

CORTE DI CASSAZIONE

Sezioni civili: I Sezione, 26 novembre 1998, n. 12014.

Poiché la disapplicazione del provvedimento di costituzione di parte civile, ai sensi dell'articolo 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E, avrebbe effetti limitati al procedimento civile per incompatibilità con la carica elettiva (articolo 3, numero 4), della legge 23 aprile 1981, n. 154), e non è estensibile a quello penale, non sussiste alcun interesse dell'eletto contro cui il comune ha avanzato azione civile in sede di procedimento penale, non sussiste alcun interesse dell'eletto ad avanzare tale richiesta di disapplicazione.

La causa di incandidabilità e di decadenza, di cui all'articolo 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, si configura come un requisito negativo della capacità di assumere cariche elettorali per soggetti condannati in via definitiva per reati che destano particolare allarme sociale; la disposizione in materia di incompatibilità, di cui all'articolo 3 della legge 23 aprile 1981, n. 154, inserita nella ordinaria legislazione elettorale, ha invece lo scopo di evitare un conflitto di interessi tra l'elettore e l'ente pubblico.

Omissis.

Con il quarto motivo di ricorso (il cui esame, per ragioni di connessione logica, conviene anticipare), i ricorrenti si dolgono, poi, del fatto che il giudice di merito abbia "osato" fare le affermazioni circa il carattere non temerario e non pretestuoso della lite, "in assenza della benché minima acquisizione di dati", anticipando, così, "pesanti affermazioni di responsabilità, attingendole, forse, dalla stampa o da non identificati organi di informazione".

I motivi sono in parte infondati ed in parte inammissibili.

Anche con riferimento agli altri motivi dei quali successivamente si discuterà, va preliminarmente delimitato l'ambito del giudizio in questione. A tal proposito è bene ricordare che, nella specie, a seguito della deliberazione dei curatori speciali nominati ai sensi dell'art. 77 c.p.p., v'era stata la costituzione in giudizio del Comune di M... nel procedimento penale che vedeva imputati l'A... e l'A...; che, ciononostante, il Consiglio comunale aveva respinto la domanda di decadenza dei predetti per lite pendente; che alcuni consiglieri comunali (il L... e gli altri attuali resistenti) chiesero, dunque, al Tribunale l'annullamento di tale ultima deliberazione in ragione della sussistenza della causa di incompatibilità prevista dall'art. 3, n. 4, della legge 23 aprile 1981, n. 154, la quale prevede che non può ricoprire la carica di consigliere comunale colui che ha lite pendente, in quanto parte in un procedimento civile o amministrativo, con il Comune. Si trattava (e tuttora si tratta) di stabilire, quindi, se l'avvenuta costituzione di parte civile nel processo penale integra la fattispecie delineata dal menzionato art. 3 e, di conseguenza, di decidere della possibile permanenza, o meno, dell'A... e dell'A... in seno al Consiglio comunale di M....

Per sostenere le sue ragioni, la difesa di costoro ha innanzitutto mirato alla caducazione del provvedimento con il quale i curatori speciali deliberarono la costituzione di parte civile. Lo ha fatto prima (con esito infruttuoso) innanzi al giudice amministrativo; lo ha ripetuto dopo nel corso dei vari gradi di questo giudizio, nel quale ha chiesto, nell'ambito dei poteri concessi al giudice ordinario, la disapplicazione dell'atto. Di qui è seguito un serrato e lungo dibattito (che ha ricevuto ampio spazio nelle sentenze di merito) soprattutto relativo alla richiesta disapplicazione dell'atto.

Ebbene, a norma dell'art. 77 c.p.p., il giudice penale (su richiesta del P.M.) può nominare un curatore speciale che provveda alla costituzione di parte civile del danneggiato; lo può fare se manca la persona a cui spetta la rappresentanza o l'assistenza del danneggiato o (caso che ricorre nella specie) se vi è conflitto di interessi tra il danneggiato e chi lo rappresenta (va ricordato che l'A... e l'A... siedono nella G.M. rispettivamente quali sindaco ed assessore). Ora, non pare esservi dubbio che il provvedimento di cui si discute abbia la natura di atto amministrativo: esso risulta emesso da un organo nominato in via giudiziaria, il quale si sostituisce all'organo amministrativo quando questi è incapace ad operare perché travolto da un palese e stridente conflitto di interessi. La deliberazione assunta dal curatore speciale equivale a quella che avrebbe potuto legittimamente ed efficacemente assumere la Giunta comunale se non si fosse trovata, appunto, in tale causa di incompatibilità.

Se, dunque, ci si trova al cospetto di un atto amministrativo, è legittimo ritenere che il giudice ordinario possa, in relazione ad esso, esercitare il suo potere di disapplicazione, di cui all'art. 5 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E.

La Corte territoriale ha condotto fino a questo punto il suo discorso, aggiungendo (correttamente) che tale potere attiene esclusivamente alla legittimità dell'azione amministrativa, ma certamente non si estende ai vizi di merito della stessa, i quali rimangono fuori dal sindacato, salvo i casi in cui l'inosservanza del principio di buona amministrazione trasmondi nell'eccesso di potere. Tuttavia, il giudice ha trascurato la fondamentale regola dettata dall'art. 4 della citata legge del 1865, secondo cui "quando la contestazione cade sopra un diritto che si

pretende leso da un atto dell'autorità amministrativa, i tribunali si limiteranno a conoscere degli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio". Il che equivale a dire che il giudice civile (diversamente da quello amministrativo) non può conoscere dell'atto amministrativo (in sé e per sé), con effetti erga omnes, ma può conoscere solo in funzione di una pronuncia sulle conseguenze dell'atto (rispetto ai diritti difesi nel giudizio), ossia in funzione della pronuncia sul rapporto controverso, senza che quanto egli abbia accertato relativamente all'atto possa in alcun modo ripercuotersi al di là dell'oggetto della controversia decisa (vale a dire oltre il rapporto specifico dedotto in giudizio).

Applicando questi principi alla vicenda che ci interessa va, allora, osservato che il giudice di merito, prima di addentrarsi nella discussione circa la disapplicabilità o meno l'atto, avrebbe dovuto chiedersi il senso e lo scopo della richiesta stessa di disapplicazione, concludendone (come oggi concludiamo) che essa era assolutamente inammissibile per difetto di interesse degli istanti, in quanto il provvedimento del quale s'è chiesta la disapplicazione non ha prodotto effetti nell'ambito di questo processo, bensì nell'ambito di un altro processo (quello penale), nel quale è stata dichiarata ed ammessa la costituzione di parte civile e che costituisce solo un presupposto rispetto a questo processo, nel quale si discute semplicemente (lo si ricorda ancora una volta) se esiste o meno la causa di incompatibilità prevista dall'art. 3, n. 4, della legge n. 154 del 1981, ossia se quella costituzione di parte civile costituisca ostacolo a che l'A. ... e l'A. ... continuino ad esercitare la carica di Consiglieri comunali.

A conferma di quanto s'è enunciato, basta osservare che se, per ipotesi, si fosse giunti alla disapplicazione dell'atto, nulla sarebbe mutato nella realtà dei fatti: invero, l'atto emesso dai curatori speciali avrebbe continuato ad esistere e ad espletare i suoi effetti nel procedimento penale (si è detto quanto il giudice ha deciso in merito all'atto non può ripercuotersi oltre la controversia da lui trattata) e la costituzione di parte civile avrebbe mantenuto la sua validità, senza nulla risolvere circa la compatibilità o meno degli interessati con la carica da loro ricoperta.

Sarebbe bastata, dunque, questa considerazione per troncare alla radice ogni inutile dibattito sul punto.

Proficuamente, invece, il giudice ha diretto la sua indagine all'accertamento delle connotazioni e del fondamento dell'azione proposta. È noto, infatti, che le disposizioni della legge 23 aprile 1981, n. 154, nell'abrogare, tra gli altri, l'art. 15 del T.U. delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, approvato con D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, e nel disciplinare come causa di incompatibilità l'ipotesi della "lite pendente" (in precedenza prevista come causa di ineleggibilità), ha dato rilievo determinante al dato formale della pendenza di una effettiva controversia giudiziaria, con la conseguenza che il giudice del contenzioso elettorale, davanti al quale venga dedotta la questione, deve valutare la concreta sussistenza della detta effettività (senza arrestarsi, dunque, al solo elemento della pendenza della lite) ed escluderla in presenza di tutti quegli atti che implicano il sostanziale venire meno del conflitto (quale la transazione, la rinuncia agli atti del giudizio da parte del neo eletto, la mancata ratifica della delibera di giunta per la promozione dell'azione contro il privato), ovvero la manifesta infondatezza (configurabile solo quando la pretesa risulti priva di fondamento anche ad un esame superficiale, per inesistenza o impossibilità del petitum o per mancanza di causa petendi), o il carattere pretestuoso della lite (inteso come artificiosa e maliziosa creazione di una situazione di fatto diretta a danneggiare il candidato), emergenti ad una delibazione di elementi di tale evidenza e di inequivocità da escludere qualsiasi invasione della potestas iudicandi propria del giudice davanti al quale pende la controversia dedotta come causa di incompatibilità (Cass., 17 aprile 1992, n. 4724).

La Corte territoriale, senza sconfinare nel campo del giudice penale, ha ampiamente soddisfatto tali esigenze, valutando (come necessariamente doveva fare) quali fossero i fatti ed i capi di imputazione in base ai quali gli attuali ricorrenti sono stati tratti a giudizio penale, per concludere, poi, che la costituzione di parte civile era legittima (perché deliberata da soggetti che erano investiti del potere di dichiararla) e non manifestamente infondata. Tutte le doglianze che ora reiterano i ricorrenti in proposito sono, quindi, inammissibili, in quanto tendono ad introdurre nel giudizio di legittimità questioni che sono state insindacabilmente risolte dal giudice di merito, con motivazione congrua e coerente.

Omissis.

Passando al motivo con il quale si chiede un'interpretazione della disposizione in esame che si armonizzi con la successiva normativa, nonostante l'ermeticità dell'esposizione, deve ritenersi che i ricorrenti facciano riferimento alla disposizione dell'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso), come modificato dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16 e successivamente dalla legge 12 gennaio 1994, n. 30, disposizione che, alla lettera c), prevede una speciale ipotesi di "incandidabilità" per coloro che siano stati condannati con sentenza definitiva o con sentenza di primo grado

confermata in appello per un delitto commesso con abuso dei poteri e con violazione dei doveri inerenti ad una pubblica funzione o a un pubblico servizio (ipotesi che riguarda, dunque, anche il delitto dell'art. 323 c.p., il quale non è compreso tra quelli esplicitamente menzionati nella precedente lettera dell'articolo, i quali possono produrre lo stesso effetto sulla candidatura anche a seguito di mera condanna non definitiva). La norma è stata dichiarata incostituzionale da Corte Cost. 6 maggio 1996, n. 141, nella parte in cui prevede la non candidabilità alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali, di coloro i quali siano stati condannati, per i delitti indicati, con sentenza non ancora passata in giudicato.

Lo stesso art. 15 prevede, poi, al comma 4-quinquies che chi ricopre una delle predette cariche decade da essa di diritto dalla data del passaggio in giudicato della sentenza di condanna.

Sul tema le S.C. ha avuto già modo di chiarire che la causa di incandidabilità (e di decadenza) dell'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55, nel testo introdotto dall'art. 1 della legge 18 gennaio 1992, n. 16, è giustificata da un giudizio di indegnità morale a ricoprire le cariche elettive indicate dalla legge, da parte di soggetti colpiti da alcune condanne penali irrevocabili; sicché, essa si configura come un requisito negativo della capacità di assumere le cariche elettorali e sussiste anche in presenza di condanne per fatti anteriori all'entrata in vigore della legge, atteso che, non avendo la suddetta causa di incandidabilità natura sanzionatoria, sono inapplicabili l'art. 25, comma secondo, Cost. e art. 1, comma primo, legge 24 novembre 1981, n. 689 (cfr. Cass., 8 novembre 1994, n. 9263).

La portata della norma, così delineata, ci agevola nel comprendere che è impossibile la "armonizzazione" interpretativa perorata dai ricorrenti tra essa e la disposizione dell'art. 3 della legge n. 154 del 1981. La prima (inserita in un contesto normativo diretto alla repressione della criminalità mafiosa) è, infatti, ispirata dall'intento di escludere dalle cariche pubbliche quelle persone che si siano macchiate di crimini destanti un grave allarme sociale o specificamente diretti contro la P.A.; la seconda (inserita nella ordinaria legislazione elettorale) ha lo scopo di evitare il conflitto di interessi tra l'eletto o l'amministratore e l'ente pubblico. Peraltro, nel meccanismo delineato dalla seconda delle citate norme non può ravvisarsi alcuna efficacia anticipatoria di condanne penali, per il semplice fatto che la causa di incompatibilità è configurata in relazione a liti pendenti civili ed amministrative, senza alcun riguardo ai procedimenti penali pendenti a carico di consiglieri comunali, provinciali e regionali.

Omissis.