



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Sig.ri Magistrati

FRANCESCO A. GENOVESE

Presidente

GIULIA IOFRIDA

Consigliere

LOREDANA NAZZICONE

Consigliere

MASSIMO FALABELLA

Consigliere - Rel.

MAURA CAPRIOLI

Consigliere

Oggetto

ELEZIONI -
AMMINISTRATIVE -
INCANDIDABILITÀ
EX ART. 143, COMMA
11, TUEL -
CONDIZIONI

Ud. 01/07/2022 CC
Cron.

R.G.N. 27970/2021

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

sul ricorso 27970 anno 2021 proposto da:

(omissis)

, rappresentato e difeso dall'avvocato (omissis)

;

ricorrente

contro

Ministero dell'interno, in persona del Ministro *pro tempore*,
rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato;

controricorrente

nonché contro

(omissis)

e (omissis) ;

intimati

avverso il decreto n. 2170/2021 della Corte di appello di Bari depositato
il giorno 13 luglio 2021.





Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio non partecipata del 1. Luglio 2022 dal Consigliere relatore dott. Massimo Falabella.

FATTI DI CAUSA

1. — Con decreto del 22 ottobre 2019, adottato su proposta del Ministero dell'interno e previa deliberazione del Consiglio dei ministri, il Presidente della Repubblica, preso atto dello scioglimento anticipato del Consiglio comunale di (omissis) a causa delle dimissioni del Sindaco, e considerate le forme di ingerenza della criminalità organizzata emerse a seguito degli eseguiti accertamenti, ha disposto la nomina di una commissione straordinaria per la gestione del Comune predetto.

Con successiva nota riservata del 12 novembre 2019 il Ministero dell'interno ha trasmesso al Tribunale di Foggia, per le finalità di cui all'art. 143, comma 11, d.lgs. n. 267/2000, la relazione del Prefetto del capoluogo pugliese.

Fissata udienza, si è costituito il Ministero, a mezzo dell'Avvocatura dello Stato, che ha concluso per la declaratoria di incandidabilità dell'ex sindaco (omissis), dell'ex vicesindaco (omissis) e del consigliere di maggioranza (omissis).

I predetti si sono costituiti e hanno chiesto il rigetto della avversa domanda.

Il Tribunale di Foggia con decreto del 29 luglio 2020 ha dichiarato l'incandidabilità dei primi due e rigettato la domanda con riferimento la posizione di (omissis).

2. — In sede di gravane, la Corte di appello di Bari ha pronunciato decreto con cui, in parziale riforma del provvedimento impugnato, e in accoglimento del reclamo proposto dal Ministero dell'interno e dalla Prefettura di Foggia, ha dichiarato (omissis) non candidabile alle elezioni per la Camera dei deputati, il Senato della Repubblica e il





Parlamento europeo, nonché alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, in relazione ai due turni elettorali successivi all'emanazione del decreto con cui erano stati adottati provvedimenti di cui agli artt. 143 e 144 d.lgs. n. 267/2000. In sintesi, la Corte di merito ha evidenziato che, per un verso, (omissis) era socio di minoranza della società (omissis), il cui amministratore unico, nonché socio di maggioranza, era (omissis), figlio di (omissis), attuale reggente dell'omonimo clan, e che, per altro verso, la detta società, proprietaria dello stabilimento balneare (omissis), risultava essere destinataria di una interdittiva antimafia. Il Giudice distrettuale ha osservato che in occasione della presentazione della SCIA per la prosecuzione dell'attività di stabilimento balneare era stata riscontrata la disapplicazione del protocollo d'intesa sottoscritto con la Prefettura di Foggia, per non essere state richieste tempestivamente le informazioni antimafia ex art. 91 d.lgs. n. 159 del 2011. Nel provvedimento impugnato è affermato: «A fronte di tale grave irregolarità, il predetto (omissis) ha tuttavia ommesso di attivare qualsiasi potere di autocontrollo *ex post* sulla politica gestionale del Comune della cui compagine è parte integrante in quanto portatore di un interesse diretto al vantaggio indebitamente conseguito dalla società di cui è socio». Viene aggiunto che, sebbene il detto consigliere non aveva il potere di interferire preventivamente sull'esatta esecuzione degli impegni assunti dal Comune con la Prefettura di Foggia mediante il protocollo d'intesa, «quale consigliere di maggioranza aveva il dovere di segnalare o comunque attivarsi *ex post* per correggere la condotta omissiva del sindaco».

3. — (omissis) ha impugnato per cassazione il decreto della Corte di Bari con un ricorso affidato a due motivi. Resiste con controricorso il Ministero.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. — Il primo motivo oppone la falsa applicazione dell'art. 143,





commi 1 e 11, d.lgs. n. 267/2000 e la violazione e falsa applicazione degli artt. 42 e 43 dello stesso decreto legislativo. Viene lamentato che il decreto impugnato abbia ritenuto che il ricorrente disponesse del potere di attivarsi *ex post* per correggere l'inerzia del sindaco e che non sia stata tuttavia indicata la fonte normativa, del resto inesistente, dalla quale discenderebbe un tale potere. Si osserva che l'art. 43 d.lgs. n. 267/2000 attribuisce ai consiglieri il diritto di iniziativa su ogni questione sottoposta alla deliberazione del consiglio e che il tema della mancata tempestiva richiesta di informativa antimafia in occasione della presentazione della SCIA da parte della società (omissis) non era stata sottoposta alla deliberazione del consiglio comunale, trattandosi di materia non rientrante tra le competenze dello stesso.

Il motivo è infondato.

Come questa Corte ha avuto modo di affermare, perché scatti l'incandidabilità alle elezioni, rileva la responsabilità dell'amministratore nel grave stato di degrado amministrativo, 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 (Cass. Sez. U. 30 gennaio 2015, n. 1747; Cass 3 agosto 2017, n. 19407). Nel rapporto tra il provvedimento di scioglimento dell'amministrazione comunale e la dichiarazione d'incandidabilità degli amministratori, la seconda misura non costituisce, dunque, una conseguenza automatica della prima, ma ha carattere autonomo, essendo fondata su presupposti diversi, e segnatamente sull'accertamento della colpa degli amministratori per la cattiva gestione della cosa pubblica, che ha determinato o favorito l'apertura della stessa alle ingerenze ed alle pressioni delle organizzazioni criminali attive sul territorio (Cass. 22 aprile 2020, n. 8030, non massimata in *CED*). In effetti, il provvedimento di scioglimento richiede, ai sensi del primo comma





dell'articolo 143 d.lgs. n. 267/2000, che emergano concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile degli amministratori, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare le conseguenze normativamente previste. Il successivo undicesimo comma del medesimo articolo prevede la sanzione dell'incandidabilità degli «*amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento*»: occorre cioè che i concreti, univoci e rilevanti elementi siano addebitabili all'amministratore fatto segno alla sanzione di incandidabilità (così, in motivazione, Cass. 15 febbraio 2021, n. 3857).

Ai fini dell'incandidabilità non è però necessario, come reputa il ricorrente, che le competenze dell'organo di cui l'amministratore è titolare o componente, ricomprendano l'obbligo di compiere, o di non compiere, quelle attività che varrebbero ad evitare, o rispettivamente a determinare, l'esposizione dell'ente alle ingerenze ed alle pressioni delle organizzazioni criminali presenti sul territorio: il singolo amministratore (tra cui è ricompreso il consigliere comunale, giusta l'art. 77, comma 2, d.lgs. cit.) incorre nella misura dell'incandidabilità, indipendentemente dalle attribuzioni del detto organo, anche se abbia comunque concorso a determinare quell'effetto, fornendo un contributo alla condotta, commissiva od omissiva, degli altri amministratori cui competeva rispettivamente di assumere o non assumere determinazioni rilevanti a tal fine. La conclusione contraria non trova fondamento nella lettera dell'art. 143, comma 11, che riserva la misura dell'incandidabilità agli «*amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento*», senza distinguere quanto alle specifiche attribuzioni degli organi cui i diversi amministratori sono preposti. La detta conclusione non si giustifica, del pari, ove si guardi alla *ratio* della richiamata disciplina, che mira ad evitare il riprodursi 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 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, in motivazione; cfr. pure Cass. 8 giugno 2018, n. 15038). In particolare, al perseguimento di tali finalità è pienamente funzionale la previsione di una misura interdittiva che colpisca l'amministratore, pur privo di specifiche competenze con riguardo a una data materia, il quale sia portatore di interessi personali suscettibili di essere incisi dall'attività degli organi specificamente preposti ad evitare che si produca il risultato di una gestione inquinata dell'ente, e che asseconi detti interessi mancando di intervenire presso i nominati organi segnalando il mancato compimento, da parte degli stessi, di doverosi incombeni. Rileva, sullo sfondo, anche la disposizione di carattere generale contenuta nell'art. 78 d.lgs. n. 267/2000, secondo cui il comportamento degli amministratori, nell'esercizio delle proprie funzioni, deve essere improntato all'imparzialità e al principio di buona amministrazione (pur nel rispetto della distinzione tra le funzioni, competenze e responsabilità).

Pertanto, sebbene non spettasse al Consiglio comunale assumere determinazioni con riguardo alla tempestiva richiesta dell'informativa antimafia, secondo quanto disposto dal protocollo di intesa siglato dal Comune di (omissis) e dalla Prefettura, l'inerzia del ricorrente, che era socio della società cui l'informazione era riferita, non può ritenersi





neutra rispetto alla disapplicazione del protocollo di intesa e alla sostanziale vanificazione di uno strumento necessario per rendere concretamente operativo un fondamentale strumento di contrasto alla criminalità mafiosa: tanto più ove si consideri che la società in questione è stata poi oggetto di interdittiva antimafia (sentenza impugnata, pag. 14).

L'affermazione, contenuta nella pronuncia, per cui l'odierno ricorrente era tenuto ad attivarsi per correggere la condotta omissiva del Sindaco e del Vice-sindaco, va del resto riferita non già all'inosservanza di supposti obblighi rientranti nelle competenze assegnate dalla legge ai consiglieri comunali, ma alla consapevole inerzia — a fronte del detto comportamento omissivo degli organi apicali del Comune —, determinata dall'essere lo stesso istante portatore di un interesse personale nella vicenda, contrario a quello del rispetto del nominato protocollo; come si legge nel provvedimento (pag. 15) — e il punto sfugge al sindacato di legittimità, in quanto inerisce al giudizio di fatto — il consigliere (omissis) ha omesso di attivare qualsivoglia potere di autocontrollo *ex post* sulla politica gestionale del Comune della cui compagine era parte integrante «in quanto portatore di un interesse diretto al vantaggio indebitamente conseguito dalla società di cui [era] socio».

2. — Col secondo motivo si deduce il vizio di motivazione apparente in relazione all'art. 143, commi 1 e 11, d.lgs. n. 267/2000. Si deduce: che la Corte di merito aveva affermato che l'istante condividerebbe con un esponente del clan (omissis) la partecipazione all'attività economica, omettendo di indicare gli elementi di fatto e di giudizio atti a dar ragione di tale assunto; che l'amministratore unico di (omissis), (omissis), non aveva mai riportato alcuna condanna; che risultava essere irrilevante la circostanza, riferita nella relazione prefettizia per cui il ricorrente e il predetto (omissis) erano stati denunciati per violazione dei sigilli di un manufatto edilizio in fase di





costruzione sottoposto a sequestro in relazione a una vicenda di abusivismo; che (omissis), indicato nel provvedimento impugnato come attuale reggente ed elemento di spicco del clan (omissis), non era mai stato indagato o condannato per reati di stampo mafioso.

Il motivo è infondato.

La prima delle affermazioni richiamate va contestualizzata: la Corte distrettuale ha inteso semplicemente conferire rilievo al fatto che l'attività della società risultava inquinata da interessi criminali riconducibili al clan (omissis); lo si desume, tra l'altro, dal fatto che al socio di maggioranza (omissis) non viene associata alcuna attività delittuosa, essendo lo stesso qualificato, a pag. 14 del provvedimento, dal solo rapporto di parentela con (omissis), definito reggente del clan.

Per il resto, è sufficiente osservare che ai presenti fini non rileva l'accertamento di responsabilità penali. Infatti, il procedimento giurisdizionale per la dichiarazione di incandidabilità ex art. 143, comma 11, d.lgs. n. 267 del 2000 è autonomo rispetto a quello penale, e diversi ne sono i presupposti, 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. Sez. U. 30 gennaio 2015, n. 1747 cit.; Cass. 3 agosto 2017, n. 19407 cit.; da ultimo, in tema: Cass. 11 marzo 2022, n. 8056). Per questa stessa ragione, non risultano concludenti i rilievi svolti con riguardo alla posizione di (omissis): rilievi che oltre ad investire questioni di fatto, sono idonei a dar ragione della denunciata violazione di legge; infatti, il vizio di violazione di legge consiste nella deduzione di un'erronea ricognizione, da parte del provvedimento impugnato,





della fattispecie astratta recata da una norma di legge e quindi implica necessariamente un problema interpretativo della stessa (Cass. Sez. U. 5 maggio 2006, n. 10313; in senso conforme, ad es.: Cass. 5 febbraio 2019, n. 3340; Cass. 13 ottobre 2017, n. 24155; Cass. 11 gennaio 2016, n. 195); ebbene, la Corte di appello ha fatto corretta applicazione dell'art. 143, commi 1 e 11, d.lgs. n. 267/2000, conformandosi al principio di diritto sopra richiamato (cfr., in particolare, pag. 9 della sentenza).

3. — Il ricorso è respinto.

4. — Le spese del giudizio di legittimità seguono la soccombenza.

P.Q.M.

La Corte

rigetta il ricorso; condanna parte ricorrente al pagamento, in favore della parte controricorrente, delle spese del giudizio di legittimità, che liquida in euro 8.000,00 per compensi, oltre alle spese prenotate a debito; ai sensi dell'art. 13, comma 1 *quater*, del d.P.R. n. 115 del 2002, inserito dall'art. 1, comma 17, della l. n. 228 del 2012, dà atto della sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello stabilito per il ricorso, se dovuto.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della 1^a Sezione Civile, in data 1 luglio 2022.

Il Presidente

