

Civile Ord. Sez. 1 Num. 3253 Anno 2022  
Presidente: GENOVESE FRANCESCO ANTONIO  
Relatore: DI MARZIO MAURO  
Data pubblicazione: 02/02/2022



**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**PRIMA SEZIONE CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati		Oggetto
FRANCESCO A. GENOVESE	Presidente	Incandidabilità
MAURO DI MARZIO	Consigliere - Rel.	
MARCO MARULLI	Consigliere	
FRANCESCO TERRUSI	Consigliere	Ud. 19/11/2021 CC Cron.
LOREDANA NAZZICONE	Consigliere	R.G.N. 6780/2021

**ORDINANZA**

sul ricorso 6780/2021 proposto da:

Scerbo Arturo Walter, domiciliato in Roma, Piazza Cavour, presso la Cancelleria Civile della Corte di Cassazione, rappresentato e difeso dall'avvocato Infantino Rosario Maria, giusta procura in calce al ricorso;

- ricorrente -

contro





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;

- controricorrente -

contro

Plutino Davide Bruno;

- intimato -

avverso il decreto della CORTE D'APPELLO di REGGIO CALABRIA,  
del 17/11/2020;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del  
19/11/2021 dal cons. DI MARZIO MAURO.

### **RILEVATO CHE**

1. — Scerbo Arturo Walter ricorre per otto mezzi, nei confronti del Ministero dell'Interno, nonché di Plutino Davide Bruno, contro il decreto del 17 novembre 2020 in cui la Corte d'appello di Reggio Calabria ha respinto il suo reclamo avverso decreto del Tribunale di Locri che ne aveva dichiarato l'incandidabilità ai sensi dell'articolo 143 del decreto legislativo numero 267 del 2000.

2. — Il Ministero dell'Interno resiste con controricorso.

### **CONSIDERATO CHE**

3. — I motivi si possono riassumere come segue:

1) Violazione dell'art. 360, primo comma, n. 5 c.p.c.. Omesso esame di un fatto decisivo per il giudizio oggetto di discussione tra le parti. Lamenta lo Scerbo la omessa valutazione delle proprie difese concernenti l'espletamento dell'incarico di Dirigente dell'Area Tecnica del Comune nel periodo 2014-2015, anche in considerazione della disciplina degli affidamenti diretti per somma urgenza, ivi compresa



la produzione di autocertificazioni sul possesso del certificato antimafia;

2) Violazione dell'art. 360, primo comma n. 3 c.p.c. in relazione all'art. 176 del d.P.R. n. 207/2010:.

Si sostiene che la pronuncia sarebbe contraddittoria, ed applicherebbe scorrettamente la norma richiamata in rubrica in relazione all'affidamento diretto di 19 appalti contestati, in quanto emessi sulla base della somma urgenza discendente dai fatti alluvionali del 2015 con conseguente deroga delle regole di evidenza pubblica.

3) Violazione dell'art. 360, primo comma, n. 3 c.p.c. in relazione agli artt. 1, comma 53 della L. n. 190/2012, art. 2 comma 2, DPCM 18/04/2013 e art. 29, comma 2 del D.L. n. 90/2014.

Secondo il ricorrente la Corte d'appello non avrebbe tenuto conto del regime giuridico applicabile al tempo degli affidamenti diretti, in quanto: a) l'iscrizione alla *white list* degli operatori commerciali affidatari era volontaria, in osservanza con quanto prescritto dall'articolo 2, comma 2 del DPCM 18 aprile 2013, essendo, invece, divenuta obbligatoria soltanto a seguito del DPCM 24 novembre 2016; b) nella vigenza del periodo transitorio, così come introdotto dall'articolo 29, comma 2, D.L. 90/2014, per le attività di cui all'articolo 1, comma 53 della Legge n. 190/2012 sarebbe stato sufficiente l'accertamento della sola presentazione della richiesta di iscrizione alla *white list*; c) in ogni caso, i lavori di cui agli affidamenti diretti non avevano quale oggetto esclusivo le attività previste dall'articolo 1, comma 53 della Legge n. 190/2012, con la conseguente insussistenza dell'onere di verifica in capo all'Ente Locale;

4) Violazione dell'art. 360, primo comma, n. 3 c.p.c. in relazione all'abrogato art. 29 comma 1 del Codice dei contratti pubblici D.lgs. n. 163/2006 ed in relazione all'art. 35 comma 4 del nuovo Codice dei contratti pubblici D.lgs. n. 50/2016.



Si assume che il decreto impugnato non abbia considerato che il calcolo del valore degli appalti ai fini della soglia dell'affidamento diretto dovesse essere effettuato al netto dell'IVA, con la conseguenza che gli appalti non superavano la soglia di € 150.000,00, né vi era stata parcellizzazione al fine di eludere detta soglia;

5) Violazione dell'art. 360, primo comma, n. 5 c.p.c. per avere la Corte omesso di valutare le motivazioni addotte dalla difesa del dott. Scerbo a sostegno della scelta dell'Amministrazione di revocare, in via temporanea, l'adesione alla SUAP.

Nel motivo si afferma che il decreto impugnato sarebbe illegittimo in quanto, oltre che intrinsecamente contraddittorio in ordine alla valutazione di legittimità della scelta di sospensione da parte del Comune della Convenzione, non considererebbe le valutazioni poste a sostegno del regime di sospensione, e cioè il raggiungimento degli obiettivi del piano triennale delle opere pubbliche, al fine di non perdere i connessi finanziamenti, come rappresentato nella delibera del Consiglio Comunale n. 25 del 16 ottobre 2014;

6) Violazione dell'art. 360, primo comma, n. 5 c.p.c. per avere la Corte omesso di valutare le motivazioni addotte dalla difesa del dott. Scerbo in relazione alle contestazioni afferenti in via generale al «*disordine amministrativo*» e «*gestione opaca ed inefficiente*».

Si sostiene che la Corte d'appello non si sarebbe pronunciato sulle doglianze poste nel reclamo, limitandosi a rimandare al contenuto del decreto del Tribunale di Locri in ordine alle contestazioni concernenti l'operazione «*Affare Comune*», le vicende relative alla tenuta degli archivi dell'anagrafe civile, l'episodio dei *voucher*.

7) Violazione dell'art. 360, primo comma n. 5 c.p.c. per avere la Corte omesso di valutare le motivazioni addotte dalla difesa delle contestate frequentazioni.

La Corte d'appello avrebbe omesso di esprimersi in ordine alle controdeduzioni sollevate sulle frequentazioni malavitose,



riportandosi anche in questo caso alle valutazioni di cui al decreto impugnato.

8) Violazione dell'art. 360, primo comma, n. 3 c.p.c. in relazione all'articolo 143 TUEL (D.lgs. n. 267/2000 e successive modificazioni e integrazioni).

Il Giudicate avrebbe errato nel mancato accoglimento della eccezione preliminare di improcedibilità/inammissibilità, in quanto la proposta di incandidabilità presentata dal Ministero non rispettava i requisiti minimi di cui all'articolo 125 del codice di rito.

### **RITENUTO CHE**

4. — Il ricorso è inammissibile per una pluralità di concorrenti ragioni.

4.1. — Il ricorso difetta anzitutto di una «*sommatoria esposizione dei fatti di causa*», richiesta a pena di inammissibilità dall'articolo 366, numero 3, c.p.c..

L'inammissibilità, con riguardo al citato numero 3 dell'articolo 360, ricorre sotto due aspetti.

4.1.1. — Sotto un primo aspetto occorre rammentare che la norma esclude, com'è noto, che l'esposizione dei fatti di causa, esposizione che ha da essere per espresso precetto normativo «*sommatoria*», possa essere sostituita dalla riproduzione dell'intero contenuto letterale di, o degli, atti processuali: una tale prassi non è semplicemente superflua, ma è interdetta, poiché rimette alla Corte la scelta di quanto effettivamente rileva nel giudizio di legittimità, sicché una simile tecnica di confezionamento del ricorso per cassazione si risolve in un mero rinvio agli atti stessi (p. es. tra le tantissime Cass. 25 novembre 2020, n. 26837).

Nel caso di specie il ricorso inspiegabilmente contiene la trascrizione di una memoria dell'avvocatura dello Stato che si protrae da pagina



4 a pagina 15, nonché di altra memoria della stessa **Avvocatura** estesa da pagina 20 a pagina 22, oltre alla trascrizione integrale del decreto impugnato, per ulteriori quattro pagine.

4.1.2. — Sotto un secondo aspetto, merita aggiungere che l'esposizione sommaria dei fatti di causa deve concernere i fatti della controversia, sia sostanziali sia processuali, i quali vanno esposti in quanto rilevanti per la decisione di legittimità e, in ogni caso, in modo sommario, ossia riassuntivo (v. p. es. tra le innumerevoli Cass., Sez. Un., 22 maggio 2014, n. 11308).

Nel caso di specie la parte espositiva del ricorso, da un lato pletorica, è tuttavia al tempo stesso gravemente incompleta, giacché, quanto agli addebiti rivolti allo Scerbo, nulla dice, limitandosi, a pagina 3 del ricorso a dar conto dell'introduzione del giudizio ai sensi dell'articolo 143, 11° comma, del decreto legislativo numero 267 del 2000: ciò con la precisazione che, secondo l'indirizzo condiviso dal Collegio, e che trova pieno appoggio nel Protocollo Corte di Cassazione - Cnf per la redazione dei ricorsi per cassazione in materia civile e tributaria del 17 dicembre 2015 («*L'esposizione del fatto deve essere sommaria, in osservanza della regola stabilita dall'art. 366, primo comma, n. 3, cod. proc. civ., e deve essere funzionale alla percepibilità delle ragioni poste a fondamento delle censure poi sviluppate nella parte motiva. L'esposizione deve essere contenuta nel limite massimo di 5 pagine*»), l'esposizione sommaria dei fatti di causa richiede una apposita trattazione e dunque non si può desumere dalla formulazione dei motivi (Cass. 3 novembre 2020, n. 24432; Cass. 12 marzo 2020, n. 7025; Cass. 24 aprile 2018, n. 10072; sulla scia di Cass., Sez. Un., 22 maggio 2014, n. 11308), oltre che, come si è detto da atti per intero trasfusi nel ricorso.



4.2. — Il ricorso difetta altresì della specifica indicazione degli atti e dei documenti posti a fondamento di esso, specifica indicazione pure richiesta a pena di inammissibilità dall'articolo 366, numero 6, c.p.c.. Questa Corte ha più volte ribadito che l'art. 366, primo comma, n. 6, cod. proc. civ., novellato dal d.lgs. n. 40 del 2006, oltre a richiedere l'indicazione degli atti, dei documenti e dei contratti o accordi collettivi posti a fondamento del ricorso, esige che sia specificato in quale sede processuale il documento risulti prodotto; tale prescrizione va correlata all'ulteriore requisito di procedibilità di cui all'art. 369, secondo comma, n. 4 cod. proc. civ., per cui deve ritenersi, in particolare, soddisfatta: a) qualora il documento sia stato prodotto nelle fasi di merito dallo stesso ricorrente e si trovi nel fascicolo di esse, mediante la produzione del fascicolo, purché nel ricorso si specifichi che il fascicolo è stato prodotto e la sede in cui il documento è rinvenibile; b) qualora il documento sia stato prodotto, nelle fasi di merito, dalla controparte, mediante l'indicazione che il documento è prodotto nel fascicolo del giudizio di merito di controparte, pur se cautelativamente si rivela opportuna la produzione del documento, ai sensi dell'art. 369, comma 2, n. 4, cod. proc. civ., per il caso in cui la controparte non si costituisca in sede di legittimità o si costituisca senza produrre il fascicolo o lo produca senza documento; c) qualora si tratti di documento non prodotto nelle fasi di merito, relativo alla nullità della sentenza od all'ammissibilità del ricorso (art. 372 p.c.) oppure di documento attinente alla fondatezza del ricorso e formato dopo la fase di merito e comunque dopo l'esaurimento della possibilità di produrlo, mediante la produzione del documento, previa individuazione e indicazione della produzione stessa nell'ambito del ricorso (Cass., Sez. Un., 25 marzo 2010, n. Cass. 23 agosto 2011, 7161; n. 17602; Cass. 4 gennaio 2013, n. 124; Cass. 20 novembre 2017, n. 27475). Nel caso di specie, il ricorso richiama documenti, con indicazione dei fascicoli in cui essi si troverebbero (basti menzionare la richiesta di



incandidabilità, indicata a pagina 3 del ricorso come «*all. C.1 al fascicolo di secondo grado*»), senza tuttavia che sia specificato di quali fascicoli il ricorso sia discorrendo e, soprattutto, senza che nel ricorso, come è richiesto alla luce della massima appena trascritta, «*si specifichi che il fascicolo è stato prodotto*». Ed invero simile specificazione non è contenuta nel contesto delle 59 pagine dell'atto di ricorso ed in particolare non si rinviene nell'ultima pagina di esso, in cui è contenuta la frase: «*Ai fini istruttori si depositano documenti come da separato indice*», senza alcun riferimento che consenta di stabilire, sulla base del ricorso per cassazione, ed in ossequio al principio di autonomia di esso, che costituisce specificazione del principio di specificità dei motivi, una sicura *relatio* sulla base del ricorso medesimo.

4.3. — Dopodiché gli otto motivi spiegati sono tutti inammissibili, anche a tralasciare l'errata intestazione di essi — errore certo non esiziale, di per sé, ma neppure insignificante, ove si consideri che, in tema di ricorso per cassazione, l'onere di specificità dei motivi impone al ricorrente di indicare le norme di legge di cui intende lamentare la violazione: Cass., Sez. Un., 28 ottobre 2020, n. 23745 —, dal momento che ciascuno denuncia violazione dell'articolo 360 c.p.c., norma che il giudice d'appello non può per definizione aver violato, giacché non disciplina il giudizio dinanzi alla Corte di appello, ma il giudizio di cassazione.

4.3.1. — In particolare, tutti i motivi proposti ai sensi del numero 5 dell'articolo 360 c.p.c. sono inammissibili ai sensi dell'articolo 348 *ter* c.p.c., ultimo comma, norma applicabile anche al ricorso straordinario per cassazione, che, come si desume dall'ultimo comma dell'articolo 360 c.p.c., è equiparato, quanto a regole procedurali applicabili, al ricorso per cassazione ordinario, neppure essendo il giudizio in esame riconducibile all'articolo 70 c.p.c..



Ciò esime dall'osservare che in realtà in nessuno di tali motivi è menzionato uno specifico fatto, ossia un fatto storico, come chiarito dalla nota Cass., Sez. Un., 7 aprile 2014, n. 8053, controverso e decisivo, ossia tale che, ove considerato, avrebbe condotto ad una diversa decisione, che il giudice di merito non abbia considerato: al contrario ciascuno dei motivi sollecita una rivalutazione del materiale istruttorio, evidentemente interdetta al giudice di legittimità.

4.3.2. — Tutti i motivi proposti ai sensi del numero 3 dell'articolo 360 c.p.c., ad eccezione dell'ottavo (che peraltro richiama erroneamente detto numero, giacché denuncia un ipotetico *error in procedendo*, sicché avrebbe dovuto essere semmai proposto ai sensi del numero 4 della norma), sono palesemente versati in fatto, e sono come tali inammissibili.

Ed invero, i motivi di ricorso in esame denunciano plurime violazioni di legge. Ed è però cosa nota che dalla violazione o falsa applicazione di norme di diritto va tenuta nettamente distinta la denuncia dell'erronea ricognizione della fattispecie concreta in funzione delle risultanze di causa, ricognizione che si colloca al di fuori dell'ambito dell'interpretazione e applicazione della norma di legge. Il discrimine tra l'una e l'altra ipotesi — violazione di legge in senso proprio a causa dell'erronea ricognizione dell'astratta fattispecie normativa, ovvero erronea applicazione della legge in ragione della carente o contraddittoria ricostruzione della fattispecie concreta — è segnato dal fatto che solo quest'ultima censura, e non anche la prima, è mediata dalla contestata valutazione delle risultanze di causa (Cass. S.U., n. 10313/2006; Cass., n. 7394/2010; Cass., n. 16698/2010; Cass., n. 8315/2013; Cass., n. 26110/2015; Cass., n. 195/2016). Nel caso in esame è in realtà palese che i motivi non hanno nulla a che vedere con la violazione di legge, né intesa come violazione in senso proprio, né quale falsa applicazione, ma attengono alla valutazione che il giudice ha fatto delle condotte addebitate al



ricorrente, al fine di confermare la sua dichiarazione di incandidabilità.

Basterà menzionare, titolo di esempio, con riguardo al secondo motivo, ossia al primo dei motivi spiegati ai sensi del numero 3, al di là di alcuni passaggi di totale oscurità (come quello in cui si lamenta inspiegabilmente che la Corte di appello abbia affermato che *«i provvedimenti assunti in tal senso dall'allora Sindaco e Responsabile dell'area tecnica non possono, perciò solo, considerarsi illegittimi»*: affermazione cioè favorevole allo Scerbo), che il ricorrente non ha punto posto in discussione il significato e la portata applicativa dell'articolo 177 del d.p.r. numero 207 del 2010, citato in rubrica, ma ha tra l'altro sostenuto che *«per ciò che attiene ai lavori di somma urgenza, atteso che risulta in alcun modo contestata (né contestabile) nel corpo della proposta, né tantomeno degli atti dell'avvocatura, la sussistenza di una effettiva urgenza rispetto agli eventi alluvionali del 2015 (attestata a tutti i livelli), non si comprende nella contestazione mossa ai fini dell'applicabilità, con riferimento al valore degli appalti affidati, nonché con riferimento al relativo frazionamento, né il perché la Corte di appello abbia ritenuto (senza motivare sul punto), nei casi di specie, non si potesse fare utilizzo delle procedure di urgenza così come disciplinate dal citato art. 176 d.p.r. 207/2010»*. Considerazioni, dunque, evidentemente di pieno merito.

4.3.3. — Resta da esaminare l'ottavo motivo, come si diceva erroneamente proposto ai sensi del numero 3 dell'articolo 360 c.p.c., trattandosi di censura volta a denunciare un ipotetico vizio del procedimento.

Secondo il ricorrente la proposta ministeriale introduttiva del giudizio dovrebbe necessariamente avere i requisiti dell'articolo 125 c.p.c.. Il motivo è inammissibile ai sensi dell'articolo 360 *bis*, numero 1, c.p.c., in applicazione del principio che segue.



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 dall'art. 143, comma 11, del d.lgs. n. 267 del 2000, 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. 17 aprile 2019, n. 10780).

5. — Le spese seguono la soccombenza. Sussistono i presupposti processuali per il raddoppio del contributo unificato se dovuto.

### **PER QUESTI MOTIVI**

dichiara inammissibile il ricorso e condanna il ricorrente al rimborso, in favore del controricorrente, delle spese sostenute per questo giudizio di legittimità, liquidate in complessivi € 3.200,00, oltre alle spese prenotate a debito, dando atto, ai sensi del d.P.R. n. 115 del 2002, articolo 13, comma 1 *quater*, che sussistono i presupposti per il versamento, a carico della parte ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso a norma dello stesso articolo 13, comma 1 *bis*.

Così deciso in Roma, il 19 novembre 2021.

Il presidente  
Francesco A. Genovese

