

Scioglimento di consiglio comunale per infiltrazioni mafiose e incandidabilità degli amministratori locali ex art. 143, comma 11, T.U.E.L.

CASSAZIONE, SEZIONE I CIVILE, ORDINANZA 22 MAGGIO 2024 N. 14356

L'ordinanza della Corte di cassazione del 22 maggio 2024, n. 14356 ha accolto il ricorso per cassazione del Ministero dell'Interno volto ad ottenere la dichiarazione di incandidabilità del sindaco e di due assessori di un comune sciolto ex art. 143 TUEL per infiltrazioni mafiose affermando che "l'elemento soggettivo dell'amministratore consiste anche solo nel non essere riuscito a contrastare efficacemente le ingerenze e pressioni delle organizzazioni criminali operanti nel territorio, mentre l'elemento oggettivo richiede la verifica di una condotta inefficiente, disattenta ed opaca che si sia riflessa sulla cattiva gestione della cosa pubblica". La Corte di cassazione ha censurato la statuizione della Corte d'Appello secondo la quale quanto emerso dai dati acquisiti non provava "la volontà" degli amministratori locali di privilegiare soggetti legati alla locale associazione mafiosa. Non è stato quindi ritenuto necessario un comportamento intenzionale ma meramente colposo. Conclude la Corte di cassazione: "Ne discende che - contrariamente all'assunto della Corte territoriale - l'accertamento del venir meno, anche solo colposo, da parte dell'amministratore locale 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, del d.lgs. n. 267/2000, così come risultante dalla sostituzione operata dall'art. 2, comma 30, della legge n. 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 (Cass. n. 2749/2021)".

*Wally Ferrante**

Cassazione civile, Sezione I, ordinanza 22 maggio 2024 n. 14356 - Pres. A. Valitutti, Rel. C. Parise - Ministero dell'Interno (avv. gen. Stato) c. *omissis* (avv. M. Federico); contro *omissis*, *omissis*, *omissis*.

FATTI DI CAUSA

1. Con nota dell'8 agosto 2018, il Ministero dell'Interno trasmetteva al Tribunale di (...), per le finalità di cui all'art. 143, comma 11, del d.lgs. n. 267/2000, il Decreto del Presidente della Repubblica, emesso in data 29 giugno 2018, di scioglimento per infiltrazioni mafiose del Con-

(*) Avvocato dello Stato.

siglio comunale di (...), unitamente alla Relazione del Ministro dell'Interno del 27 giugno 2018.

2. Con decreto dell'11 giugno 2020, il Tribunale rigettava il ricorso proposto dal Ministero dell'Interno, diretto ad ottenere la misura interdittiva dell'incandidabilità di cui all'art. 143, comma 11, del d.lgs. n. 267/2000 nei confronti di *omissis* di *omissis* e di *omissis*, mentre dichiarava l'incandidabilità di *omissis*.

3. Avverso il predetto decreto proponeva reclamo il Ministero dell'Interno, chiedendo fosse dichiarata l'incandidabilità di *omissis*, *omissis* e *omissis*. I reclamati, costituiti in giudizio, chiedevano il rigetto dell'impugnazione.

4. Con decreto n. 339 del 4 dicembre 2020, la Corte di Appello di (...) respingeva il ricorso e confermava il decreto emesso dal Tribunale, ritenendo che quanto emerso dai dati acquisiti non provasse la volontà degli amministratori locali di privilegiare soggetti legati alla locale associazione mafiosa. In particolare, la Corte di Appello di (...) rilevava che: a) con specifico riferimento alla posizione del *omissis*, in qualità di sindaco, e del *omissis* in qualità di assessore alle politiche sociali, la relazione prefettizia aveva evidenziato l'assenza di un criterio oggettivo e predeterminato per l'erogazione dei contributi, concessi con modalità sostanzialmente arbitrarie anche dopo l'istituzione, nel 2016, di un'apposita Commissione Tecnica per la valutazione delle relative istanze e, tenuto conto delle risultanze processuali, detti fatti dovevano ritenersi accertati; quanto a *omissis*, assessore alla pubblica istruzione, attività produttive e sport, non poteva desumersi alcuna forma di condizionamento soltanto dalla circostanza che i controlli, nell'ambito del settore delle attività produttive, erano effettuati da parte di un agente della Polizia Municipale, imputato, fra l'altro, del reato di cui all'art. 416 *bis* c.p.; b) il Tribunale aveva esaminato puntualmente gli elementi acquisiti sia in seguito all'indagine di polizia giudiziaria denominata (...), in cui erano state effettuate diverse intercettazioni telefoniche ed ambientali e assunte sommarie informazioni testimoniali, sia in seguito all'indagine amministrativa svolta da un'apposita commissione prefettizia; c) nello specifico le erogazioni assistenziali erano state concesse con frequenza mensile e quasi sempre agli stessi soggetti, nonostante il regolamento comunale ne prevedesse la concessione *una tantum* durante l'anno, e molti dei beneficiari risultavano collegati con la criminalità organizzata ed in loro favore erano stati erogati contributi, nell'arco temporale dal 2011 al 2017, per un importo complessivo di euro 87.990,40, corrispondente al 67% delle risorse disponibili; d) inoltre numerose richieste di contributi erano state compilate con l'indicazione soltanto del nominativo del richiedente e senza alcuna attestazione sul reddito, mentre le elargizioni di maggiore entità risultavano effettuate in favore di soggetti legati alla locale associazione mafiosa; e) nonostante l'accertamento di queste circostanze avesse determinato lo scioglimento del consiglio comunale, sulla base dei dati acquisiti non era emerso alcun collegamento, indiretto, dei reclamati con esponenti della criminalità organizzata; collegamento che invece era stato provato per *omissis*, consigliere ed assessore (dal 2011 al 2016) alle politiche sociali del Comune di (...), di cui era stata dichiarata l'incandidabilità dal Tribunale; f) il condizionamento richiesto dall'art. 143, comma 11, del D.Lgs. n. 267/2000 richiedeva un'azione commissiva o omissiva dell'amministratore volontariamente diretta a favorire la criminalità organizzata di tipo mafioso, non essendo sufficienti ad integrare una forma di condizionamento condotte meramente colpose, determinate da negligenza o incapacità dell'amministratore nell'esercizio del poterdovere di vigilanza e controllo sull'attività dell'ente comunale, mentre nella specie dai dati acquisiti emergeva certamente un uso distorto della macchina amministrativa e la mancanza di adeguati controlli, ma non era affatto provato che i comportamenti dei reclamati fossero

stati posti in essere - piuttosto che, semplicemente, con l'intenzione di avvantaggiare i propri elettori - con la volontà di privilegiare soggetti legati alla locale associazione mafiosa; l'esistenza di una corsia preferenziale per questi soggetti era, invece, certamente attribuibile, sulla base delle risultanze processuali, alla presenza del *omissis* nel consiglio e nella giunta comunale, ma alcun elemento "concreto, univoco e rilevante" era emerso nei confronti dei reclamati, tanto più tenendo conto, da un lato, che i contributi erano stati erogati comunque in favore di soggetti in possesso dei requisiti di legge, dall'altro, che non vi era prova che i reclamati fossero a conoscenza dei rapporti del *omissis* con la criminalità organizzata.

5. Avverso questo decreto, il Ministero dell'Interno ha proposto ricorso per cassazione, articolato in un unico motivo di ricorso e resistito con controricorso da *omissis*. Sono rimasti intimati *omissis*, *omissis* e *omissis*.

6. Il ricorso è stato fissato per l'adunanza in camera di consiglio ai sensi degli artt. 375, ultimo comma, e 380 *bis* 1, cod. proc. civ.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con l'unico motivo del ricorso, il Ministero ricorrente denuncia "la violazione e falsa applicazione dell'art. 143, comma 11 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, in relazione all'art. 360, comma 1, n. 3 c.p.c. Il ricorrente lamenta che la Corte di Appello abbia erroneamente ritenuto necessaria, al fine di dichiarare l'incandidabilità degli odierni resistenti, una responsabilità dolosa in relazione all'infiltrazione della criminalità organizzata nell'amministrazione del Comune di (...).

Il ricorrente afferma che, ai sensi del citato art. 143, comma 11, la misura interdittiva in questione non richiede che la condotta dell'amministratore integri gli estremi di un reato, essendo sufficiente che emerga una possibile soggezione degli amministratori locali alla criminalità organizzata. Ai fini dello scioglimento del consiglio comunale e della declaratoria di incandidabilità non sono, pertanto, necessarie circostanze che denotino il volontario concorso degli amministratori nei fatti in cui si concretizzano l'infiltrazione e il condizionamento mafioso, risultando sufficiente che a tale fenomeno i titolari degli organi dell'ente non siano stati in grado di opporsi efficacemente in presenza di sintomatiche disfunzioni dell'agire del Comune delle quali si siano giovati gli interessi della consorteria criminale organizzata, circostanze emerse nei fatti in causa e riconosciute, a dire del ricorrente, anche dai giudici di secondo grado. La Corte di Appello, ad avviso del Ministero, è incorsa nella violazione del citato art. 143, comma 11, escludendo l'idoneità di un addebito colposo per fondare la dichiarazione di incandidabilità e pretendendo un livello di intenzionalità ed intraneità dell'amministratore con la consorteria criminale che nessuna norma pretende.

2. Il motivo è fondato.

2.1. Secondo l'orientamento di questa Corte che il Collegio intende qui ribadire, l'accertamento della incandidabilità degli amministratori, ai sensi dell'art. 143, comma 11, del TUEL di cui al d.lgs. n. 267/2000, 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 d.P.R. ("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; Cass. S.U. 1747/2015; Cass. 19407/2017), e tale misura non è in contrasto con la Costituzione, attesa la sua temporaneità.

Per quel che più ora interessa, va rimarcato che l'elemento soggettivo dell'amministratore consiste anche solo nel non essere riuscito a contrastare efficacemente le ingerenze e pressioni delle organizzazioni criminali operanti nel territorio, mentre l'elemento oggettivo richiede la verifica di una condotta inefficiente, disattenta ed opaca che si sia riflessa sulla cattiva gestione della cosa pubblica.

2.2. Nel caso di specie, la Corte d'appello, pur correttamente premettendo l'assenza di ogni automatismo tra scioglimento del singolo consiglio comunale e declaratoria di incandidabilità degli amministratori, non si è attenuta agli altri principi sopra ricordati. In particolare, la Corte di merito ha accertato con certezza "un uso distorto della macchina amministrativa e la mancanza di adeguati controlli" (pag. 7 della sentenza impugnata), vale a dire 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. A fronte di un tale accertamento, la Corte territoriale ha di seguito erroneamente valorizzato il fatto che non fosse "emerso alcun collegamento, diretto o indiretto, dei reclamati con esponenti della criminalità organizzata" ed ha affermato, altrettanto erroneamente, che non fosse rilevante, ai fini dell'incandidabilità, la "condotta colposamente omissiva dei reclamati che avrebbe consentito il condizionamento dell'azione amministrativa da parte dell'associazione mafiosa".

Come già affermato da questa Corte, rispetto alla figura apicale dell'amministrazione comunale costituita dal sindaco o alla figura del vice sindaco, 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 rapporto eventualmente dato (con azioni od omissioni) nel provocare la situazione che aveva condotto allo scioglimento dell'organo assembleare (Cass. 2749/2021; Cass. 31550/2023). Nello svolgimento di questa indagine si deve considerare che il sindaco ed il vice sindaco sono chiamati ad esercitare, nelle rispettive specifiche competenze, 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, TUEL; 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, TUEL; 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), TUEL. 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 - contrariamente all'assunto della Corte territoriale - l'accertamento del venir meno, anche solo colposo, da parte dell'amministratore locale 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, del d.lgs. n. 267/2000, così come risultante dalla sostituzione operata dall'art. 2, comma 30, della legge n. 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 (Cass. n. 2749/2021).

In altre parole, la Corte d'appello ha effettuato una valutazione atomistica (Cass. 25380/2023) e soprattutto, pur avendo sicuramente accertato un uso distorto della macchina amministrativa e l'assenza di adeguati controlli, ha preteso la prova di un collegamento diretto e indiretto con le associazioni mafiose e della volontà di favorire il sodalizio criminale, mentre la dichiarazione di incandidabilità prevista dall'art. 143, comma 11, d.lgs. n. 267 del 2000 non richiede che la condotta dell'amministratore dell'ente locale integri gli estremi del reato di partecipazione ad associazione mafiosa o di concorso esterno alla stessa, essendo sufficiente che egli, da un punto di vista soggettivo, non sia riuscito a contrastare efficacemente ingerenze e pressioni delle organizzazioni criminali operanti nel territorio e da un punto di vista oggettivo, abbia tenuto una condotta inefficiente, disattenta ed opaca che si sia riflessa sulla cattiva gestione della cosa pubblica (Cass. 8056/2022; Cass. 31550/2023 citata).

Va aggiunto che, come pure già affermato da questa Corte e per quanto rileva, specificamente, anche per le posizioni di *omissis*, assessore alle politiche sociali per circa un anno (dal 2016 al 2017) e *omissis*, assessore alla pubblica istruzione, attività produttive e sport, oltre che per quella del sindaco *omissis*, incorre nella sanzione di incandidabilità di cui all'art. 143, comma 11, del d.lgs. n. 267 del 2000, il singolo amministratore che, pur non essendo direttamente responsabile delle condotte che hanno dato causa allo scioglimento dell'ente, indipendentemente dalle attribuzioni dell'organo di cui faceva parte, 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 (Cass. 24566/2022), sicché l'indagine di merito dovrà svolgersi anche in relazione ai suddetti profili.

3. In conclusione, il ricorso va accolto, va cassato il decreto impugnato e la causa va rinviata alla Corte d'appello di (...), in diversa composizione, che dovrà procedere al riesame del merito alla luce dei suesposti principi e anche decidere in ordine alle spese del giudizio di legittimità.

Va disposto che, in caso di diffusione della presente ordinanza, siano omesse le generalità delle parti e dei soggetti in essa menzionati, a norma del d.lgs. 30 giugno 2003 n. 196, art. 52.

P.Q.M

La Corte accoglie il ricorso; cassa il decreto impugnato; rinvia la causa alla Corte di appello di (...), in diversa composizione, a cui demanda di provvedere anche sulle spese del giudizio di legittimità.

Così deciso in Roma, il 14 marzo 2024.