

Civile Ord. Sez. 1 Num. 15725 Anno 2019

Presidente: GIANCOLA MARIA CRISTINA

Relatore: IOFRIDA GIULIA

Data pubblicazione: 11/06/2019

Corte di Cassazione - copia non ufficiale

sul ricorso 14674/2015 proposto da:

C. 15725
15/6/19
2019

Gambino Alberico, elettivamente domiciliato in Roma Via Principessa Clotilde 2 presso lo studio dell'avvocato Clariza Angelo che lo rappresenta e difende (avvocati Annunziata Giovanni, Di Mauro Raffaella, Diddi Alessandro, Scarpa Nicola, rinuncianti al mandato)

-ricorrente -

contro

Ministero Dell'interno 80185690585, elettivamente domiciliato in Roma Via Dei Portoghesi 12 Avvocatura Generale Dello Stato . che lo rappresenta e difende

-controricorrente -

e nei confronti

Procuratore Genera e C/o Corte Cassazione,

- intimato -

avverso la sentenza n. 31/2014 della CORTE D'APPELLO di SALERNO, depositata il 09/12/2014;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 16/05/2019 da IOFRIDA GIULIA

FATTI DI CAUSA

La Corte d'appello di Salerno, con sentenza n.6262/2014, depositata in data 9/12/2014, ha respinto il reclamo di Alberico Gambino (già Sindaco del comune di Pagani, dal 2007) avverso la declaratoria di Incandidabilità, ex art.143 comma 11 del d.lgs. 267/2000, alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, da svolgersi nella

Regione Campania, con riferimento al primo turno elettorale successivo allo scioglimento, per infiltrazioni e condizionamenti di tipo mafioso, del consiglio comunale di Pagani, a seguito di attivazione del procedimento da parte del Ministro dell'Interno con inoltro della proposta di scioglimento, corredata da relazione prefettizia, ai fini della dichiarazione di incandidabilità degli amministratori, confermando la decisione di primo grado.

In particolare, i giudici d'appello hanno sostenuto che la misura in oggetto aveva natura preventiva ed accessoria, al fine di evitare qualunque forma di condizionamento dell'attività degli amministratori pubblici da parte di gruppi di criminalità organizzata, a prescindere dalla riconducibilità dei comportamenti esaminati a fattispecie di reato; nella specie, i presupposti dell'incandidabilità erano stati correttamente individuati dal Tribunale nelle pressioni esercitate dal Sindaco su funzionari del Comune, affinché non procedessero all'acquisizione dei canoni maturati su l'occupazione abusiva di immobile dell'Ente da parte della famiglia D'Auria Petrosino, nonché nei collegamenti riscontrati, tra il Sindaco Gambino ed i fratelli D'Auria Petrosino, fattivamente operatisi nella campagna elettorale in favore del primo, nell'affidamento alla società *in house* Multiservico, controllata dal Comune, «sostanzialmente gestita da Michele D'Auria Petrosino», della gestione delle aree di parcheggio a pagamento o nella successiva assunzione nell'organico societario della moglie di quest'ultimo, in spregio della procedura di evidenza pubblica e della normativa comunitaria, e nelle modalità di affidamento degli appalti per i servizi cimiteriali e la gestione del verde pubblico.

Avverso la suddetta pronuncia, Alberico Gambino propone ricorso per cassazione, affidato a sette motivi, nei confronti del Ministero dell'Interno (che resiste con controricorso). In data 24/4/2019, è stata

depositata dichiarazione di rinuncia a mandato dei difensori del ricorrente, con istanza di differimento dell'udienza, al fine di consentire nomina di nuovo difensore. Successivamente, vi è stata costituzione di nuovo difensore per il ricorrente.

RAGIONI DELL DECISIONE

1. Il ricorrente lamenta: A) con il primo motivo, la violazione dell'art.143 comma 1 e 1^o del d.lgs. 267/2000, in quanto, ad avviso dello stesso, la norma limiterebbe l'incandidabilità dei pubblici amministratori ad un solo singolo primo turno elettorale successivo allo scioglimento del consiglio comunale, differenziato per «*regionali*», «*provinciali*», «*comunali*» e «*circoscrizionali*», nella specie già subito dal ricorrente, che non si era potuto candidare a Sindaco nelle consultazioni elettorali per l'elezione a Sindaco e del Consiglio comunale di Pagani del 25/26 maggio 2014, successivamente alla decisione del Tribunale; B) con il secondo motivo, «*error in procedendo ed in iudicando per mancata acquisizione del parere del pubblico ministero*», nel corso del giudizio di primo grado; C) con il terzo motivo, sia «*error in procedendo ed in iudicando*», in violazione dell'art.143 comma 4 d.lgs. 267/2000, stante l'errata individuazione del Gambino da parte del Presidente del Tribunale di Nocera Inferiore e non da parte del Ministero dell'Interno, atteso che la proposta di scioglimento del consiglio comunale di Pagani, formalizzata con decreto del marzo 2012, non indicava il nominativo di Alberico Gambino, esclusivamente riportato nella relazione prefettizia, ed in violazione del principio della domanda di cui all'art.99 c.c., avendo d'ufficio il Presidente del Tribunale di Salerno, cui era stata trasmessa dal Ministero la proposta di scioglimento, trasmesso la richiesta al Tribunale di Nocera Inferiore, ritenuto territorialmente competente, ed avendo, sempre d'ufficio, il Presidente del Tribunale di Nocera

Inferiore individuato nel Gambino (ed in altri due amministratori) i contraddittori, in difetto di esplicita domanda da parte del Ministero, rappresentato dall'Avvocatura Generale dello Stato, nei loro riguardi, sia l'omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione; D) con il quarto motivo, sia «*error in procedendo ed in iudicando*», stante la violazione dell'art.143 del TUEL in relazione all'individuazione, da parte del giudice di primo grado e della Corte d'appello che ne ha condiviso la valutazione, dei presupposti per l'applicazione della misura dell'incandidabilità, come automatica conseguenza dello scioglimento del consiglio comunale, senza adeguato vaglio delle prove dibattimentali emerse nel procedimento penale, conclusosi con assoluzione con formula ampia, essendosi la decisione fondata sulla relazione prefettizia, basata unicamente sugli atti di indagine penale, sia l'omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione; E) con il quinto motivo, sia «*error in procedendo ed in iudicando*», stante la violazione dell'art.143 del TUEL in relazione all'individuazione dei presupposti per l'applicazione della misura dell'incandidabilità, come automatica conseguenza dello scioglimento del consiglio comunale, malgrado l'autonomia dei due procedimenti, e l'eccesso di potere, considerato che, per l'incandidabilità, devono ricorrere gli stessi presupposti richiesti per la sanzione di cui all'art.28 c.p., nonché la violazione dei principi che regolano i giudizi presuntivi, ex art.t. 2727 e 2729 c.c., sia l'omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione; F) con il sesto motivo, sia «*error in procedendo ed in iudicando*», stante la violazione dell'art.143 del TUEL e della L.241/1990, in relazione alla carenza di istruttoria, difetto di motivazione, ingiusta, manifesta, errata valutazione delle circostanze di fatto e di diritto correlate al coinvolgimento dell'ex Sindaco nelle vicende che hanno portato allo scioglimento del Consiglio comunale, nonché la violazione dei principi che regolano i giudizi presuntivi, ex art.L. 2727 e 2729 c.c.,

essendosi dato rilievo a fatti caratterizzati da episodicità, genericità e tenuità del nesso tra il singolo amministratore ed esponenti della criminalità organizzata, se non addirittura sconfessati nel giudizio penale, sia l'omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione; G) con il settimo motivo, sia «*error in procedendo ed in iudicando*», per l'omessa considerazione dei fatti e della documentazione prodotta dal ricorrente nel giudizio di primo grado, nonché la violazione dei principi che regolano i giudizi presuntivi, ex art.t. 2727 e 2729 c.c., sia l'omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione.

2. La prima censura è inammissibile.

Anzitutto la stessa è denominata in rubrica con l'espressione «*spunti di riflessione*», senza alcun riferimento, anche nel corpo del motivo, ai vizi di cui all'art.360 nn. 3,4,5 c.p.c., non essendo chiarito, quindi, quale errore avrebbe commesso la Corte d'appello per avere trascurato il fatto che, pochi mesi prima del suo pronunciamento, si erano svolte elezioni amministrative che avevano riguardato il Comune di Paganì cui il ricorrente non aveva potuto candidarsi, né se la questione, di cui non è cerno nella decisione impugnata, fosse stata prospettata in sede di reclamo.

In ogni caso, valutato il contenuto della doglianza riportato nel corpo del motivo, la stessa è infondata.

Il d.lgs. n. 267 del 2000, art. 143, comma undicesimo, così dispone «*fatta salva ogni misura interdittiva ed accessoria eventualmente prevista, gli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento di cui al presente articolo non possono essere candidati alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, che si svolgono nella regione nel cui territorio si trova l'ente interessato dallo scioglimento, limitatamente al primo turno*

elettorale successivo allo scioglimento stesso, qualora la loro incandidabilità sia dichiarata con provvedimento definitivo».

L'essere le elezioni amministrative del 25/26 maggio 2014 il «*primo turno elettorale successivo allo scioglimento del consiglio comunale*», contemplato dall'art.143 comma 11 del d.lgs. 267/2000 ai fini dell'operatività della misura dell'incandidabilità, viene contestato dal Ministero controricorrente, atteso che, a quell'epoca, la sentenza di primo grado, di declaratoria della incandidabilità del ricorrente, non era ancora divenuta definitiva. In effetti, come già chiarito da questa Corte (Cass.18696/2015) «*la misura interdittiva dell'incandidabilità degli amministratori pubblici di enti territoriali, il cui consiglio sia stato sciolto per l'esistenza di ingerenze della criminalità organizzata, opera dal momento in cui sia dichiarata con provvedimento definitivo e riguarda il primo turno, ad esso successivo, di ognuna delle tornate elettorali indicate dall'art. 143, comma 11, del d.lgs. n. 267 del 2000, e, quindi, tanto le elezioni regionali, quanto quelle provinciali, comunali e circoscrizionali*». La disposizione contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, l'art. 143, comma 11, è stata quindi interpretata nel senso che l'incandidabilità opera quando, come previsto dalla norma stessa, «*sia dichiarata con provvedimento definitivo*», valendo evidentemente per tutti i turni elettorali successivi che si svolgeranno nella regione nel cui territorio si trova l'ente interessato dallo scioglimento, sebbene nella stessa regione si siano svolti uno o più turni elettorali (di identica o differente tipologia) successivamente allo scioglimento dell'ente, ma prima che il provvedimento giurisdizionale dichiarativo dell'incandidabilità abbia assunto il carattere della definitività (Cass., 9883/2016; Cass., 18696/2015; Cass. 18627/2017).

3. Il secondo motivo è inammissibile.

Anzitutto il Procuratore Generale presso la corte d'appello di Salerno risulta essere stato notiziato del reclamo avverso la decisione del Tribunale di Nocera Inferiore ed ha concluso per il rigetto del reclamo.

L'omessa partecipazione del pubblico ministero alla precedente fase del presente giudizio dà luogo, comunque, a nullità della sentenza che si converte, ai sensi degli artt. 158 e 161 c.p.c., in motivo di impugnazione: il vizio, tuttavia, può essere fatto valere solo dalla parte pubblica, dovendosi escludere che sussista una concorrente legittimazione delle altre parti (cfr. in tema Cass. 16361/2014; Cass. 19020/2017).

4. Il terzo motivo è, in parte, infondato ed, in parte, inammissibile.

Come già chiarito da questa Corte a Sezioni Unite (Cass.1747/2015), *«Il procedimento giurisdizionale per la dichiarazione di incandidabilità degli amministratori responsabili delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento dei consigli comunali o provinciali per infiltrazioni di tipo mafioso, pur essendo destinato a svolgersi con il rito camerale ex artt. 737 e ss. cod. proc. civ., ha una forma speciale di instaurazione, che richiede la proposta del Ministero dell'Interno, ai sensi dell'art. 143, comma 11, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Qualora, nell'ambito del procedimento instaurato a seguito di tale proposta, il P.M. presenti autonomo ricorso per la dichiarazione di incandidabilità, non si realizza alcuna nullità, esso avendo natura e funzione di sollecitazione della trattazione dell'atto ministeriale di impulso»*

Ora, come accertato dalla Corte d'appello, la proposta del Ministro dell'Interno faceva espresso riferimento al Sindaco del Comune di Pagani, quale soggetto che aveva concorso a provocare la misura di cui all'art.143 citato, e richiamava la relazione prefettizia, che ne costituiva parte integrante, in cui erano stati indicati i soggetti per i

cuali era stata chiesta la pronuncia di incandidabilità, tra cui il ricorrente.

Il vizio motivazionale è inammissibile, in quanto non viene enunciato il fatto decisivo, il cui esame sarebbe stato omissso nella decisione impugnata, ex art.360 n. 5 c.p.c., non essendo più denunciabile in questa sede il vizio di insufficiente o contraddittoria motivazione.

5. Il quarto ed il quinto motivo sono infondati, quanto ai vizi di violazione di legge,

L'accertamento della incandidabilità degli amministratori, ai sensi dell'art. 143, co. 11, del TUEL di cui al D. Lgs. n. 267 del 2000, attiene alle condotte che hanno dato causa allo scioglimento dell'organo consiliare, non alla valutazione del provvedimento amministrativo di scioglimento dell'organo, che quelle hanno pure generato, ed è disposto, ai sensi del precedente comma 3, del menzionato art. 143 TUEL, con decreto del Presidente della Repubblica («*su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri entro tre mesi dalla trasmissione della relazione di cui al comma 3, ed è immediatamente trasmesso alle Camere*»).

In sostanza, la valutazione della legittimità del provvedimento Presidenziale fuoriesce dal *thema decidendum*, costituendo l'atto un mero presupposto dell'indagine, svolta in sede amministrativa, che ha ad oggetto, invero, la responsabilità degli amministratori dell'ente locale con riferimento alle loro condotte (omissive o commissive) che hanno dato causa allo scioglimento dell'organo consiliare (o ne siano state una concausa (Cass. 3024/2019).

Allo stesso modo, del resto, di come si attegga il procedimento giurisdizionale per la dichiarazione di incandidabilità ex art. 143, comma 11, TUF che è autonomo anche 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 (Sez. U, Sentenza n. 1747 del 2015; Sez. I - , Sentenza n. 19407 del 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 similare 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).

Ora, la Corte d'appello non ha recepito le valutazioni effettuate dall'autorità amministrativa, ma ha proceduto ad un'autonoma disamina delle singole circostanze fattuali, premettendo proprio l'assenza di ogni automatismo tra scioglimento del singolo consiglio comunale e declaratoria di incandidabilità degli amministratori. La Corte d'appello ha, inoltre, rilevato che essa non doveva accertare se l'ex Sindaco si fosse reso responsabile di condotte criminose, in quanto l'esistenza di collegamenti tra amministratori degli enti locali ed organizzazioni criminali ovvero il condizionamento dalle stesse esercitato sui primi non necessariamente presuppone che questi ultimi si siano resi responsabili di fatti integranti gli estremi di reato, con conseguente non decisività di eventuali sentenze di assoluzione pronunciate dal giudice penale.

Il vizio motivazionale pure denunciato con il motivo, è inammissibile, in quanto non viene enunciato il fatto decisivo il cui esame sarebbe stato omissso nella decisione impugnata, ex art.360 n. 5 c.p.c., non essendo più denunciabile in questa sede il vizio di insufficiente o contraddittoria motivazione .

6. La sesta e la settima censura sono inammissibili.

In sede di legittimità non sono deducibili vizi suscettibili di essere fatti valere avanti al giudice del merito, dovendo il sindacato della Corte fondarsi esclusivamente sul giudizio fattuale già compiuto con la sentenza impugnata, che è incensurabile da parte di un giudice pacificamente privo di poteri istruttori (Cass. 13 maggio 2016, n. 9883). Né in questa sede può essere sollevato il vizio di

contraddittorietà della motivazione, giacché nella nuova formulazione del d.l. n. 5, risultante dall'art. 54 d.l. n. 83/2012, convertito in l. n. 134/2012, è mancante ogni riferimento letterale alla «motivazione» della sentenza impugnata, con la conseguenza che è denunciabile in cassazione solo l'anomalia motivazionale che si tramuta in violazione di legge costituzionalmente rilevante, in quanto attinente all'esistenza della motivazione in sé, purché il vizio risulti dal testo della sentenza impugnata, a prescindere dal confronto con le risultanze processuali. Tale anomalia si esaurisce nella *«mancanza assoluta di motivi sotto l'aspetto materiale e grafico»*, nella *«motivazione apparente»*, nel *«contrasto irriducibile tra affermazioni inconciliabili»* e nella *«motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile»* (Cass. Sez. U. 7 aprile 2014, n. 8053; Cass. Sez. U. 7 aprile 2014, n. 8054): situazioni che, nella fattispecie, non ricorrono.

Peraltro i motivi, laddove fanno richiamo ad atti e pronunce intervenuti in sede prima, difettano di autosufficienza, come eccepito anche dal controricorrente.

Con riguardo poi alle violazioni degli artt. 2727 e 2729 c.c., in termini di prova presuntiva, questa Corte ha precisato da tempo che *«in tema di prova presuntiva, è incensurabile in sede di legittimità l'apprezzamento del giudice del merito circa la valutazione della ricorrenza dei requisiti di precisione, gravità e concordanza richiesti dalla legge per valorizzare elementi di fatto come fonti di presunzione, sempre che la motivazione adottata appaia congrua dal punto di vista logico, immune da errori di diritto e rispettosa dei principi che regolano la prova per presunzioni»* (Cass.1216/2006).

Di conseguenza, va qui ribadito che, in tema di prova presuntiva, è incensurabile in sede di legittimità l'apprezzamento del giudice del merito circa la valutazione della ricorrenza dei requisiti di precisione,



gravità e concordanza richiesti dalla legge per valorizzare elementi di fatto come fonti di presunzione, rimanendo il sindacato del giudice di legittimità circoscritto alla verifica della tenuta della relativa motivazione, nei limiti segnati dall'art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c. (Cass. 1234/2019.)

7. Per tutto quanto sopra esposto, va respinto il ricorso.

Le spese, liquidate come in dispositivo, seguono la soccombenza.

Ai sensi dell'art.13, comma 1 quater del DPR 115/2002, si dà atto che il processo risulta esente.

P.Q.M.

La Corte respinge il ricorso; condanna il ricorrente al rimborso delle spese processuali del presente giudizio di legittimità, liquidate, in favore del Ministero controricorrente, in complessivi € 6.000,00, a titolo di compensi, oltre eventuali spese prenotate a debito.

Così deciso, in Roma, il 16 maggio 2019.

