). A ciò vengono aggiunti, quali "esempi di una gestione quantomeno malaccorta e non in linea con il livello di cautela esigibile nella direzione politico-amministrativa di un ente comunale così martoriato dalle infiltrazioni delle organizzazioni criminali" (pag. 30 del decreto), la designazione al ruolo di comandante dei vigili urbani del colonnello 6P., coinvolto in vicende che avevano giustificato lo scioglimento del Comune di Casavatore, e successivamente rinviato a giudizio per i reati di abuso di ufficio, omessa denuncia, corruzione elettorale e voto di scambio, e l'omesso controllo sull'esercizio dell'attività del funzionario 5P., alla cui nomina aveva fatto seguito la cessazione di alcuni atti intimidatori: evenienza - è sottolineato - "che avrebbe dovuto allertare un attento e diligente sindaco a monitorare l'attività ad esso assegnata ed a verificarne la regolarità" (decreto impugnato, pag. 31).

E' da osservare, anzitutto, che la misura adottata non poteva ritenersi esclusa dal fatto che taluni fenomeni di infiltrazione si erano prodotti nel periodo che precedette l'insediamento del nuovo Consiglio comunale e del nuovo Sindaco. Opera, in proposito, il principio enunciato da Cass. 15 febbraio 2021, n. 3857, quanto alla colpevolezza dell'inerzia nell'assumere le determinazioni utili per rimediare ad ingerenze esterne e pressioni inquinanti derivanti da associazioni criminali, sebbene ereditate da precedenti consiliature.

Ciò posto, la censura diretta contro l'asserito cattivo governo della prova presuntiva si risolve in una contestazione afferente il giudizio di fatto riservato al giudice del merito.

Il ricorrente non formula, poi, nemmeno una rituale doglianza di omesso esame di fatto decisivo, a norma dell'art. 360 c.p.c., n. 5, in quanto si limita a svolgere (a pagg. 80 s. del ricorso) proprie considerazioni critiche, senza nemmeno isolare il decisivo fatto storico, principale o secondario, la cui esistenza risulti dal testo della pronuncia o dagli atti processuali e che abbia costituito oggetto di discussione tra le parti (Cass. Sez. U. 7 aprile 2014, n. 8053; Cass. Sez. U. 7 aprile 2014, n. 8054).

Ma non presentano conclusione nemmeno le deduzioni del ricorrente vertenti sull'impossibilità di revocare 4. dall'incarico a lui conferito. Va anzitutto rilevato, in termini generali, che quanto affermato è sconfessato proprio dal D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 109, comma 1, richiamato dallo stesso istante, a mente del quale la revoca degli incarichi dirigenziali non è esclusa in modo assoluto. Si rileva, più a monte, che 3. ebbe a giustificare il mantenimento della situazione preesistente con riguardo alle funzioni in materia di lavori pubblici con l'essere 4. l'unico dirigente comunale in possesso dei requisiti di legge per ricoprire quell'incarico (pag. 11 del decreto), mentre la Corte di merito ha reputato non plausibile tale spiegazione, osservando, per un verso, che essa non poteva prevalere sulla necessità di evitare che un soggetto tanto inaffidabile potesse continuare a gestire un settore così delicato e, per altro verso, che la richiamata versione risultava smentita da una preoccupazione di diversa natura: quella che si generasse un ritardo nella realizzazione delle opere pubbliche (decreto, pagg. 25 s.). In tal senso, la censura formulata in questa sede, che ha carattere di novità e profila la necessità di accertamenti di fatto (si veda, a titolo di esempio, quanto dedotto dallo stesso ricorrente incidentale con riguardo alla mancata sottoposizione di 4. a procedimenti penali o disciplinari, condizione che avrebbe consentito una rotazione nell'incarico, giusta il D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 16, comma 1, lett. 1 quater: pag. 85 del ricorso), risulta essere inammissibile. Infatti, in sede di legittimità non è consentita la proposizione di nuove questioni di diritto, ancorchè rilevabili d'ufficio in ogni stato e grado del giudizio, quando esse presuppongano o richiedano nuovi accertamenti o apprezzamenti di fatto preclusi alla Corte di cassazione, salvo che nelle ipotesi previste dall'art. 372 c.p.c., tra le quali rientra la nullità della sentenza, purchè il vizio infici direttamente il provvedimento e non sia effetto di altra nullità relativa al procedimento (Cass. 8 febbraio 2016, n. 2443; Cass. 5 maggio 2006, n. 10319).

Con riguardo a ulteriori censure sollevate dal ricorrente, riferite all'appalto "(OMISSIS)", all'assegnazione dei lavori di manutenzione delle strade alla società Artedile, all'affidamento del servizio di smaltimento dei rifiuti al Consorzio GEMA e alle licenze concesse a imprese attive nei servizi delle onoranze funebri, va considerato che è stata accertata la presenza di infiltrazioni criminali nei richiamati soggetti economici e che tanto conferma, sul piano della valutazione di insieme delle risultanze di causa (cfr. la cit. Cass. Cass. 5 febbraio 2021, n. 2749), l'omissione colpevole addebitabile ad 3.A., quale

sindaco - tenuto a sovrintendere D.Lgs. n. 267 del 2000, ex art. 50, comma 2, al funzionamento dei servizi e degli uffici del comune - all'azione di controllo sulle consorterie delle malavita capaci di incidere sul buon andamento dell'amministrazione pubblica. Non ha evidentemente rilievo, qui, la buona fede dell'amministratore (condizione, questa, specificamente fatta valere, in sede di reclamo, a proposito dell'appalto "(OMISSIS)": si veda, in particolare, pag. 34 del ricorso), essendo al contrario decisiva l'accertata inescusabilità della condotta omissiva tenuta dal sindaco. Del resto, il terzo motivo di ricorso non pare cogliere il preciso contenuto della decisione impugnata, la quale nemmeno ipotizza la doverosità di un intervento dell'odierno ricorrente nel senso della risoluzione di contratti di appalto in essere (cfr. pagg. 86 s. del ricorso), ma imputa piuttosto al sindaco di essersi improvvidamente affidato all'operato di 4., omettendo ogni necessario controllo al riguardo (così, con particolare riferimento agli appalti, "(OMISSIS)" e Artedile: pagg. 28 s. del decreto).

Pure non aderenti al tenore del provvedimento impugnato appaiono le deduzioni svolte dal ricorrente a proposito della nomina del comandante dei vigili urbani e del dirigente dell'ufficio tecnico. In entrambi i casi la Corte di appello ha evidenziato mancanze nell'adempimento agli obblighi di controllo. Quanto alla posizione di 6P. si è rimarcato - e tale rilievo è del tutto congruo sul piano motivazionale - che la nomina di un soggetto che era stato comandante della polizia municipale di un diverso comune, già sciolto per infiltrazioni della criminalità organizzata e che era stato indicato, nella relazione pubblicata in Gazzetta ufficiale, come coinvolto in varie vicende che avevano determinato alla pronuncia di quel provvedimento, era risultata "perlomeno inappropriata e quantomeno colposamente dovuta ad un non scusabile deficit informativo", essendosi "finito con l'importare nel Comune amministrato dal 3. un soggetto già implicato nell'accertata infiltrazione nel Comune di Casavatore delle locali consorterie criminose, con ciò fornendo un ulteriore contributo causale al medesimo condizionamento che ha interessato il Comune di Sant'Antimo" (decreto, pag. 31). Riguardo alla nomina di 5P., invece, si è sottolineato come fosse mancato un monitoraggio dell'attività del detto dirigente (dopo la cui nomina erano significativamente venuti meno gli episodi di intimidazione riscontrati in precedenza), "con il risultato che gran parte dei permessi di costruire esaminati in sede di accesso, sono risultati illegittimi e disposti a favore di soggetti che sono risultati collegati alla criminalità organizzata, come indicati nel provvedimento reclamato" (decreto, pag. 31).

9. - In conclusione, il primo motivo dei tre ricorsi proposti va accolto; è assorbito il secondo motivo di 2.I., mentre sono respinti i restanti mezzi di censura. Non potendo il reclamo del Ministero aver seguito, il decreto impugnato va cassato senza rinvio con riguardo alle statuizioni adottate in accoglimento del detto gravame (sulla cassazione senza rinvio in caso di inammissibilità dell'impugnazione incidentale, Cass. 20 gennaio 1979, n. 431): la cassazione investe quindi le statuizioni relative all'applicazione della misura dell'incandidabilità a 2.I. e all'estensione della misura, nei confronti degli altri ricorrenti, alle

elezioni per la Camera dei deputati, per il Senato della Repubblica e per il Parlamento Europeo e al secondo turno successivo allo scioglimento del Comune.

10. - Le spese del giudizio possono compensarsi per l'intero, in considerazione della reciproca soccombenza da ravvisarsi tra 1.T. e 3.A., da un lato, e il Ministero, dall'altro, e in considerazione, inoltre, delle ragioni poste a fondamento della decisione resa nei confronti della ricorrente 2.I. (venendo in questione, al riguardo, una questione meramente processuale, risolta conformemente ad una giurisprudenza consolidatasi in tempi relativamente recenti).

P.Q.M.

La Corte;

accoglie il primo motivo di tutti i ricorsi proposti, dichiara assorbito il secondo motivo del ricorso di 2.I. e rigetta i restanti motivi dei ricorsi di 1.T. e di 3.A.; cassa senza rinvio il decreto impugnato con riguardo alle statuizioni adottate dalla Corte di appello di Napoli in accoglimento del reclamo incidentale del Ministero dell'interno; compensa le spese di giudizio per l'intero.

Conclusionone

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sezione Prima Civile, il 1 luglio 2022.

Depositato in Cancelleria il 9 agosto 2022

•

•

•

One LEGALE

- Home
- Contenuti
- Credits
- Scrivi alla redazione
- Certificazione di Qualità

SCOPRI

- One LEGALE
- Professional Value Club

E-LEARNING E SERVIZI

- E-Learning Altalex
- E-Learning IPSOA
- One Legal Assist
- One Legal Assist for PDF

NETWORK