

Civile Ord. Sez. 1 Num. 2749 Anno 2021
Presidente: GENOVESE FRANCESCO ANTONIO
Relatore: PAZZI ALBERTO
Data pubblicazione: 05/02/2021

sul ricorso n. 15877/2020 proposto da:

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*,
domiciliato in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, presso l'Avvocatura
Generale dello Stato, che lo rappresenta e difende *ope legis*;

- *ricorrente* -

contro

Vulcano Domenico, domiciliato in Roma, Piazza Cavour, presso la
Cancelleria Civile della Corte di Cassazione, rappresentato e difeso
dagli Avvocati Filomena Zaccaria e Caterina Argese giusta procura in
calce al controricorso;

- *controricorrente* -

nonché contro

Procuratore Generale presso la Corte d'appello di Catanzaro;

ORD
4681
2020

- *intimato* -

avverso la sentenza n. 55/2019 della Corte d'appello di Catanzaro, depositata il 12/12/2019;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 02/12/2020 dal cons. Alberto Pazzi.

FATTI DI CAUSA

1. Il Tribunale di Crotone, con decreto n. 1243/2019, accoglieva la richiesta presentata dal Ministro dell'Interno ai sensi dell'art. 143, comma 11, d. lgs. 267/2000 e dichiarava, fra gli altri, Domenico Vulcano, già sindaco del Comune di Crucoli, non candidabile alle prime elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali successive al decreto del Presidente della Repubblica dissolutivo del consiglio comunale della medesima amministrazione municipale.

2. La Corte d'appello di Catanzaro, a seguito del reclamo presentato da Domenico Vulcano, dato atto che la propria indagine era volta a verificare, con riguardo all'operato del solo amministratore coinvolto, se collusioni e condizionamenti avessero determinato una cattiva gestione della cosa pubblica, riteneva che dalla documentazione prodotta non fosse possibile evincere né un chiaro collegamento tra l'operato dell'ex amministratore sul piano amministrativo e l'azione delle consorterie criminose, né un asservimento del medesimo alle volontà e agli interessi delle cosche locali, né una frequentazione del Vulcano con esponenti di spicco delle consorterie locali.

La Corte di merito, con sentenza pubblicata in data 6 dicembre 2019, accoglieva pertanto l'impugnazione e per l'effetto revocava la declaratoria di incandidabilità disposta nei confronti di Domenico Vulcano.

3. Per la cassazione di questa sentenza ha proposto ricorso il Ministero dell'Interno, prospettando un unico motivo di doglianza, al quale ha resistito con controricorso Domenico Vulcano.

L'amministrazione ricorrente ha depositato memoria ai sensi dell'art. 380 *bis*.1 cod. proc. civ..

Parte controricorrente ha a sua volta depositato memoria, senza però rispettare i termini previsti dalla norma appena citata.

RAGIONI DELLA DECISIONE

4. Occorre preliminarmente rilevare l'infondatezza dell'eccezione di inammissibilità del ricorso, per tardività della notifica, sollevata dal controricorrente.

In tesi di parte controricorrente non troverebbe applicazione alla fattispecie in esame la sospensione straordinaria dei termini processuali disposta dall'art. 83 d.l. 18/2020, poichè la stessa non opera nell'ipotesi di procedimenti cautelari aventi ad oggetto la tutela di diritti fondamentali della persona.

A riprova del carattere d'urgenza che rivestirebbe questo procedimento militerebbe - aggiunge il controricorrente - *"l'esclusione dell'operatività persino della sospensione feriale dei termini per il giudizi de quibus"*.

Siffatti assunti non sono condivisibili.

L'art. 83, comma 2, d.l. 18/2020, convertito con modificazioni dalla legge 27/2020, ha disposto che *"dal 9 marzo 2020 al 15 aprile 2020 è sospeso il decorso dei termini per il compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e penali"*, dovendosi ritenere sospesi, fra l'altro, i termini stabiliti *"per le impugnazioni e, in genere, tutti i termini procedurali"*.

Il termine finale così fissato è stato poi prorogato – dall’art. 36, comma 1, d.l. 23/2020, convertito con modificazioni dalla l. 40/2020 – all’ 11 maggio 2020, sicché i termini processuali di tutti i procedimenti civili risultano sospesi dal 9 marzo 2020 all’11 maggio 2020 e hanno ripreso a decorrere dalla fine del periodo di sospensione, vale a dire dal 12 maggio 2020.

Non è poi possibile ritenere che questa sospensione non operi nel caso di specie in ragione del ricorrere delle eccezioni previste rispetto alla regola generale (eccezioni che, per loro natura, devono giocoforza essere oggetto di una lettura restrittiva).

Non ricorre l’ipotesi prevista dal 3° comma dell’art. 83 d.l. 18/2020, che esclude dall’ambito applicativo della norma i “*procedimenti cautelari aventi ad oggetto la tutela di diritti fondamentali della persona*”.

In vero, se per procedimenti cautelari si devono intendere quei procedimenti, tipici o atipici, che siano funzionali ad ovviare ai pericoli che possono compromettere l’effettività della tutela giudiziaria durante il tempo occorrente per conseguirla, è evidente che il giudizio in questione, ancorché regolato dalla disciplina camerale, non ha natura cautelare, perché non è volto ad assicurare una tutela d’urgenza e anticipata strumentale a un successivo giudizio di cognizione.

Per di più, il giudizio di incandidabilità non tutela un diritto fondamentale della persona ma intende assicurare – come si dirà da qui a breve –, in una prospettiva generale e pubblica piuttosto che individuale, l’interesse della comunità locale a che non si perpetui potenzialmente un’ingerenza inquinante di tipo mafioso nella vita delle amministrazioni democratiche locali.

Né si può sostenere che il procedimento rimanesse escluso dall’ambito della sospensione in ragione del grave pregiudizio

arrecato alle parti dalla ritardata trattazione della lite, a mente dell'ultima parte dell'art. 83, comma 3, lett. a), d.l. 18/2020, perché la norma non prevede rispetto a questa ipotesi un'automatica esenzione dalla disciplina generale di sospensione dei termini, ma impone che l'esistenza di un simile pregiudizio sia verificato rispetto alla singola fattispecie ed espressamente dichiarato (dal capo dell'ufficio avanti al quale la causa deve essere introdotta ovvero dal giudice dinanzi al quale la lite già pende).

Nel caso di specie non risulta che questa dichiarazione d'urgenza sia mai stata fatta.

Infine, nessun argomento può essere tratto a conforto della tesi sostenuta dal controricorrente dalla disciplina generale di sospensione feriale dei termini processuali, ai sensi del combinato disposto degli artt. 3 l. 742/1969 e 92 r.d. 12/1941.

Il procedimento volto alla dichiarazione di incandibilità degli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento del consiglio comunale o provinciale è regolato, a mente dell'art. 143, comma 11, ultimo periodo, d. lgs. 267/2001, dalle regole dei procedimenti camerali.

Questi procedimenti, tuttavia, non hanno natura cautelare, mancando del carattere di strumentalità che caratterizza questo tipo di giudizi, né rientrano nel loro complesso nel novero delle cause tassativamente elencate dalle norme sopra menzionate (v. Cass. 1094/2005, Cass. 2772/1999), sicché va escluso che gli stessi, in mancanza di una specifica e individualizzata dichiarazione di urgenza correlata alla constatazione del grave pregiudizio che si produrrebbe per la loro ritardata trattazione, rientrino nell'ambito dei procedimenti non ricompresi, in linea generale, nell'applicazione della disciplina comune della sospensione dei termini.

Sul punto occorre pertanto fissare i seguenti principi:

- il procedimento volto alla dichiarazione di incandidabilità degli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento del consiglio comunale o provinciale, di cui all'art. 143, comma 11, ultimo periodo, d. lgs. 267/2001, non è soggetto alla sospensione feriale dei termini prevista dagli artt. 3 l. 742/1969 e 92 r.d. 12/1941, poiché queste norme non contemplano, nella loro tassativa elencazione, tale procedimento né, in linea generale, i procedimenti in camera di consiglio di cui agli artt. 737 e ss. cod. proc. civ.;

- la sospensione dei termini "procedurali" stabilita, dal 9 marzo 2020 all'11 maggio 2020, dal combinato disposto degli artt. 83, comma 2, d.l. 18/2020, convertito con modificazioni dalla legge 27/2020, e 36, comma 1, d.l. 23/2020, convertito con modificazioni dalla l. 40/2020, non si applica ai giudizi di incandidabilità di cui all'art. 143, comma 11, d. lgs. 267/2001, perché essi non hanno natura cautelare, mancando del carattere di strumentalità rispetto ad ulteriori procedimenti finalizzati ad assicurare in via definitiva i diritti fondamentali della persona, e sono volti ad assicurare – senza interlocuzioni strumentali e limitando diritti pubblici soggettivi – l'interesse della comunità locale ad essere preservata da ingerenze inquinanti di tipo mafioso nella sua ordinata vita democratica.

In applicazione di questi principi nel caso di specie risultano pienamente rispettati i termini di impugnazione previsti dall'art. 327 cod. proc. civ., tenuto conto della loro sospensione, come stabilita dagli artt. 83, comma 2, d.l. 18/2020 e 36, comma 1, d.l. 23/2020.

5. Il motivo di ricorso denuncia la violazione e falsa applicazione dell'art. 143, comma 11, d. lgs. 267/2001 e l'omesso esame di un fatto decisivo: in tesi di parte ricorrente la Corte distrettuale, pur avendo correttamente enucleato la natura della misura dell'incandidabilità (tesa a verificare l'esistenza di un collegamento

con la criminalità organizzata ovvero di forme di condizionamento della stessa), non avrebbe tratto le dovute conseguenze dai principi affermati, poiché a questo fine era sufficiente la constatazione, sulla base di un'analisi d'insieme degli elementi di prova offerti, dell'imputabilità anche solo per colpa al Sindaco, obbligato a vigilare e sovrintendere al funzionamento degli uffici e dei servizi municipali, della cattiva gestione della cosa pubblica, che si era trovata così esposta a ingerenze e pressioni delle associazioni criminali.

6. Il motivo è fondato.

6.1 Secondo la giurisprudenza di questa Corte (Cass., sez. U., 1747/2015; Cass. 15038/2018) l'incandidabilità temporanea e territorialmente delimitata degli "amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento" del consiglio dell'ente locale – a mente dell'art. 143, comma 11, d. lgs. 267/2000, così come risultante dalla sostituzione operata dall'art. 2, comma 30, l. 94/2009 - rappresenta una misura interdittiva volta a porre rimedio al rischio che quanti abbiano cagionato il grave dissesto dell'amministrazione comunale possano aspirare a ricoprire cariche identiche o simili a quelle rivestite e, in tal modo, consentire – per dolo o colpa - l'ingerenza inquinante nella vita delle amministrazioni democratiche locali.

La misura interdittiva dell'incandidabilità dell'amministratore responsabile delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento del consiglio comunale in conseguenza di 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 in via preventiva 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 locali nonché il regolare funzionamento dei servizi, risorse capaci di alimentare la "credibilità" delle medesime amministrazioni 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.

6.2 Il procedimento giurisdizionale volto alla dichiarazione di incandidabilità assume una propria autonomia rispetto tanto alla precedente declaratoria di scioglimento del consiglio comunale, che costituisce l'antecedente storico indispensabile ma non il suo oggetto (poiché la verifica della legittimità di tale provvedimento è rimessa al giudice amministrativo in caso di impugnazione), quanto a un eventuale giudizio penale che assuma l'esistenza di una condotta dell'amministratore pubblico di partecipazione, affiancamento o agevolazione del sodalizio criminale, in ragione dei diversi presupposti che caratterizzano i due giudizi.

La misura interdittiva di cui all'art. 143, comma 11, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali non richiede infatti che la condotta dell'amministratore integri gli estremi dell'illecito penale (di partecipazione ad associazione mafiosa o di concorso esterno nella stessa), giacché ai fini dell'incandidabilità alle elezioni rileva la responsabilità dell'amministratore nel grave stato di degrado amministrativo che sia stato causa di scioglimento del consiglio comunale, e quindi è sufficiente che sussista, per colpa dello stesso amministratore, una situazione di cattiva gestione della cosa

pubblica, aperta alle ingerenze esterne e asservita alle pressioni inquinanti delle associazioni criminali operanti sul territorio.

In altri termini, la misura prevista dalla norma in discorso non è riconducibile al concetto di sanzione penale ed è applicata non quale conseguenza automatica di una condanna penale bensì all'esito di un giudizio, autonomo, il cui oggetto è costituito dall'accertamento non già di un reato, ma di una condotta anche colposa dell'amministratore che, pur senza sconfinare necessariamente nell'illecito, abbia oggettivamente favorito l'ingerenza di associazioni criminali o il condizionamento delle stesse sulla gestione dell'ente territoriale (Cass., Sez. U., 1747/2015).

6.3 La Corte d'appello, attraverso una *"valutazione atomistica"* dei comportamenti dell'amministratore, ha escluso che potesse imputarsi all'ex sindaco *"una condotta quanto meno agevolativa, anche attraverso un agire omissivo"*, degli interessi delle associazioni criminali operanti nella zona, negando che questi *"abbia favorito, nell'espletamento del suo mandato, l'agire delle cosche locali"*.

Mancherebbe in particolare, a dire dei giudici distrettuali, l'indicazione di *"alcuna specifica condotta agevolativa dell'agire delle consorterie criminose locali"* e di *"una vicinanza del medesimo ad esponenti di tali consorterie"*, così come non vi sarebbero *"elementi concreti e significativi idonei a rilevare, in maniera inequivoca, l'esistenza di forti contiguità fra l'operato dei singoli amministratori e gli interessi delle consorterie criminose"*.

La documentazione prodotta non sarebbe *"idonea a rilevare, in maniera significativa, una collusione tra lo stesso e la criminalità organizzata"* ed anzi dimostrerebbe come questi abbia inteso contrastare, a livello amministrativo e territoriale, il fenomeno mafioso.

6.4 Simili valutazioni sono minate da un duplice errore di metodo.

La Corte di merito, pur avendo atto correttamente atto che l'indagine a cui era chiamata aveva finalità preventive e non sanzionatorie, dovendosi di conseguenza prescindere dall'accertamento di una responsabilità penale, si è posta però proprio nella prospettiva di ricerca del giudice penale e in questo modo ha compiuto un'indagine miope, perché orientata all'individuazione di condotte che deponessero per una partecipazione dell'ex sindaco, in termini diretti o di fiancheggiamento, al sodalizio criminoso.

Depongono chiaramente in questo senso plurimi passaggi della decisione impugnata, che si preoccupa di verificare l'esistenza di un *"chiaro collegamento"* fra l'operato del sindaco e l'azione delle consorterie mafiose, il suo *"asservimento alle volontà e agli interessi delle cosche locali"*, la *"frequentazione del Vulcano con esponenti di spicco delle consorterie locali"*, l'indicazione di una *"specifica condotta agevolativa dell'agire delle consorterie criminose locali"*, la *"vicinanza"* dell'amministratore *"ad esponenti di tali consorterie"*, la mancanza di condotte di influenza o agevolazione rispetto ad altri amministratori collegati con i sodalizi criminali, *"l'esistenza di forti contiguità"* fra amministratori e consorterie criminose, il verificarsi di condotte *"quantomeno agevolative, anche attraverso un agire omissivo, degli interessi delle cosche"*, la presenza di un rapporto di collusione fra sindaco e criminalità organizzata e, in definitiva, il ricorrere di un contegno di favoreggiamento dell'agire delle cosche.

Una simile indagine, che si spende nella ricerca di comportamenti volontari di agevolazione degli interessi delle associazioni criminose, finisce per confondere il giudizio di accertamento della responsabilità penale con quello di verifica delle condizioni di incandidabilità, quando non vi era alcuna necessità – come detto – di acclarare una simile responsabilità, anche nelle forme del concorso esterno, in ragione dell'autonomia del processo di applicazione della misura in discorso e

della diversità dei presupposti della stessa rispetto a ipotesi di carattere criminoso.

Occorreva (e bastava), invece, accertare l'esistenza di un'oggettiva situazione di cattiva gestione della cosa pubblica, tale da rendere possibili ingerenze esterne nel suo ambito e un concreto asservimento dell'amministrazione alle pressioni inquinanti delle associazioni criminali operanti sul territorio.

Era necessaria, altresì, una verifica del fatto che una simile situazione fosse riconducibile - non solo per un intento doloso, ma anche per semplice colpa - all'amministratore di cui è stata proposta l'incandidabilità, essendo sufficiente l'accertamento di tale profilo nella gestione della cosa pubblica per applicare la misura interdittiva in discorso.

6.5 La Corte distrettuale ha assunto a metodo per il proprio giudizio la necessità di procedere a una valutazione individuale della condotta dell'amministratore al fine di verificare i presupposti della declaratoria di incandidabilità.

L'individuazione di un simile programma è senza dubbio corretta rispetto alle finalità dell'indagine, in quanto si trattava di verificare l'esistenza di un collegamento eziologico fra la situazione che aveva portato allo scioglimento dell'organo assembleare locale e le specifiche condotte tenute dal singolo amministratore.

La prospettiva individuale dell'indagine, tuttavia, non doveva far dimenticare l'esigenza di una valutazione complessiva del materiale probatorio acquisito, al fine di raggiungere una visione d'insieme che desse modo di cogliere correlazioni diversamente non evidenziabili ed elementi capaci di attestare la permeabilità dell'amministrazione scrutinata ai fenomeni di infiltrazione o condizionamento mafioso (Cass. 10780/2019).

I singoli fatti emergenti dalla congerie istruttoria disponibile dovevano quindi essere ricondotti a una chiave di lettura comune, onde verificare se gli stessi fossero idonei a rappresentare una conduzione della macchina politico-amministrativa comunale sensibile (se non addirittura compiacente) con gli interessi della criminalità mafiosa.

Ne discende che la valutazione della responsabilità personale dell'amministratore, ai fini del ricorrere delle condizioni di ineleggibilità, non poteva condurre a una valutazione atomistica delle singole risultanze probatorie acquisite che privasse il giudicante di una visione d'insieme del fenomeno che aveva già portato, in precedenza, allo scioglimento del consiglio comunale.

6.6 Allo stesso modo era necessario evitare di considerare la condotta del singolo amministratore estraniandola dal contesto a partecipazione plurima in cui operava.

Il che significa, rispetto alla figura apicale dell'amministrazione comunale costituita dal sindaco, che, al di là della mancanza di frequentazioni e rapporti con esponenti della criminalità organizzata locale o di agevolazioni dirette della stessa, occorre comunque estendere l'indagine alla condotta da questi tenuta nell'ambito amministrazione municipale al fine di acclarare l'apporto eventualmente dato (con azioni od omissioni) nel provocare la situazione che aveva condotto allo scioglimento dell'organo assembleare.

E nello svolgimento di questa indagine non si poteva considerare il sindaco come una monade isolata dal contesto ove operava, al cui interno egli era, invece, chiamato ad esercitare il potere/dovere: di vigilare e sovrintendere al funzionamento dei servizi e degli uffici e all'esecuzione degli atti, ai sensi dell'art. 50, comma 2, T.U.E.L.; di indirizzare e controllare l'operato dei soggetti a cui era affidato il compito di dare attuazione alle scelte deliberate dall'amministrazione,

ex art. 107, comma 1, T.U.E.L.; più in generale, di sovrintendere alla vigilanza su tutto quanto possa interessare la sicurezza e l'ordine pubblico, a mente dell'art. 54, comma 1, lett. c), T.U.E.L..

La trasgressione di questi doveri di vigilanza, all'evidenza, non solo è capace di determinare una situazione di cattiva gestione dell'amministrazione comunale, ma rende possibili ed agevola ingerenze al suo interno delle associazioni criminali, finendo per creare le condizioni per un asservimento dell'amministrazione municipale agli interessi malavitosi.

Ne discende che l'accertamento del venir meno, anche solo colposo, da parte del sindaco agli obblighi di vigilanza riconnessi alla sua carica è di per sé sufficiente a integrare i presupposti per l'applicazione della misura interdittiva prevista dall'art. 143, comma 11, d. lgs. 267/2000, così come risultante dalla sostituzione operata dall'art. 2, comma 30, l. 94/2009, proprio perché la finalità perseguita dalla norma è quella di evitare il rischio che quanti abbiano cagionato il grave dissesto dell'amministrazione comunale possano aspirare a ricoprire cariche identiche o simili a quelle rivestite e, in tal modo, potenzialmente perpetuare l'ingerenza inquinante nella vita delle amministrazioni democratiche locali.

Sul punto andrà quindi fissato il seguente principio:

in tema di accertamento dell'incandidabilità a cariche pubbliche negli enti locali, nel caso in cui, alla luce di una visione d'insieme della congerie istruttoria disponibile, risulti che l'amministratore, anche solo per colpa, sia venuto meno agli obblighi di vigilanza, indirizzo e controllo previsti dagli artt. 50, comma 2, 54, comma 1, lett. c), e 107, comma 1, T.U.E.L., tale condotta deve considerarsi di per sé sufficiente a integrare i presupposti per l'applicazione della misura interdittiva prevista dall'art. 143, comma 11, d. lgs. 267/2000, così come risultante dalla sostituzione operata dall'art. 2, comma 30, l.

94/2009, 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.

7. La statuizione impugnata andrà dunque cassata, con rinvio alla Corte d'appello di Catanzaro, la quale, nel procedere a nuovo esame della causa, si atterrà ai principi sopra illustrati, avendo cura anche di provvedere sulle spese del giudizio di legittimità.

P.Q.M.

La Corte accoglie il ricorso, cassa il provvedimento impugnato e rinvia la causa alla Corte d'appello di Catanzaro in diversa composizione, cui demanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma in data 2 dicembre 2020.

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
U.R.P. CENTRALE

La Corte Suprema di Cassazione con ordinanza
n° 17586/2021, depositata il 28/05/2021, dispone
la correzione nel senso che, a pagina 6, riga 4, dopo
le parole "di cui all'art. 143, comma 11, ultimo
periodo, d. lgs. 267/2001" si eliminano le
parole "non".

Rome 10/08/2021