

ESENTE



16048/15

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
PRIMA SEZIONE CIVILE

Oggetto

Dichiarazione
di
incandidabilità
elettorale.

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

R.G.N. 5751/2014

Dott. FABRIZIO FORTE - Presidente -
Dott. RENATO BERNABAI - Rel. Consigliere -
Dott. CARLO DE CHIARA - Consigliere -
Dott. ANTONIO VALITUTTI - Consigliere -
Dott. MARIA ACIERNO - Consigliere -

Cron. 16048

Rep. /

Ud. 14/05/2015

PU

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso 5751-2014 proposto da:

ARENA DEMETRIO, elettivamente domiciliato in ROMA,
VIA ERASMO GATTAMELATA 128, presso l'avvocato
CARMELO SCALFARI, rappresentato e difeso dagli
avvocati ROSARIO INFANTINO, ROBERTO CAPRIA, giusta
procura in calce al ricorso;

2015

- ricorrente -

898

contro

MINISTERO DELL'INTERNO, in persona del Ministro pro
tempore, domiciliato in ROMA, VIA DEI PORTOGHESI

12, presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO, che lo rappresenta e difende ope legis;

- **controricorrente** -

contro

PROCURATORE GENERALE PRESSO LA CORTE DI APPELLO DI REGGIO CALABRIA;

- **intimato** -

avverso il provvedimento della CORTE D'APPELLO di REGGIO CALABRIA, depositato il 23/12/2013, n. 252/13 R.G.;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 14/05/2015 dal Consigliere Dott. RENATO BERNABAI;

uditi, per il ricorrente, gli Avvocati ROBERTO CAPRIA e ROSARIO INFANTINO che hanno chiesto l'accoglimento del ricorso;

udito, per il controricorrente, l'Avvocato WALLY FERRANTE dell'Avvocatura dello Stato che ha chiesto il rigetto del ricorso;

udito il P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. ROSARIO GIOVANNI RUSSO che ha concluso per l'accoglimento in gradato subordine dei motivi secondo, primo e terzo, quarto e quinto del ricorso; cassazione senza rinvio, condanna dei soccombenti alle spese.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

A seguito della trasmissione della proposta del Ministro dell'interno, corredata della relazione del Prefetto, e del successivo d.P.R. 10 Ottobre 2012 di scioglimento del consiglio comunale di Reggio Calabria per infiltrazioni della criminalità organizzata, ai sensi dell'art.143 d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali - TUEL*), il Tribunale di Reggio Calabria, con decreto emesso l'8 agosto 2013, dichiarava l'incandidabilità, fra gli altri, del dr. Demetrio Arena, già sindaco del comune, motivando che tra la sua gestione e quella precedente era riscontrabile una sostanziale continuità nella violazione del principio di separazione tra politica e amministrazione; con perdurante ingerenza indebita del sindaco nelle nomine dei responsabili dei servizi, nonostante le censure mosse al riguardo dal Ministero dell'interno e l'apparente ottemperanza da parte della giunta comunale, che aveva invece, in sostanza, proseguito la medesima prassi: all'origine, anche, dell'assunzione di dipendenti con precedenti penali per reati associativi di *'ndrangheta* o aventi rapporti di frequentazione o parentela con elementi della criminalità organizzata.

Il Tribunale esaminava, poi, partitamente le carenze nei vari settori dell'amministrazione comunale - soprattutto nel comparto dei lavori pubblici - riscontrando l'omissione di controlli avverso l'infiltrazione della malavita, il ricorso alla trattativa privata per la maggior parte degli appalti (con aggiudicazione ad imprese locali aventi controindicazioni di tipo mafioso), nonché - nel Servizio Beni Confiscati - episodi di evidente illegalità, come il mantenimento

della disponibilità di un immobile confiscato da parte della famiglia di un *boss* mafioso.

Analoghe censure erano mosse alla gestione delle società partecipate dal Comune, risultate infiltrate dalla criminalità organizzata di stampo mafioso: cosicché, all'esito dell'indagine conclusa, si palesavano in capo al primo cittadino condotte omissive di particolare rilevanza, che avevano reso l'ente comunale permeabile dalle cosche locali.

Il successivo gravame era rigettato dalla Corte d'appello di Reggio Calabria con decreto 23 dicembre 2013.

La corte territoriale motivava

- che era infondata l'eccezione di violazione del contraddittorio, erroneamente riferita dal ricorrente all'omessa indicazione del suo nome nella proposta di scioglimento del consiglio comunale proveniente dal Ministero dell'interno - parte sostanziale, sprovvista dello *jus postulandi* - comunicata al tribunale ex art. 143, comma 11, Testo unico enti locali, cui andava riconosciuta, per contro, solo natura di atto amministrativo; laddove, doveva attribuirsi, in effetti, funzione di ricorso introduttivo del procedimento giurisdizionale alla memoria 16 gennaio 2013 dell'Avvocatura dello Stato, rispondente ai requisiti di cui all'art. 125 cod. proc. civile e depositata anteriormente alla prima udienza di trattazione: e dunque, senz'alcun pregiudizio del diritto di difesa dell'Arena;

- che tale ricostruzione dell'*edictio actionis* era conforme alle disposizioni comuni ai procedimenti in camera di consiglio, contestualmente richiamate, in quanto compatibili, dall'art.143 T.U.E.L.: non essendo ravvisabile, in concreto, alcuna ragione

ostativa di incompatibilità sotto il profilo dei requisiti dell'atto introduttivo;

- che nella citata memoria l'Avvocatura dello Stato, pur non essendo a ciò tenuta, aveva dato atto dell'identificazione, d'intesa col Ministero dell'Interno da essa rappresentato in giudizio, dei soggetti destinatari della domanda di incandidabilità - tra cui l'Arena - e messo, inoltre, in risalto i profili fattuali e giuridici che integravano la *causa petendi*;

- che, nel merito, apparivano imputabili all'Arena sia l'omesso impulso di indirizzo, spettantegli in qualità di sindaco, ai fini dell'eliminazione delle prassi consolidate di malcostume, sia una serie di comportamenti censurabili della giunta da lui diretta, contestualmente descritti.

Avverso il provvedimento l'Arena proponeva ricorso per cassazione, articolato in cinque motivi e notificato il 24 febbraio 2014.

Resisteva con controricorso il Ministero dell'interno.

Entrambe le parti depositavano una memoria illustrativa, ex art 378 cod. proc. civile.

All'udienza del 14 Maggio 2015 la causa veniva rinviata a nuovo ruolo, in attesa della decisione delle Sezioni unite su una questione di diritto rilevante nel caso *sub judice*.

All'esito, dopo il deposito di un'ulteriore memoria da parte del ricorrente, il Procuratore generale e i difensori, all'udienza del 14 maggio 2015, precisavano le rispettive conclusioni come da verbale, in epigrafe riportate.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con il primo motivo il ricorrente deduce la violazione dell'art.143, commi 1, 4 e 11, del Testo Unico Enti Locali, in quanto il suo nome non risulterebbe indicato nella relazione del Prefetto di Reggio Calabria, né nella proposta del Ministro dell'Interno di scioglimento del consiglio comunale, tra gli amministratori responsabili delle condotte sanzionabili con l'incandidabilità alle successive elezioni.

Il motivo è infondato.

Viene preliminarmente all'esame l'interpretazione dell'art.143 d. lgs. 18 agosto 2000 n.267 (Testo unico Enti locali), comma 11, nel testo novellato dall'art.2, comma 30, legge 15 luglio 2009 n.94 (*Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*), secondo cui *"Fatta salva ogni altra 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. Ai fini della dichiarazione d'incandidabilità il Ministro dell'interno invia senza ritardo la proposta di scioglimento di cui al comma 4 al tribunale competente per territorio, che valuta la sussistenza degli elementi di cui al comma 1 con riferimento agli amministratori indicati nella proposta stessa. Si applicano, in quanto compatibili, le*

procedure di cui al libro IV, titolo II, capo VI, del codice di procedura civile.

Il modulo procedimentale delineato con la scarna formulazione sopra riportata non appare di natura impugnatoria - in forma di opposizione, dinanzi al giudice civile, ad una sanzione amministrativa - bensì espressamente riconducibile ad un ordinario giudizio camerale contenzioso; sia pure con il temperamento della riserva di compatibilità, sintomatica, implicitamente, di profili di specialità.

Non vi sono ragioni, peraltro, per ritenere che tale clausola di chiusura incida sul generalissimo principio della domanda (art.99 cod. proc. civ.), che informa il processo civile pur nella varietà dei riti e delle forme: nel senso, cioè, che *l'edictio actionis* possa qui prescindere da un atto introduttivo, processuale in senso tecnico, corredato di tutti i requisiti essenziali elencati all'art. 125 cod. proc. civile: requisiti, tutti, strutturalmente carenti, per contro, in un atto amministrativo.

Ne consegue che, come giustamente statuito dalla Corte d'appello di Reggio Calabria con argomentazioni puntuali, non può assurgere ad atto di parte - sussumibile, sotto il profilo sistematico, nell'archetipo camerale - la proposta del Ministro dell'Interno, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale: sol che si consideri che essa è letteralmente indirizzata "*al Presidente della Repubblica*", e non al tribunale competente; ha ad oggetto lo scioglimento del consiglio comunale, e non la richiesta di incandidabilità di singoli amministratori, mai nominati; e sotto il profilo contenutistico, consiste in una descrizione riassuntiva delle anomalie ambientali riscontrate nella gestione dell'ente locale, in conformità con le

relazioni del prefetto e della cd. Commissione d'accesso e d'indagine, senz'alcuna esplicita contestazione individuale e, tanto meno, deduzione di prove, costituite o costituende.

E se è vero che nelle azioni elettorali è ammissibile la difesa personale (art.22 d.lgs. 1 settembre 2011 n.150) - onde, non sarebbe, di per sé, dirimente il mancato patrocinio dell'Avvocatura dello Stato e la provenienza della proposta dal Ministro dell'Interno in proprio - non per questo l'atto introduttivo può mancare degli elementi essenziali della *vocatio in jus* e dell'*edictio actionis*: e cioè, dell'indicazione, al suo interno, del tribunale adito - che costituisce il *pruis* di qualunque richiesta: imprescindibile, anche ai fini di un'eventuale eccezione di incompetenza - e della parte citata; ed inoltre, della contestuale enunciazione del *petitum* specifico di incandidabilità e della *causa petendi*, costituita dagli addebiti di violazione di legge o di negligente omissione di vigilanza atti a sorreggerne le conclusioni.

Al riguardo, va altresì notato, in punto di fatto, che il Ministero degli Interni si è poi ritualmente costituito in giudizio con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato: in tal modo dimostrando, all'evidenza, di non essere intenzionato a difendersi in proprio, né di intendere la trasmissione della proposta di scioglimento del consiglio comunale come prospettazione di una domanda giudiziale di incandidabilità, *ictu oculi* carente dei suoi elementi costitutivi.

Alla proposta inviata (e si noti l'empirismo del verbo "inviare" utilizzato nella norma, irriducibile alle forme sacramentali della notificazione e del deposito in cancelleria) si può quindi attribuire valore di atto introduttivo del procedimento ex art.143, comma 11, T.U.E.L. unicamente nell'accezione atecnica di *primum mobile*,

destinato a provocare l'attivazione del potere di impulso del tribunale: con fissazione dell'udienza camerale, ma senza alcuna formale *litis contestatio*, allo stato, nei confronti del sindaco Arena, neppure menzionato, del resto, in detto atto amministrativo.

Nel che risiede, appunto, la specialità della modalità di avvio del procedimento (adombrata nella clausola normativa di compatibilità); per il resto, riconducibile *de plano* al modello camerale.

Sul punto, si può ancora aggiungere, in chiusura d'esegesi letterale, che la stessa proposizione finale "*ai fini della dichiarazione di incandidabilità*" appare indicativa di un obiettivo che si pone all'esterno della proposta inviata al tribunale: che, in sé riguardata, ha, come detto, tutt'altro destinatario - il Presidente della Repubblica - e contenuto diverso dalla domanda di incandidabilità su cui si dovrà innestare il giudizio camerale civile.

Se dunque la "*proposta*" non contiene la domanda (art.99 cod. proc. civ.), è parimenti da escludere, sotto altro profilo, la configurabilità di un procedimento camerale officioso promosso dal giudice - inclusa la fase di formalizzazione contestativa degli addebiti - sulla base del materiale informativo in essa contenuto.

Il tribunale non è organo di azione, che possa ricercare ed estrapolare dalla descrizione ministeriale (per sua natura, di respiro ambientale), sia pure integrata con la propedeutica relazione prefettizia (del cui necessario invio contestuale l'art.143 T.U.E.L. , peraltro, nulla dice), gli elementi rilevanti ai fini della dichiarazione di incandidabilità di singoli soggetti - a cominciare dal nome stesso dell'amministratore locale responsabile - e della concreta imputazione dei fatti rilevanti; e financo della deduzione di prove:

con un'estensione abnorme dei poteri ordinari del giudice civile, senza precedenti, neppure nel più significativo esempio di sentenza d'ufficio storicamente esistito, rappresentato dalla dichiarazione di fallimento (art.6 l.fall. previgente): la cui ammissibilità era, per opinione largamente prevalente in dottrina, ristretta a casi tipizzati, all'interno di una procedura già incardinata (artt.162, secondo comma, 173, 179, 186, terzo comma, l. fall.).

Oltre al fatto che postulare l'officiosità del procedimento ex art.143 T.U.E.L., sulla base di una mera documentazione informativa esterna, segnerebbe anche una clamorosa regressione culturale, in controtendenza rispetto alla progressiva riduzione del ruolo di primazia attiva del giudice - ravvisabile in modo palese proprio con la soppressione della dichiarazione ufficio del fallimento - e porrebbe seri dubbi di legittimità della norma, per contrasto con il principio di terzietà imparziale del giudice e del giusto processo (art.111, secondo comma, Cost.).

E che occorra una specifica istanza *ad hoc* è, del resto, principio generale, valido anche al di fuori del processo civile: come ad esempio, nella materia in qualche modo affine delle misure di prevenzione agli indiziati di appartenere ad associazioni di tipo mafioso (art.2, l.31 Maggio 1965 n.575.).

Coerente con tale inquadramento concettuale, si palesa l'iter del procedimento oggetto del presente scrutinio, in cui la prospettazione della domanda di incandidabilità appare riferibile interamente al Ministero dell'Interno, in sede di rituale costituzione in giudizio, senz'alcuna autonoma contestazione di addebiti da parte del Tribunale di Reggio Calabria: come desumibile dalla stessa *narratio* contenuta nel provvedimento della Corte d'appello

di Reggio Calabria, che dà conto della recezione di una nota ministeriale, con copia della proposta di scioglimento del consiglio comunale, unitamente a copia del conforme d.P.R. 10 ottobre 2012 e della relazione del prefetto di Reggio Calabria (oltre che della relazione della cd. Commissione d'accesso e d'indagine): e cioè, solo di un invio materiale - senza alcuna contestuale *vocatio in jus* - volto a provocare la successiva fissazione dell'udienza camerale e la rituale instaurazione del contraddittorio nei confronti del sindaco Arena e del Ministero dell'Interno.

Dai predetti rilievi consegue, in ultima analisi, la legittimità della tesi di fondo del provvedimento impugnato, che ravvisa la rituale prospettazione della domanda nel primo atto difensivo, depositato tempestivamente dal Ministero dell'Interno, rappresentato dall'Avvocatura dello Stato, in sede di costituzione in giudizio.

Si pone, a questo punto, il delicato problema della verifica di conformità, sotto il profilo dell'art.374, terzo comma, cod. proc. civile, della presente ricostruzione dell'istituto con il recente *dictum* delle sezioni unite *in subiecta materia* (Cass., sez. unite 30 Gennaio 2015 n.1747): in cui si sostiene, per contro, che il legislatore, nel citato articolo 143, comma 11, Testo unico enti locali, "*non solo affida al Ministro dell'Interno la legittimazione attiva, ma anche individua nella trasmissione della proposta di scioglimento avanzata dallo stesso ministro l'atto introduttivo del procedimento... Nel disegno normativo, pertanto l'attitudine postulatoria della proposta proveniente direttamente dalla parte sostanziale e la non necessità per l'Amministrazione dell'Interno, ai fini dell'introduzione del procedimento, di versare gli elementi già contenuti in quella*

proposta in un atto di ricorso, si giustifica con l'esigenza di apprestare forme procedurali essenziali, in grado di permettere una risposta giurisdizionale il più possibile ravvicinata nel tempo...": cfr. sent cit. pagg.9 e 10).

A tale ricostruzione si richiama l'Arena, nella seconda memoria ex art. 378 cod. proc. civile, per invocare la cassazione del provvedimento della Corte d'appello di Reggio Calabria nella parte in cui afferma che l'atto introduttivo del giudizio non è, invece, la proposta ministeriale, bensì la memoria di costituzione dell'Avvocatura dello Stato, rispondente ai requisiti di cui all'art.125 cod. proc. civile.

Così riassunto il *punctum pruriens* nei suoi lineamenti essenziali, si osserva, in sede concettuale, come il problema dell'ammissibilità di un'opinione dissenziente in questa sede, alla luce del novellato art.374 cod. proc. civile, abbia una portata che va oltre il caso concreto, investendo, sul piano teorico, non solo canoni ermeneutici e di coerenza sistematica, ma altresì profili di armonia costituzionale.

Nell'approccio alla disamina, è interessante notare, in chiave comparatistica, come nei sistemi di *Common law* il principio dello *stare decisis* (di origine giurisprudenziale, e non legislativa), storicamente consolidatosi a partire dalla seconda metà dell'ottocento, ha acceso un annoso dibattito dottrinario, imperniato sul quesito se la *case law* sia fonte primaria del diritto, equiparabile alla legislazione (*statute law*), pur sotto il manto concettuale della natura accertativa di un diritto non scritto, variamente identificato (diritto consuetudinario *ab immemorabili*, diritto naturale, ecc.: cd. teoria dichiarativa della *Common law*). La portata conformatrice del

precedente resta però ivi ancorata rigorosamente alla fattispecie concreta; e non è quindi desumibile in termini generali e astratti, sul modello delle nostre massime (ignote, nella veste di enunciazione teorica, all'esperienza angloamericana): con la conseguente possibilità di discostarsene ove il nuovo caso presenti diversità significative in punto di fatto (cd. *distinguishing*).

Non diversamente, si deve ritenere che il principio enunciato nel testo sostituito dell'art 374 cod. proc. civ. vada enucleato in stretta aderenza alla specifica *regula juris* correlata ad un concreto motivo di ricorso: e dunque, non esteso a definizioni dottrinarie, o ad eventuali orpelli concettuali e svolazzi della motivazione, esposti con taglio astratto e perfino ucronico (*obiter dicta*), non di rado trasfusi, promiscuamente con la vera *ratio decidendi*, nelle massime.

E del resto, le definizioni, *per genus et differentiam*, non sono vincolanti, secondo autorevole dottrina, neppure se provenienti dal legislatore.

Che il vincolo del precedente delle sezioni unite debba configurarsi nei predetti limiti restrittivi deriva, invero, da un'interpretazione costituzionalmente mirata dell'art.374, terzo comma, cod. proc. civ., non lesiva del valore fondativo della divisione dei poteri: quale riuscirebbe, per contro, la trasformazione di un principio di diritto enunciato in sede giurisdizionale - come tale, *naturaliter* cogente solo nell'ambito del singolo giudizio (art.384 cod. proc. civ.) - in un'enunciazione generale e astratta, *erga omnes*, assimilabile ad un atto normativo.

E' certamente vero che nel nuovo regime si staglia con nitore l'obbligo della sezione semplice di non decidere la causa se non

condivide quanto statuito dalle sezioni unite (obbligo, letteralmente riferito al principio di diritto, e non più al precedente - come nella legge-delega 14 maggio 2005, n. 80 - a seguito di emendamento lessicale, spiegato nella Relazione ministeriale con la necessità di coordinare l'art. 374 con la contestuale interpolazione dell'art. 366 bis, introduttiva del quesito di diritto, di configurazione non meramente astratta). Tuttavia, non si può trascurare il rilievo, in sede ermeneutica, che il principio dello *stare decisis*, normato con il recente con il d. lgs. 2 febbraio 2006 n.40 (*Modifiche al codice di procedura civile in materia di processo di cassazione in funzione nomofilattica e di arbitrato*), è una novità inedita nel nostro sistema processualcivilistico di *civil law*, tradizionalmente restio, nella sua evoluzione storica, a condizionamenti cogenti di natura giudiziale: a partire dagli antecedenti remoti di diritto romano (proibizione dell'*interpretatio* nella *Constitutio de auctore* di Giustiniano), passando per i divieti di interpretazione nelle ultime consolidazioni e nelle prime codificazioni moderne (nella *Costituzione di sua maestà il re di Sardegna* del 1770, ad esempio, in caso di dubbio occorreva rivolgersi direttamente al legislatore, o a particolari commissioni). Renitenza, ulteriormente rafforzata sotto l'influsso della codificazione francese e della conseguente avversione oltr'Alpe verso interpretazioni giurisprudenziali e dottrinarie (viste come superfetazioni alteranti il testo di legge), consacrata, aneddoticamente, nella celebre esclamazione napoleonica "*Mon code est perdu*" al primo apparire di commenti esegetici al codice civile del 1804.

Seppure questi rilievi non possono valere, naturalmente, a stingere la distinzione tra l'attuale forza conformatrice e la

tradizionale *vis persuasiva* del precedente, nondimeno sono idonei a prospettare il rischio di una dilatazione applicativa di un principio, storicamente estraneo alla nostra tradizione e potenzialmente produttivo, se non assoggettato a vaglio selettivo, di un'acritica imitazione coatta del precedente, in ogni sua statuizione, pur se collaterale alla vera *ratio decidendi*: tenuto conto, altresì, della produzione giurisprudenziale ipertrofica anche a livello apicale, senza paragone con altre Corti supreme.

Rischio tutt'altro che ipotetico, che deve indurre l'interprete, pertanto, ad una rigorosa *actio finium regundorum* della portata precettiva della norma.

Né si potrebbe attenuare la novità sistematica dell'art.374 cod. proc. civ., negandone l'incidenza nella sfera normativa per effetto del rimedio consentito al collegio dissenziente di rimettere di nuovo la questione, alle sezioni unite ai fini di un eventuale *revirement*. Il vincolo del precedente vincolante non è di per sé scalfito dalla possibilità che lo stesso organo apicale - ma solo esso - possa rivisitare criticamente propri precedenti arresti: come ammissibile, del resto, nello stesso ordinamento anglosassone - ove pure lo *stare decisis* è canone indiscusso e ne è predicato, talvolta, il valore normativo - a seguito del temperamento enunciato nel 1966 dal Lord Cancelliere, nell'allora House of Lords, in forma di *practice restatement*: secondo cui, il precedente stesso può essere disatteso "quando appare giusto fare così" ("*when it appears right to do so*").

L'origine legislativa, e dunque rigida, nell'ordinamento italiano del principio pone il problema del suo contemperamento con la regola - sovraordinata, per dignità assiologica - della soggezione del

giudice soltanto alla legge (art.101, secondo comma, Cost.): con la conseguente necessità di un'applicazione in senso costituzionalmente orientato, entro confini rigorosi e con speculare esclusione del carattere vincolante di enunciazioni di carattere concettuale o dottrinario. Il principio di diritto cui si deve ottemperanza, ex art. 374 cod. proc. civile, non riguarda, infatti, solo un singolo caso specifico, come nell'ipotesi della cassazione con rinvio (art.384, secondo comma, cod. proc. civ.); bensì è destinato a vivere di vita propria, dotato di forza conformativa ben maggiore dell'ordinaria *vis persuasiva* connaturale all'insegnamento della Corte Suprema. Non soltanto nei confronti delle sezioni semplici - nell'ambito di futuri giudizi di legittimità, nella cui disciplina è formalmente inserito - ma, *a fortiori* anche verso i giudici di merito: le cui eventuali sentenze difformi - consapevoli, o no - andrebbero incontro ad un sicuro annullamento.

Interpretato in senso lato, l'implicito divieto dell'opinione dissenziente (che ha sostituito al principio di autorevolezza il principio di autorità), pur se *lex imperfecta* perché non assistita da una formale sanzione di nullità della sentenza (ma forse, più correttamente, *minus quam perfecta*, in considerazione di possibili riflessi disciplinari), incorrerebbe in sospetto di illegittimità costituzionale sotto molteplici profili (art.101 Cost.): non ultimo, quello di distogliere, oltre il limite di ragionevolezza, un ricorso al collegio tabellarmente competente, già investito della cognizione, quale unica possibilità di un'eventuale revisione critica, pure di statuizioni sprovviste di concreto contenuto precettivo (cd. competenza provocata).

E tale rimessione finirebbe col distinguersi dall'avocazione amministrativa sol perché promossa dall'organo funzionalmente sottordinato; ma restando pur sempre doverosa.

Ciò premesso in sede concettuale, si osserva come, nel ricorso portato all'esame delle sezione unite si deducesse, come motivo di censura, la carenza di legittimazione attiva del Pubblico ministero ad instare per l'incandidabilità di un amministratore locale, ai sensi dell'art.143 T.U.E.L., in quanto privo del potere di azione *in subiecta materia* (art.69 cod. proc. civ.). Questa Corte, a sezioni unite, nel rigettarlo, ha statuito che alla predetta iniziativa si doveva riconoscere mera natura sollecitatoria della trattazione di una controversia già portata a formale conoscenza del tribunale a seguito dell'invio della proposta di scioglimento del comune: senza accompagnare, peraltro, questa statuizione con una dichiarazione di inammissibilità - vincolante ex art.374, terzo comma, cod. proc. civ. - della memoria, proveniente stavolta dalla parte sicuramente legittimata (il Ministro dell'Interno) e depositata in sede di costituzione in giudizio, col patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, anteriormente all'udienza; ad integrazione e precisazione puntuale di quanto desumibile solo a livello generale dalla proposta del ministro.

Nella motivazione del predetto arresto resta perciò al rango di mero inquadramento teorico, non trasfuso nella *ratio decidendi* di specifici motivi di ricorso, l'enunciato secondo cui il procedimento per la dichiarazione di incandidabilità degli amministratori locali responsabili di condotte che abbiano dato causa allo scioglimento dei consigli comunali per infiltrazioni di tipo mafioso, pur essendo destinato a svolgersi con il rito camerale ex art. 737 e segg. cod.

proc. civile, ha una forma speciale di instaurazione, perfezionata con la trasmissione stessa della proposta del Ministro dell'interno ai sensi dell'art. 143, comma 11, d. lgs.18 agosto 2000 n.267.

Una volta esclusa, peraltro, l'esistenza di un contestuale, recisa affermazione di principio contraria all'integrabilità, con memoria, degli elementi di fatto riportati nella proposta, diventa nominalistica la questione se di vera memoria, interna ad un procedimento già avviato, si tratti, o in realtà, a dispetto del *nomen juris*, di vero ricorso introduttivo, ex art.737 cod. proc. civ., destinato a fissare il *thema decidendum*, come ritenuto dalla Corte d'appello di Reggio Calabria nel caso in scrutinio.

Alla luce dei rilievi suesposti, non appare dunque dirimente, *in parte qua*, il richiamo al precedente delle sezioni unite, contenuto nella seconda memoria difensiva dell'Arena, ex art. 378 cod. proc. civile.

Per il resto, nel decreto della Corte d'appello di Reggio Calabria si legge che con la memoria illustrativa del 16 gennaio 2013 l'Avvocatura distrettuale dello Stato aveva nominativamente individuato, sia in epigrafe che nella parte espositiva, gli amministratori nei cui confronti richiedeva dichiararsi l'incandidabilità, tra cui appunto il dr Demetrio Arena; dando atto che tale indicazione era stata operata d'intesa con il Ministro dell'Interno.

È pertanto incontestabile il rispetto del contraddittorio e del diritto di difesa, dal momento che l'Arena ha potuto difendersi nel procedimento camerale con piena conoscenza degli addebiti; e dunque, al riparo da eventuali decisioni a sorpresa.

La tesi che il suo nominativo dovesse necessariamente risultare *ab initio* nella proposta di scioglimento del consiglio comunale comunicata al tribunale competente (art. 143, commi 4 e 11, T.U.E.L.), a pena di nullità del procedimento camerale, sopra confutata, non tiene neppure conto delle ragioni di riservatezza, a protezione degli stessi membri dell'organo amministrativo proposto per lo scioglimento mediante un atto destinato a pubblicità legale: con il risultato paradossale, palesemente inaccettabile, che l'omesso disvelamento solleverebbe per sempre da sanzione i responsabili di condotte - in ipotesi, oggettivamente gravi - all'origine della misura di scioglimento.

Con il secondo motivo si censura la violazione dell'art. 112 cod. proc. civ. e del principio di devoluzione, nel riesame modificativo di un principio di diritto affermato dal primo giudice e non censurato in appello.

Il motivo, in parte ripetitivo del precedente, è infondato.

Nessuna preclusione, tanto meno *pro judicato*, si è formata sulla questione della mancata indicazione nominativa dell'Arena, risolta già dal Tribunale di Reggio Calabria con il rigetto della relativa eccezione di nullità del procedimento, motivato con il rilievo dell'individuabilità, *in actis*, dell'Arena, mediante riferimento alla funzione amministrativa espletata. Riproposta in grado d'appello, la doglianza è stata del pari respinta, con un argomento ulteriore, quale quello della natura integrativa della memoria depositata dall'Avvocatura dello Stato, nel rispetto del principio del contraddittorio. E le due argomentazioni si integrano a vicenda, dal momento che senza dubbio poteva riconoscersi funzione integrativa alla memoria che non facesse che rendere esplicito il nominativo di

un soggetto già identificabile, senza margini di errore, negli atti amministrativi precedenti.

Assorbito dai rilievi suesposti appare il terzo motivo, con cui si denuncia la violazione dell'art. 111 della Costituzione e dell'art.143, comma 11, del Testo unico enti locali, per aver attribuito alla memoria redatta dall'Avvocatura dello Stato natura e funzione di ricorso introduttivo necessario per il procedimento camerale.

Sul punto, si può solo aggiungere che non vale addurre, in contrario, che un dato essenziale della domanda, quale l'identificazione stessa del soggetto convenuto, sarebbe stata demandata, in tal modo, all'Avvocatura dello Stato, anziché al Ministro dell'interno. Non vi è tra questi soggetti alcun dualismo processuale, posto che la prima, nella sua qualità di procuratore e difensore, esprimeva in giudizio, previa consultazione di cui essa stessa ha dato atto, la volontà del secondo: cui solo spetterebbe, in ipotesi, di eccepire l'esercizio infedele del mandato defensionale.

Con il quarto motivo il ricorrente deduce la nullità del provvedimento per difetto del contraddittorio e la violazione del diritto di difesa per l'intercorsa modificazione, in corso di causa, degli addebiti mossi.

Anche questo motivo è infondato.

Nessuna inammissibile *mutatio libelli* è dato rinvenire nel corso del procedimento, involgente *ab initio* la responsabilità del sindaco, ex art. 50 del Testo Unico Enti Locali; e in particolare, l'omissione di un'adeguata vigilanza sulla gestione amministrativa, a tutela della legalità.

Sul punto, a prescindere dal rilievo dell'erroneo richiamo, in rubrica, dell'art. 110 cod. proc. civile, riguardante il diverso problema della successione nel processo, si rileva, *ad abundantiam*, come il riferimento a due specifiche annotazioni contenute nella proposta ministeriale e concernenti il ruolo, svolto nel 2002 dall'Arena, di sindaco effettivo di una società, nonché l'attività di consulenza tributaria da lui prestata per altra società privata tra il 2007 ed il 2010 smentisca ulteriormente la tesi che la proposta non contenesse precisi elementi di identificazione soggettiva.

Con l'ultimo motivo si denuncia la violazione dell'art.143, commi 1, 4 e 11 del T.U.E.L. per erronea valutazione dei presupposti necessari ai fini della dichiarazione di incandidabilità.

Il motivo è inammissibile, risolvendosi in una confutazione, nel merito, delle valutazioni operate dalla corte territoriale sotto il profilo della riferibilità al sindaco dell'omessa vigilanza sulla gestione. In realtà, il decreto enumera una serie di elementi di fatto, analiticamente descritti, che rivelano una responsabilità omissiva, di per sé giustificativa della sanzione di incandidabilità: a nulla rilevando, in senso esimente, la responsabilità diretta di altri amministratori e consiglieri comunali in singoli episodi sintomatici di vicinanza con organizzazioni criminali.

Il ricorso è dunque infondato e dev'essere respinto.

L'estrema complessità della controversia e la novità interpretativa della fattispecie giustificano l'integrale compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

- Rigetta il ricorso e compensa le spese di giudizio;
- rilevato che dagli atti il processo risulta esente, non si applica l'articolo 13, comma 1 quater del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia*).

Roma, 14 Maggio 2015

IL PRESIDENTE



IL REL. EST.

Depositato in Cancelleria
29 LUG 2015
Il Funzionario Giudiziario
Amaldo CASANO