

ELEZIONI AMMINISTRATIVE: Incandidabilità in conseguenza dell'avvenuto scioglimento dell'ente locale – Proposta del Ministero dell'Interno – Omessa indicazione di condotte specifiche oggetto di addebito – Nullità procedimentale – Esclusione.

Cass. civ., Sez. VI, 9 maggio 2022, n. 14584

- in *Guida al diritto*, 25, 2022, pag. 83.

“[...]in materia di incandidabilità alle elezioni degli amministratori responsabili delle condotte che abbiano dato causa allo scioglimento dei consigli provinciali o comunali, in conseguenza di infiltrazioni di stampo mafioso, la speciale modalità di introduzione del giudizio prevista dal D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 143, comma 11, mediante l'atto di trasmissione ministeriale, rappresenta una deroga alle regole comuni; tale 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 ad esplicita menzione delle specifiche condotte che agli amministratori sono attribuite, in quanto rivelatrici della permeabilità dell'amministrazione locale alle influenze inquinanti delle consorterie criminali [...]”.

Svolgimento del processo

CHE:

Con D.P.R. 25 settembre 2017, pubblicato in g.u. il 20.10.17, su proposta del Ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, fu sciolto il consiglio comunale di (OMISSIS), sul presupposto dell'esistenza di "forme di ingerenza della criminalità organizzata che hanno esposto l'amministrazione a pressanti condizionamenti, compromettendo il buon andamento e l'imparzialità dell'attività comunale". In data 17.10.17 il Ministero inviò al Tribunale di Bari la proposta di scioglimento e la relazione riservata del 28.6.17 redatta dalla Commissione d'indagine ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui al D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 143, comma 11, ovvero la dichiarazione d'incandidabilità dei consiglieri comunali che avevano determinato le condizioni per lo scioglimento del consiglio comunale di (OMISSIS).

Instaurato il contraddittorio, si costituirono le parti, il Ministero e la Prefettura di Bari.

Con decreto del 5.11.19, il Tribunale accolse parzialmente la richiesta, dichiarando l'incandidabilità, limitatamente al primo turno elettorale successivo all'adozione D.P.R. di scioglimento del comune di (OMISSIS), di vari soggetti, tra cui L.A., il quale propose reclamo, Con decreto del 2.12.2020, la

Corte d'appello respinse l'impugnativa di quest'ultimo, osservando che: rilevato che il procedimento in questione riguardava una misura interdittiva di carattere preventivo che tutela l'interesse costituzionalmente protetto al ripristino delle condizioni di legalità ed imparzialità nell'esercizio delle funzioni pubbliche, incidendo sul diritto fondamentale all'elettorato passivo solo in modo spazialmente e temporalmente limitato; premesso che le vicende riguardanti lo scioglimento del consiglio comunale di (OMISSIS) debbono essere valutate unitariamente nel loro insieme, così da delineare un quadro complessivo della gestione della cosa pubblica (come ritenuto dal C.d.S. con la sentenza che ha riformato la sentenza del Tar Puglia che invece aveva annullato il decreto di scioglimento del cc), pur valutando le singole condotte dei singoli consiglieri comunali al fine di verificare se le stesse siano connesse a quelle di altri consiglieri in modo da determinare il condizionamento dell'ente comunale; nel merito del reclamo del L., non era accoglibile il motivo concernente la mancanza della vocatio in jus, riguardo al fatto che nella relazione trasmessa al Tribunale non era contenuta una specifica richiesta, in quanto la speciale modalità d'introduzione del giudizio prevista dal D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 143, comma 11, mediante l'atto di trasmissione ministeriale, rappresenta una deroga alle regole comuni, atto d'impulso per il quale non vi era l'obbligo di rispettare l'art. 125 c.p.c., non essendo configurabile una nullità qualora l'atto stesso ometta di indicare nominativamente gli amministratori coinvolti nella procedura, o comunque non provveda ad una esplicita menzione delle specifiche condotte ascritte ai consiglieri; il L. era stato sindaco negli anni immediatamente precedenti allo scioglimento del consiglio comunale e, come tale, era forse il principale responsabile delle infiltrazioni malavitosi presso l'amministrazione comunale; al riguardo, è noto che il TUEL assegna un ruolo preminente al sindaco il cui compito è quello di sovrintendere al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti, svolgendo dunque un'attività di indirizzo e controllo politico-amministrativo; pur in mancanza di atti commissivi, il L. avrebbe potuto e dovuto impedire l'attività d'infiltrazione e condizionamento da parte della criminalità locale e, invece, egli non ha adottato nessun provvedimento impeditivo, e ha rilasciato dichiarazioni alla stampa dirette in modo univoco a disconoscere l'esistenza di forme di criminalità organizzata presenti sul territorio, ed a minimizzare fenomeni di ostentazione, quale il noto episodio della mongolfiera, minimizzato in una intervista alla televisione locale; inoltre, lo stesso sindaco, durante l'adunanza del consiglio comunale del 19.8.16, subito dopo il predetto episodio del "lancio della mongolfiera", non aveva censurato tale vicenda, essendo ciò indicativo di un atteggiamento di tolleranza nei confronti della influenza delle organizzazioni malavitose sul territorio comunale; per quanto esposto, era da affermare che il L., con le proprie condotte

soprattutto omissive, aveva creato le condizioni per le suddette infiltrazioni malavitose accertate con il decreto di scioglimento.

L.A. ricorre in cassazione con due motivi. Non si sono costituiti il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Bari.

Motivi della decisione

CHE:

Il primo motivo denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 125 c.p.c. e art. 143 TEUL, per aver la Corte d'appello ritenuto che sia stato rispettato il predetto art. 125 attraverso la trasmissione della relazione al Tribunale del decreto di scioglimento, atteso che in mancanza di una specifica editio actionis sarebbe leso uno status soggettivo, mentre il riferimento agli atti del procedimento amministrativo non era idonea a sostenere un'azione di responsabilità soggettiva; infatti, la genericità degli atti trasmessi al Tribunale aveva violato il disposto del suddetto art. 143 secondo il cui disposto devono essere individuati gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento, anche alla luce del fatto che mentre in primo grado erano stati contestati fatti commissivi, nel secondo grado invece erano stati contestati fatti omissivi.

Il secondo motivo deduce l'omesso esame di fatto decisivo, discusso tra le parti, per non aver la Corte territoriale vagliato tutti i documenti acquisiti dai quali non si evince alcuna responsabilità del ricorrente, considerando altresì che quest'ultimo: non ha mai prestato servizio nella Guardia di Finanza, nè subito procedimenti disciplinari; non aveva subito condanne penali, nè pendevano nei suoi confronti procedimenti penali; il rapporto lavorativo presso la ditta individuale D.F.V. era irrilevante: aveva sponsorizzato, a ridosso della vicenda della mongolfiera, una pubblica manifestazione antimafia organizzata dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno delle mafie e sulle associazioni criminali, unitamente al sindaco di Bari e al Presidente della regione; pertanto, la Corte d'appello aveva ignorato l'attività del ricorrente diretta al controllo e alla repressione della criminalità organizzata (la ferma opposizione nella riunione del Comitato di pubblica sicurezza del 15.3.16 - atto acquisito nel giudizio amministrativo, ma non nel giudizio in questione - procedimenti finalizzati alla confisca dei beni sottratti alla criminalità organizzata).

Il ricorso non può essere accolto.

Il primo motivo è infondato. Invero, in materia di incandidabilità alle elezioni degli amministratori responsabili delle condotte che abbiano dato causa allo scioglimento dei consigli provinciali o comunali, in conseguenza di infiltrazioni di stampo mafioso, la speciale modalità di introduzione del giudizio prevista dal D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 143, comma 11, mediante l'atto di trasmissione ministeriale, rappresenta una deroga alle regole comuni; tale 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 ad 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., n. 10780/19).

Il secondo motivo è inammissibile. Va osservato che, in tema di accertamento dell'incandidabilità a cariche pubbliche negli enti locali, nel caso in cui, 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 dal 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 (Cass., n. 2749/21; SU, n. 1747/15).

Nel caso concreto, premesso che il procedimento in questione tende ad un accertamento ben diverso da quello penale, la Corte d'appello ha effettuato una valutazione d'insieme degli elementi acquisiti, pervenendo al convincimento che l'operato del ricorrente, esaminato nel complesso degli elementi acquisiti, abbia costituito almeno concausa del provvedimento di scioglimento, fondato sul rilievo dell'influenza e sul condizionamento da parte delle organizzazioni criminali (molto attive e pericolose in Puglia) sul funzionamento del comune.

Al riguardo, la doglianza è anzitutto inammissibile nella parte in cui risulti fondata su documenti nuovi, di cui il decreto impugnato non contiene menzione, non avendo il ricorrente allegato quando e come li abbia presentati in giudizio e, dunque, sotto quest'ultimo profilo il motivo è in parte privo d'autosufficienza. In particolare, va rilevato che in calce al ricorso è scritto "si depositano i fascicoli di primo e secondo grado".

Infatti, l'ammissibilità del motivo sotto il profilo di fatti decisivi non esaminati avrebbe richiesto un'adeguata esposizione circa l'allegazione in questione e l'indicazione del quando e come della produzione dei documenti indicati, la cui produzione nel giudizio di legittimità è, pertanto, da considerare inammissibile.

La critica è altresì inammissibile nella parte afferente alle altre questioni circa le varie vicende esposte nel motivo, poichè dirette al riesame del merito.

Nulla per le spese, data la mancata costituzione delle parti intimare.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso.

Ai sensi del D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13, comma 1 quater, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso principale, a norma dello stesso art. 13, comma 1 bis ove dovuto.

Conclusione

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio, il 24 febbraio 2022.

Depositato in Cancelleria il 9 maggio 2022