Civile Ord. Sez. 1 Num. 4501 Anno 2021
Presidente: GENOVESE FRANCESCO ANTONIO
Relatore: SCALIA LAURA
Data pubblicazione: 19/02/2021

sul ricorso 22721/2020 proposto da:

Ministero dell'interno, in persona del Ministro p.t., rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici domicilia in Roma, Via dei Portoghesi, 12

-ricorrente e controricorrente al ricorso incidentale-

contro

Modaffari Giampiero e Riggi Cataldo rappresentati e difesi dagli Avvocati Girolamo Rubino e Massimiliano Valenza per procura speciale in calce al controricorso con ricorso incidentale

-controricorrenti e ricorrenti incidentali-

Nonché

La Rosa Angelo, Sberna Salvatore e Naro Maria Concetta Vincenza, Procura Generale presso la Corte di appello di Caltanissetta, Procura Generale della Corte di cassazione

-intimati-

ORD
332
2021

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

avverso il decreto della CORTE D'APPELLO DI CALTANISSETTA, depositato il 04/06/2020;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 22/01/2021 dal Cons. Laura Scalia;

lette le conclusioni scritte del P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Giovanni Battista Nardecchia, che ha chiesto il rigetto del ricorso.

FATTI DI CAUSA

1. Il Ministero dell'interno ricorre con tre motivi per la cassazione del decreto in epigrafe indicato con cui la Corte di appello di Caltanissetta, pronunciando in un giudizio in materia elettorale – introdotto ex art. 143, comma 11, d.lgs. n. 267 del 2000 per la dichiarazione di incandidabilità, con conseguente perdita del diritto di elettorato passivo, del sindaco, Modaffari Giampiero, e del vice sindaco, Riggi Cataldo, nonché degli assessori La Rosa Angelo, Sberna Salvatore e Naro Maria Concetta Vincenza, amministratori locali del Comune di San Cataldo –, ha respinto il reclamo confermando il decreto in data 28 gennaio 2020 del Tribunale di Caltanissetta.

I giudici di appello hanno escluso la responsabilità degli amministratori di avere, con le loro condotte, determinato lo scioglimento, intervenuto con decreto del Presidente della Repubblica del 28 marzo 2019, del Comune di San Cataldo per infiltrazioni della criminalità organizzata, gestendo i servizi di raccolta e trasporto dei rifiuti urbani, di tumulazione cimiteriale, di trasporto funebre degli indigenti, dell'edilizia residenziale pubblica e di riscossione dei tributi locali, con modalità che denotavano una

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

cointeressenza con le consorterie locali o comunque una situazione di condizionamento da parte delle stesse.

2. Resistono con controricorso, illustrato da menoria, Modaffari Giampiero e Riggi Cataldo che introducono, altresì, ricorso incidentale affidato ad unico motivo al quale resiste con controricorso il Ministero dell'interno.

3. Il rappresentante della Procura Generale della Corte di cassazione ha fatto pervenire conclusioni scritte con cui ha chiesto il rigetto del ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo il Ministero ricorrente deduce la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 143, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, dell'art. 739 cod. proc. civ. e dell'art. 51 della Costituzione, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3 cod. proc. civ., per avere la Corte di appello osservato nello scrutinio delle prove una valutazione atomistica dei settori interessati.

Segnatamente, l'approccio valutativo fatto proprio dai giudici del reclamo per ciascuna delle aree amministrative interessate da interferenze con le consorterie mafiose non sarebbe stato "conferente" con il criterio della valutazione complessiva del materiale probatorio indicato dalla Corte di cassazione (si cita Cass. n. 10780 del 2019) e la motivazione – nella parte finale in cui la Corte di merito solo in via lessicale aveva richiamato una "*valutazione complessiva*" delle condotte assunte dagli amministratori locali – avrebbe invece assolto al ruolo di mera clausola di stile.

2. Con il secondo motivo il ricorrente fa valere la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 143, comma 11, del d.lgs. n. 267 del 2000, 739 cod. proc. civ., in relazione all'art. 360, primo comma, n. 4 cod. proc. civ.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

La Corte nissena, arrecando in tal modo un *vulnus* al principio di cui all'art. 51 della Costituzione, aveva applicato un onere della prova particolarmente gravoso, per una valutazione diretta a ricercare l'intento penalmente rilevante degli amministratori locali di assecondare gli interessi della criminalità organizzata.

Il collegio giudicante non si era soffermato, quindi, come richiesto dalla giurisprudenza della Corte di cassazione, che mutua in tal senso i canoni da quella amministrativa, a valutare le circostanze di fatto, connotate da significatività e concludenza, per i caratteri della concretezza, univocità e rilevanza, il tutto secondo un grado inferiore rispetto a quello che legittima l'esercizio dell'azione penale o l'adozione di misure di prevenzione nei confronti degli indiziati di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso ed in applicazione del quale emergano forme di condizionamento, diretto e/o indiretto, tali da alterare il procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi o amministrativi del Comune e da compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'Amministrazione o il regolare funzionamento dei servizi.

2.1. L'approccio penalistico alla vicenda era finanche denotato dal linguaggio utilizzato nel corpo del provvedimento in cui figuravano locuzioni di stretto richiamo al diverso indicato ambito.

2.2. Le medesime condotte erano poi state valutate in senso del tutto antitetico dal Tar Lazio che nel pronunciare sul provvedimento di scioglimento del consiglio comunale, con sentenza del 1 giugno 2020, lo aveva confermato, rilevando, per tutti i settori amministrativi interessati, il mancato controllo dell'organo apicale di indirizzo politico-amministrativo, nell'anomalia registrata nel settore rifiuti della prassi delle proroghe e del mancato coinvolgimento del Consiglio comunale.

3. Con il terzo motivo il ricorrente deduce la violazione e/o falsa applicazione degli artt. 143, comma 11, 50, 54 e 107 d.lgs. n. 267 del 2000, in relazione all'art. 360, primo comma, n. 3 cod. proc. civ.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

Nel valutare le condotte ascrivibili all'ex Sindaco ed alla sua Giunta, il collegio giudicante non aveva dato congruo rilievo al mancato esercizio dei poteri di indirizzo e controllo politico-amministrativo che deve investire, anche trasversalmente, l'operato dei funzionari aventi qualifiche dirigenziali (si richiama Cass. n. 10780 del 2019 che a sua volta richiama Cons. di Stato n. 256 del 2016).

La Corte nissena con appiattimento della responsabilità per i fatti di infiltrazione ai soli funzionari con qualifiche dirigenziali non aveva posto nel dovuto rilievo il mancato esercizio delle funzioni ispettive, di controllo e di sottoposizione proprie dell'organo consiliare.

4. Nel controricorso in via preliminare i resistenti, esposto che il decreto impugnato era stato da loro notificato al Ministero ricorrente ai fini del decorso del termine breve di impugnazione, deducono, nel decorso del termine di cui all'art. 369 cod. proc. civ. al momento di redazione dell'atto difensivo, l'inammissibilità/improcedibilità del ricorso per cassazione non risultando provata la tempestività dello stesso, non avendo controparte versato in atti la prova della notifica del provvedimento impugnato, ricompreso nell'elenco dei documenti depositati nel fascicolo del ricorso in cassazione.

Controdeduce il Ministero sostenendo la procedibilità del ricorso anche in caso di mancato deposito tempestivo della notifica del provvedimento impugnato, successivamente prodotta dal ricorrente ex art. 372 cod. proc. civ., il tutto in una fattispecie, quale era quella in esame, in cui non vi era stata da parte resistente contestazione circa la tempestività dell'impugnazione, avvenuta nel termine dei sessanta giorni, ma solo la deduzione dell'inammissibilità o improcedibilità per omesso deposito della relata di notifica.

5. Nell'ordine delle questioni poste in giudizio va vagliata, in via preliminare ed assorbente, rispetto a tutte le altre, quella sollevata dai controricorrenti sulla improcedibilità del ricorso per cassazione, per mancata notifica dell'elenco dei documenti depositati nel relativo

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

fascicolo di parte e quindi per omesso deposito della prova della notifica del provvedimento impugnato nei termini di cui all'art. 369, primo comma, cod. proc. civ., con conseguente mancata prova della tempestività del ricorso in cassazione.

Di quest'ultimo effetto l'eccezione sollevata si fa carico espressamente richiamando, di contro a quanto ritenuto dal Ministero ricorrente nel "Controricorso al ricorso incidentale" (vd. p. 3), nella non provata notifica del provvedimento impugnato, la conseguente mancata prova circa "*la tempestività della notifica del ricorso per Cassazione proposto da controparte*" (p. 5 del "Controricorso e ricorso incidentale").

5.1. Emerge agli atti quale incontestato fatto processuale, riconosciuto dal medesimo ricorrente, che al Ministero dell'interno è stato notificato dalla controparte, al fine di provocare il decorso del termine breve di impugnazione, il decreto della Corte di appello di Messina in questa sede impugnato.

Sulla indicata premessa, la sollevata eccezione va pertanto apprezzata avuto riguardo al paradigma definito dagli artt. 325 e 326 cod. proc. civ. e, ancora, dall'art. 369, primo comma, cod. proc. civ. dovendosi più puntualmente accertare se il ricorrente in cassazione abbia ottemperato, nel termine prescritto dall'art. 369 cit. all'onere del deposito della copia dell'atto impugnato insieme alla relata di notifica, in mancanza della quale va dichiarata l'improcedibilità del ricorso per impossibilità di questa Corte di valutare del rimedio azionato la tempestività, questione il cui riscontro precede quello dell'eventuale inammissibilità del ricorso (Cass. 15/10/2015 n. 20883).

5.2. Si vuole in tal modo richiamare, il principio, che nella sua piena persuasività va qui condiviso, affermato da questa Corte e per il quale, ritenuto che la previsione - di cui al secondo comma, n. 2, dell'art. 369 cod. proc. civ. - dell'onere di deposito a pena di improcedibilità, entro il termine di cui al primo comma della stessa

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

norma, della copia della decisione impugnata con la relazione di notificazione, ove questa sia avvenuta, è funzionale al riscontro, da parte della Corte di cassazione - a tutela dell'esigenza pubblicistica (e, quindi, non disponibile dalle parti) del rispetto del vincolo della cosa giudicata formale - della tempestività dell'esercizio del diritto di impugnazione, il quale, una volta avvenuta la notificazione della sentenza, è esercitabile soltanto con l'osservanza del cosiddetto termine breve, là dove il ricorrente, espressamente od implicitamente, alleghi che la sentenza impugnata gli è stata notificata e si limiti a produrre una copia autentica della sentenza impugnata senza la relata di notificazione, il ricorso per cassazione dev'essere dichiarato improcedibile, restando possibile evitare la declaratoria di improcedibilità soltanto attraverso la produzione separata di una copia con la relata avvenuta nel rispetto del secondo comma dell'art. 372 cod. proc. civ., applicabile estensivamente, purché entro il termine di cui al primo comma dell'art. 369 cod. proc. civ., e dovendosi, invece, escludere ogni rilievo dell'eventuale non contestazione dell'osservanza del termine breve da parte del controricorrente ovvero del deposito da parte sua di una copia con la relata o della presenza di tale copia nel fascicolo d'ufficio, da cui emerga in ipotesi la tempestività dell'impugnazione (Cass. SU 16/04/2009 n. 9005; Cass. 10/12/2010 n. 25070; Cass. 27/03/2020 n. 7576, in motivazione, pp. 4 e 5; Cass. 29/12/2020 n. 29794, in motivazione, pp. 5 e 6; Cass. 15/10/2015 n. 20883).

5.3. Il principio resta fermo nei segnati limiti anche rispetto ad ulteriori affermazioni rese dalle Sezioni Unite di questa Corte di Cassazione in materia di notifica telematica quanto ad adempimenti di carattere ancillare, qual è l'attestazione di conformità del difensore ex art. 9, commi 1 bis e 1 ter, della l. n. 53 del 1994 della copia analogica del provvedimento impugnato estratto dal sistema all'originale digitale, nel caso in cui la controparte depositi la copia analogica ritualmente autenticata o non disconosca la conformità

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

della copia informale all'originale, stabilendosi, ancora, che, in caso di disconoscimento, l'adempimento della formalità ben possa spostarsi temporalmente per il ricorrente fino all'udienza di discussione o l'adunanza in camera di consiglio (Cass. SU 25/03/2019 n. 8312).

Si tratta, in tal caso, di aspetti formali che privi di decisività nel definire la categoria della improcedibilità possono essere per ciò stesso abbandonati e superati in applicazione di forme diverse, ma equipollenti negli effetti.

L'indicata decisione a Sezioni Unite n. 8312 cit., riferita alla specifica ipotesi in cui la sentenza impugnata sia stata notificata a mezzo PEC, ha, infatti, avuto modo di precisare (pag. 42, sub 2), che ai fini della procedibilità del ricorso è comunque necessario il tempestivo deposito della copia della relata della notificazione telematica e del corrispondente messaggio PEC con annesse ricevute, ancorché prive di attestazione di conformità del difensore oppure con attestazione priva di sottoscrizione autografa, posto che solo in tal caso è dato al ricorrente provvedere al deposito sino all'udienza dell'attestazione di conformità del messaggi cartacei (vd. in termini: Cass. 22/07/2019 n. 19695, p. 5, in motivazione).

Deve quindi reputarsi che il ricorso resti improcedibile laddove, pur essendo stata depositata copia autentica del provvedimento impugnato, che si assume essere stata notificata, non sia stata tempestivamente depositata nel termine di cui al primo comma dell'art. 369, primo comma, cod. proc. civ. la relazione di notificazione della stessa.

Ecco che quindi non rileva la produzione tardiva, effettuata dal ricorrente con la nota di deposito notificata alla controparte il 20 ottobre 2020 e depositata il 21 ottobre 2020, ex art.372 cod. proc. civ., in quanto non rispettosa del termine di cui all'art. 369, primo comma, cit. di venti giorni a far data dalla notifica del ricorso, il tutto per una sequenza temporale pacifica in atti.

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

5.4. Si aggiunga, che il ricorso per cassazione neppure può ritenersi procedibile in applicazione della c.d. prova di resistenza, non risultando che la notificazione del ricorso si sia perfezionata, dal lato del ricorrente, entro il sessantesimo giorno dalla pubblicazione della sentenza e tanto nel rilievo che «*il collegamento tra la data di pubblicazione della sentenza (indicata nel ricorso) e quella della notificazione del ricorso (emergente dalla relata di notificazione dello stesso) assicura comunque lo scopo, cui tende la prescrizione normativa, di consentire al giudice dell'impugnazione, sin dal momento del deposito del ricorso, di accertarne la tempestività in relazione al termine di cui all'art. 325, secondo comma, cod. proc. civ.*» (Cass. 17066/2013; in termini: Cass. 22/09/2015 n. 18645; Cass. 30/04/2019 n. 11386; Cass. n. 7576 del 2020 cit.).

5.4.1. E' quest'ultimo un meccanismo la cui operatività, più puntualmente, si colloca oltre l'improcedibilità del ricorso per cassazione – categoria definita dalla omessa comprovata notifica del provvedimento impugnato riscontrabile agli atti dalla Corte di cassazione per raffronto tra la relata di notifica del provvedimento impugnato depositata dal ricorrente e quella di notifica del ricorso per cassazione – e tocca il diverso, e sia pure contiguo, tema della inammissibilità del ricorso sua per intempestività, di cui pure si vuole dare atto, nella elaborazione che ne è venuta dalla giurisprudenza di questa Corte di cassazione, in quanto espressione più avanzata di ragioni di sostanziale tutela del ricorrente e del suo diritto ad un giudice, in un quadro, però, di mantenimento del principio di indole pubblicistica che presiede all'affermazione della categoria della improcedibilità quale strumento di tutela dell'intangibilità del giudicato.

5.4.2. Agli atti si ha infatti che il decreto impugnato è stato pubblicato il 4 giugno 2020 ed il ricorso per cassazione notificato venerdì 4 settembre 2020 e quindi oltre in termine di giorni sessanta, che compresa la parentesi del periodo di sospensione feriale (d.l. 132

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

del 2014 conv. in legge 162 del 2014) va individuato in mercoledì 2 settembre 2020 (90 giorni pari a 60 giorni, termine ordinario per la notifica + 30 giorni durata della sospensione) a far data dal 4 giugno per le scansioni: 4 luglio, 3 agosto e 2 settembre.

Il ricorso principale è pertanto improcedibile.

6. Il ricorso incidentale è nel resto, quanto alla contestata compensazione delle spese di lite, inammissibile in difetto di individuazione della norma violata per tale intendendosi, nelle formule nel tempo via via vigenti dell'art. 92 cod. proc. civ., quella che trovando applicazione *ratione temporis* nella lite in esame sarebbe stata violata nell'esercizio della discrezionalità del giudice del merito vincolata all'osservanza della prima.

7. Conclusivamente il ricorso principale va dichiarato improcedibile e quello incidentale inammissibile.

8. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo, ritenuta una parziale compensazione tra le parti, per il residuo.

Si dà atto che non si applica l'art.13, comma 1- quater, d.P.R. n. 115 del 2002.

P.Q.M.

Dichiara improcedibile il ricorso principale ed inammissibile quello incidentale e nella parziale ritenuta soccombenza tra le parti condanna, per il residuo, il ricorrente al pagamento in favore dei controricorrenti delle spese di lite che liquida in euro 2.200,00 di cui euro 200,00 per esborsi, oltre spese generali al 15% forfettario sul compenso ed accessori di legge.

Dà atto che non si applica l'art.13, comma 1- quater, d.P.R. n. 115 del 2002.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Prima

Corte di Cassazione - copia non ufficiale