

**ELEZIONI: Elettorato - Passivo (ineleggibilità) - In genere - Dichiarazione di incandidabilità degli amministratori ex art. 143, comma 11, d.lgs. n. 267 del 2000 - Commissione del reato di partecipazione all'associazione mafiosa o di concorso esterno ad essa - Necessità - Esclusione - Presupposti sufficienti - Fattispecie**

**Cass. civ., Sez. I, 11 marzo 2022, n. 8056**

- in *Guida al diritto*, 29, 2022, pag. 83

*“[...] In tema di elettorato passivo, la dichiarazione di incandidabilità prevista dall'art. 143, comma 11, d.lgs. n. 267 del 2000 non richiede che la condotta dell'amministratore dell'ente locale integri gli estremi del reato di partecipazione ad associazione mafiosa o di concorso esterno alla stessa, essendo sufficiente che egli, da un punto di vista soggettivo, non sia riuscito a contrastare efficacemente ingerenze e pressioni delle organizzazioni criminali operanti nel territorio e, da un punto di vista oggettivo, abbia tenuto una condotta inefficiente, disattenta ed opaca che si sia riflessa sulla cattiva gestione della cosa pubblica. (Nella specie, la S.C. ha confermato la decisione di merito che aveva valorizzato le dichiarazioni rese da un amministratore nel consiglio comunale di una piccola cittadina, con le quali, in occasione della festa del santo patrono, aveva colpevolmente sminuito la rilevanza di una condotta che - consistendo nel lancio di un pallone aerostatico sul quale campeggiava il nome del santo insieme a quello di una famiglia mafiosa - era tesa a riaffermare il controllo del territorio da parte del sodalizio criminale) [...]”.*

***Svolgimento del processo***

La Corte d'appello di Bari, con decreto n. 3436/2020, depositato il 2/12/2020, ha, per quanto ancora interessa in questa sede di legittimità, respinto il reclamo di C.T., già assessore comunale, avverso il decreto del Tribunale di Bari che aveva, ai sensi del D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 143, comma 11, dichiarato l'incandidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, limitatamente al primo turno successivo all'adozione del D.P.R. 25 settembre 2027 - di scioglimento, su proposta del Ministro per l'Interno, del Consiglio Comunale di (OMISSIS) -, mentre ha accolto il reclamo di altro amministratore comunale, G.G..

Avverso la suddetta pronuncia, C.T. propone ricorso per cassazione, notificato il 14/5/2021, affidato ad unico motivo, nei confronti del Ministero dell'Interno (che resiste con controricorso e ricorso "incidentale" in unico motivo notificato il 4/6/2021) e di G.G. (che resiste con controricorso notificato il 10/7/2021) nonchè nei confronti dei Procuratori Generali presso la Corte Suprema di Cassazione e la Corte d'appello di Bari. Il controricorrente G. ha depositato memoria.

***Motivi della decisione***

1. Il ricorrente principale C. lamenta, con unico motivo, la violazione e falsa applicazione, ex art. 360 c.p.c., n. 3, del D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 143, comma 11, in quanto la Corte d'appello, pur avendo escluso il coinvolgimento del ricorrente nel processo di mafia cd. "Domino", essendo il medesimo stato assolto in sede penale, nonchè il dato delle frequentazioni dello stesso con esponenti della malavita organizzata locale, indicato nella relazione prefettizia ma rimasto indimostrato, aveva valutato negativamente un intervento politico del medesimo, nella seduta consiliare del 19/8/2016, in ordine ad un contestato episodio avvenuto durante i festeggiamenti del (OMISSIS) (in cui era stato innalzato un pallone aerostatico, commissionato da un pluripregiudicato esponente di una locale famiglia malavitoso, sul quale era riportato, oltre al nome del Santo, anche quello della suddetta famiglia), giudicato grave in quanto mosso dalla logica di minimizzare l'accaduto, con assoluto travisamento del suo contenuto.

2. Il Ministero, oltre a contestare l'ammissibilità e fondatezza del ricorso del C., svolge, a sua volta, un unico motivo di ricorso, di violazione e falsa applicazione, ex art. 360 c.p.c., n. 3, del D.Lgs. n. 267 del 2000, art. 143, comma 11, lamentando che la suddetta disposizione non sia stata correttamente applicata dalla Corte d'appello di Bari, nello stesso decreto, nei confronti di un altro consigliere comunale, G.G., già presidente del consiglio comunale, nella consiliatura precedente a quella interessata dalla misura interdittiva di cui al D.P.R. 2017, poi nominato assessore con deleghe ai lavori pubblici, verde, arredi urbani e infrastrutture nella giunta (OMISSIS), attualmente consigliere comunale eletto a seguito delle consultazioni amministrative del 10/11/2019, avendo la Corte territoriale operato una valutazione atomistica dei singoli elementi fattuali contestati all'ex assessore G..

3. Ora, il ricorso del Ministero, in quanto proposto non nei confronti del ricorrente principale C. ma nei riguardi di altro componente del consiglio comunale, il quale aveva preso parte al giudizio di merito, va qualificato come autonomo ricorso principale e, ai sensi dell'art. 335 c.p.c., ne va disposta la riunione al ricorso del C., trattandosi di due impugnazioni separate della stessa sentenza.

4. Tanto premesso, la censura del ricorso principale del C. è, in parte, infondata, in parte, inammissibile.

Il procedimento giurisdizionale per la dichiarazione di incandidabilità ex art. 143, comma 11 TUEL è autonomo 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 dissolutoria ha inteso ovviare, salvaguardando beni primari della collettività nazionale". Come hanno e 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 dissolutoria 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).

Le contestazioni possono emergere, oltre che dalla Relazione del Ministero e da quella prefettizia, anche da altri documenti acquisiti al processo (Cass. SU 1747/2015).

L'elemento soggettivo dell'amministratore consiste 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.

La Corte d'appello, premesso che il Consiglio di Stato, in accoglimento dell'appello del Ministero dell'Interno, aveva riformato la decisione del TAR Puglia che aveva annullato il decreto di scioglimento del consiglio comunale e rilevato che "gli intrecci con le organizzazioni comunali, ai fini dell'applicazione della misura interdittiva in esame, possono anche consistere nella mera tolleranza o inerzia da parte dell'amministrazione comunale nei confronti di determinate attività condotte, notoriamente collegate alla criminalità di tipo mafioso", in quanto tale inerzia può generare nella pubblica opinione locale la percezione dell'impunità e inattaccabilità delle organizzazioni mafiose, ha evidenziato come, malgrado lo stesso amministratore C. fosse stato assolto dall'imputazione del reato di cui al D.L. n. 306 del 1992, art. 12 quinquies conv. in L. n. 356 del 1992, contestatagli nel processo cd. "Domino", e non fossero state dimostrate le sue presunte frequentazioni con esponenti della criminalità locale, tuttavia, le dichiarazioni dal medesimo rese nella seduta consiliare del 19/8/2016 (ritrascritte nel corpo motivazionale) dovevano essere giudicate gravi, in quanto tendenti a minimizzare e sminuire quell'episodio (attraverso il rilievo dato, anzi, al finanziamento da parte del pluripregiudicato alla festa del Santo), in realtà indicativo e rappresentativo della volontà di una famiglia malavitosa di riaffermare il proprio controllo sul territorio (attraverso il lancio del pallone aerostatico con il nome della famiglia stessa), creando l'impressione nella collettività di coinvolgimenti della criminalità nella gestione della cosa pubblica. Il ricorrente contesta che possa integrare presupposto rilevante D.Lgs. n. 267 del 2000, ex art. 143 un intervento politico in seno al Consiglio comunale, il cui contenuto sarebbe stato, in ogni caso, travisato dalla Corte d'appello.

La questione, posta come violazione di legge, è infondata, in quanto in un contesto locale ristretto come quello di un piccolo Comune, può assumere rilievo anche l'ambiguità delle dichiarazioni rese dall'amministratore politico, in occasione del consiglio comunale convocato successivamente al noto episodio del lancio della mongolfiera, e l'assenza della necessaria e chiara presa di distanza da un episodio riconducibile all'influenza di esponenti della locale criminalità organizzata ed avente una chiara valenza simbolica di ostentazione del potere della famiglia criminale sul territorio, agli occhi di certa parte dell'opinione pubblica, sensibile, soggetta o costretta alla "influenza" delle cosche locali. L'episodio è stato letto come indicativo del condizionamento mafioso.

Ciò che è stato, correttamente, ritenuto rilevante ai fini del decidere è il collegamento, diretto o indiretto, tra il politico e la famiglia malavitosa che emergeva dall'intervento nella seduta consiliare.

Il ricorrente, inoltre, prospettando la valenza del tutto "neutra" della propria condotta, al più a difesa della collettività e del Comitato Feste Patronali, travisata dalla Corte di merito, sollecita, attraverso l'apparente denuncia della violazione di legge, 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, nonché 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. La doglianza sotto tale profilo risulta quindi inammissibile.

5. Il ricorso, qualificato principale, del Ministero, rivolto contro altro capo della stessa sentenza impugnata che ha riguardato altro amministratore locale, G.G., il cui reclamo avverso la misura interdittiva era stato, invece, accolto dalla Corte d'appello nella decisione impugnata, è inammissibile.

La Corte d'appello ha rilevato, al riguardo, al fine di escludere una condotta del suddetto di agevolazione delle infiltrazioni malavitose in sede comunale, che: a) il rapporto di parentela con il Sindaco di (OMISSIS) non assumeva significato univoco in ordine a condotte idonee a consentire infiltrazioni e condizionamenti da parte della criminalità organizzata; b) il contributo del Comune di Euro 12.500,00, disposto con deliberazione della Giunta cui il G. non aveva partecipato, era stato a favore ad una società sportiva conduttrice del complesso di piscine di proprietà di altra società, di cui il G. era socio, ed era stato erogato per finalità socialmente rilevanti; c) quanto all'assunzione come dipendente, da parte della società partecipata dal G., della sorella di un pregiudicato, essa risaliva al (OMISSIS), molto tempo prima quindi che il G. fosse eletto come consigliere comunale. Ora, non si è proceduto, come sostenuto dal ricorrente Ministero, ad una valutazione esclusivamente atomistica delle varie condotte contestate all'amministratore ma alla necessaria verifica ed all'esame specifico delle condotte che in primo grado erano state ritenute indicative di una connivenza con esponenti della criminalità locale.

Il Ministero 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, nonché 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. 6. Per tutto quanto sopra esposto, va respinto il ricorso del C. e dichiarato inammissibile il ricorso, riunito, del Ministero. In considerazione di tutte le peculiarità del giudizio dal punto di vista processuale e sostanziale, ricorrono giusti motivi per compensare integralmente tra tutte le parti le spese del presente giudizio di legittimità.

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 respinge il ricorso di C.T. e dichiara inammissibile il ricorso, riunito, del Ministero dell'Interno; dichiara integralmente compensate tra le parti le spese del presente giudizio di legittimità.

***Conclusioni***

Così deciso in Roma, il 24 febbraio 2022.

Depositato in Cancelleria il 11 marzo 2022