

RG 1563/IPVG
Con. 3252/IP

CORTE DI APPELLO DI NAPOLI
PRIMA SEZIONE CIVILE

riunita in camera di consiglio nelle persone dei magistrati:

dr.ssa Alessandra Tabarro	Presidente
dr. Angelo Del Franco	Consigliere rel./est.
dr. Giuliano Tartaglione	Consigliere

ha pronunciato il seguente

DECRETO

nel procedimento di reclamo ex art. 739 c.p.c. contrassegnato con il n. 1563/2019 del ruolo volontaria giurisdizione pendente avverso sentenza del 14/12/2018 resa ai sensi dell'articolo 143 comma 11 del TUEL dal Tribunale di Napoli Nord

TRA

MONOPOLI SIMONE (c.f. MNPSMN63M31F8390), rappresentato e difeso, giusta procura agli atti dall'avv. Orazio Abbamonte (cf. BBMRZO61S17F839L) e dall'avv. *Gioacchino Abete* (C.F. BTAGCH57L26I262Z) ed elettivamente domiciliato in Napoli viale Gramsci 16;

- **reclamante** -

E

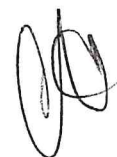
MINISTERO DELL'INTERNO in persona del l.r.p.t. rappresentato e difeso dalla Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, presso la quale è domiciliato ex lege in Napoli alla via Diaz n. 11

- **reclamata**

PROCURATORE GENERALE DELLA REPUBBLICA PRESSO LA CORTE D'APPELLO DI NAPOLI

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con sentenza del 14/12/2018 resa ai sensi dell'articolo 143 comma 11 del TUEL il tribunale di Napoli Nord accoglieva la domanda proposta dal Ministero dell'Interno di dichiarazione di incandidabilità dell'odierno reclamante rispetto alle elezioni regionali, provinciali, comunali e circoscrizionali che si terranno nella regione Campania successivamente al decreto del 27 aprile 2018 adottato dal



Presidente della Repubblica per lo scioglimento del consiglio comunale di Caivano (NA).

In particolare il tribunale di Napoli Nord ha fondato la propria decisione sulla base di determinate circostanze indiziarie, evidenziando:

- che l'odierno reclamante aveva delegato ad uno stretto parente di personaggi apicali della famiglia malavitoso locali *la ricerca di soluzione della vicenda relativa alla riscossione di canone degli immobili di proprietà comunale siti nel Parco Verde ovvero l'epicentro dell'attività criminale del clan egemone con un atto privo di inquadramento giuridico*

- che il reclamante aveva autorizzato due associazioni locali, di cui una presieduta da un pluripregiudicato ritenuto affiliato alla criminalità organizzata, a partecipare alla manifestazione della festa dei gigli notoriamente usata dai clan come strumento di affermazione e di visibilità nonostante le richieste autorizzazioni fossero state in precedenza rigettate dai competenti uffici anche per mancanza delle prescritte polizze assicurative; in tale ipotesi la parte reclamante aveva impegnato il Comune a garantire eventuali danni contro terzi per conto della ditta associazione in quanto non muniti delle richieste polizze assicurative;

- che il reclamante non aveva offerto prove di condotte attive concrete incisive in rottura con la precedente amministrazione al fine di non proseguire la prassi delle proroghe e l'affidamento dei servizi pubblici e dell'inerzia nella riscossione dei canoni dei tributi relativi agli immobili comunali siti del Parco Verde, non potendosi ritenere sufficiente il parziale censimento degli occupanti abusivi di redditi alloggi attuato in due anni di amministrazione.

Avverso tale sentenza, ha proposto reclamo Monopoli Simone, evidenziando la *violazione del diritto alla difesa e del principio del giusto processo* per omessa acquisizione della relazione prefettizia nella versione integrale senza omissis e della relazione della commissione di accesso.

Poi il reclamante ha dedotto *errores in iudicando*, esaminando i singoli fatti presi in considerazione il provvedimento impugnato, al fine di evidenziarne la irrilevanza.

In particolare, l'odierno reclamante evidenziava che le vicende contestate allo stesso potevano assumere soltanto la connotazione di mere vicende di cattiva

amministrazione e ordinare vicende di inefficienza amministrativa non imputabile al Sindaco stesso ma piuttosto ai dirigenti allo staff amministrativo, episodi che nulla avevano a che fare con il condizionamento della camorra.

Inoltre, con riguardo alla suddetta delega conferita ad uno stretto parente di personaggi apicali della famiglia malavitosa locale, il reclamante rilevava che i rapporti di parentela non potevano costituire elemento indicativo di un collegamento rilevante ai sensi dell'articolo 143 TUEL, se non rafforzati dalla riscontrata sussistenza di una convivenza o di assidua frequentazione con soggetti riconducibili all'associazione criminale

Con riguardo, poi, all'autorizzazione data a due associazioni sfornite di polizza assicurativa a partecipare alla *Festa dei Gigli*, il reclamante evidenziava che essa era stata preventivamente concordata per motivi di ordine pubblico con il Comandante della locale stazione dei carabinieri e con il vice Questore del Commissariato di Afragola e che i presidenti delle associazioni erano, almeno alle poca dei fatti, incensurati.

Con riguardo poi alla prassi delle proroghe nell'affidamento dei servizi pubblici e la mancata riscossione dei canoni degli immobili comunali siti nel *Parco Verde* il reclamante evidenziava di avere seriamente avviato il procedimento finalizzato all'alienazione degli immobili dello stesso Parco Verde, oltre all'eseguito censimento degli occupanti del rione.

Infine, con riguardo alla prassi delle proroghe dei servizi pubblici il reclamante rilevava che di aver interessato l'ANAC, chiedendo il suo intervento per arginare tale dilagante illegittimo fenomeno.

Si è costituito formalmente il Ministero dell'Interno, che ha concluso per il rigetto del reclamo, riportandosi al contenuto della relazione prefettizia e della sentenza impugnata.

Trasmessi gli atti del procedimento al Procuratore Generale per le relative parere all'udienza del 18 settembre 2019 la corte si è riservata per la decisione.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Il reclamo è infondato e deve essere pertanto rigettato.

L'art. 143, comma 1 TUEL (legge 267/2000) prevede che : *Fuori dai casi previsti dall'articolo 141, i consigli comunali e provinciali sono sciolti quando, anche a seguito di accertamenti effettuati a norma dell'articolo 59, comma 7, emergono*



concreti, univoci e rilevanti elementi su collegamenti diretti o indiretti con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile degli amministratori di cui all'articolo 77, comma 2, ovvero su forme di condizionamento degli stessi, tali da determinare un'alterazione del procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi ed amministrativi e da compromettere il buon andamento o l'imparzialità delle amministrazioni comunali e provinciali, nonché il regolare funzionamento dei servizi ad esse affidati, ovvero che risultino tali da arrecare grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica.

Il comma 11 del suddetto articolo prevede che : *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.*

Tanto premesso, si rileva che in tema di elezioni amministrative, la dichiarazione di incandidabilità degli amministratori che "hanno dato causa allo scioglimento dei consigli comunali o provinciali" prevista dall'art. 143, comma 11, del d. lgs. n. 267 del 2000, non impone la verifica della commissione di un illecito penale o dell'esistenza dei presupposti per l'applicazione di una misura di prevenzione, né l'adozione, nel corso del relativo procedimento, delle garanzie previste per l'applicazione delle sanzioni penali. Non si tratta, infatti, di una misura sanzionatoria secondo i principi elaborati dalla Corte Edu, ma di una misura interdittiva di carattere preventivo, i cui presupposti di applicazione sono ben individuati e, quindi, prevedibili, disposta all'esito di un procedimento che si svolge nel pieno contraddittorio delle parti, che tutela l'interesse costituzionalmente protetto al ripristino delle condizioni di legalità ed

imparzialità nell'esercizio delle funzioni pubbliche, incidendo sul diritto fondamentale all'elettorato passivo solo in modo spazialmente e temporalmente limitato, all'esclusivo fine di ristabilire il rapporto di fiducia tra i cittadini e le istituzioni, indispensabile per il corretto funzionamento dei compiti demandati all'ente (Cass. n. 15038 *de/08/06/2018*).

Inoltre, ai fini della pronuncia di incandidabilità non si richiede necessariamente la prova di comportamenti idonei a determinare la responsabilità personale, anche penale, degli amministratori o ad evidenziare il loro specifico intento di assecondare gli interessi della criminalità organizzata, risultando invece sufficiente l'acquisizione di elementi idonei a far presumere l'esistenza di collegamenti con quest'ultima o di forme di condizionamento tali da alterare il procedimento di formazione della volontà degli organi elettivi o amministrativi del comune o della provincia, da compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione o il regolare funzionamento dei servizi pubblici, o da arrecare pregiudizio alla sicurezza pubblica (Cass. 19407 *de/2017*).

L'individuazione di un rapporto diretto o indiretto tra gli amministratori e la criminalità organizzata può aver luogo anche sulla base di circostanze caratterizzate da un grado di significatività e concludenza inferiore a quello che legittima l'esercizio dell'azione penale o l'adozione di misure di prevenzione nei confronti di soggetti indiziati di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso, purché si tratti di elementi concreti, univoci e rilevanti, tali da rendere tangibile la prospettiva d'illicite ingerenze nell'attività deliberativa e gestionale dell'ente pubblico (Cons. Stato, 6 marzo 2012, n. 1266; Cons. Stato, 10 marzo 2011, n. 1547).

La misura interdittiva di cui all'art. 143, comma 11, del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali non richiede che la condotta dell'amministratore integri gli estremi dell'illecito penale di (partecipazione ad associazione mafiosa o) di concorso esterno nella stessa: 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. 2 febbraio 2016, n. 1948),
Infatti, il provvedimento di scioglimento del Consiglio comunale o provinciale, che costituisce il presupposto della dichiarazione di incandidabilità ex art. 143, comma 11 TUEL, rappresenta un modello di valutazione prognostica in funzione di un deciso avanzamento del livello istituzionale di prevenzione, con riguardo a un evento di pericolo per l'ordine pubblico quale ricavabile dal complesso degli effetti derivanti dai "collegamenti" o dalle "forme di condizionamento" in termini di compromissione della "libera determinazione degli organi elettivi," del "buon andamento delle amministrazioni" nonché del "regolare funzionamento dei servizi", ovvero in termini di "grave e perdurante pregiudizio per lo stato della sicurezza pubblica": perciò, anche per "situazioni che non rivelino né lascino presumere l'intenzione degli amministratori di assecondare gli interessi della criminalità organizzata",

Si tratta di verificare la effettiva "sussistenza" di quegli "elementi" che, ai sensi della medesima normativa, sono sufficienti a indicare l'esistenza di collegamenti con la criminalità organizzata di stampo mafioso, o il condizionamento da parte di questa, e per questa via compromettere l'imparzialità, il buon andamento, il regolare funzionamento dei servizi, ovvero pregiudicare gravemente l'ordine pubblico.

Difatti, secondo gli ultimi arresti della giurisprudenza amministrativa la *ratio* sottesa al provvedimento di scioglimento del Consiglio comunale, "è quella di offrire uno strumento di tutela nei confronti del controllo e dell'ingerenza delle organizzazioni criminali sull'azione amministrativa degli enti, in presenza anche di situazioni estranee all'area propria dell'intervento penalistico o preventivo"(così, Cons. Stato. Sez. III, n. 2038/2014), "nell'evidente necessità di **evitare**, con immediatezza, che l'Amministrazione locale rimanga permeabile all'influenza della criminalità organizzata per l'intera durata del suo mandato elettorale" (cfr. Cons. Stato, Sez. III, n. 3340/2014); una penetrabilità "che può sussistere anche alla luce di collegamenti indiretti ed in assenza dell'accertata sussistenza di vere e proprie cointeressenze" (Cons. Stato sez. III, 07/12/2017, n. 5782).

Nel caso di specie, questa Corte rileva innanzitutto che la parte reclamante non ha specificamente contestato la *veridicità* dei fatti posti a base della sentenza reclamata ma ne ha in sostanza soltanto contestato la rilevanza indiziaria sotto il profilo della prova del condizionamento mafioso quale causa determinante delle irregolarità amministrative commesse.

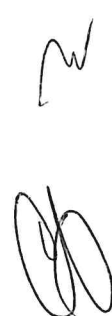
Con riguardo specificamente alla censura relativa alla *violazione del diritto di difesa per omessa acquisizione della relazione prefettizia della versione integrale e della relazione della Commissione di Accesso*, essa deve ritenersi infondata, in quanto la documentazione parziale che il reclamante ha potuto esaminare è la stessa di quella rimessa alla valutazione del Tribunale con la domanda proposta dal Ministero dell'Interno; sicché il reclamante ha avuto comunque la possibilità di esercitare il proprio diritto di difesa, al fine di evidenziare che la incompletezza e mancanza della suddetta documentazione e la conseguente mancanza di conoscenza di determinati elementi e circostanze non avrebbe potuto fondare una declaratoria di incandidabilità dello stesso.

Ma tutto ciò non è stato allegato dal reclamante, che nella presente fase di reclamo non ha specificamente dedotto quali sarebbero state le circostanze non conosciute in quanto non risultanti dalla suddetta documentazione parziale, che avrebbero dovuto specificamente rendere illogica, contraddittoria e immotivata e per determinate ragioni la ricostruzione indiziaria effettuata dal tribunale nella sentenza reclamata con riguardo alle suindicate vicende contestate allo stesso.

In merito poi alla suddetta delega conferita dal reclamante ad uno stretto parente di personaggi apicali della famiglia malavita locale, questa Corte osserva che la rilevanza, al fine che interessa nella presente sede, del rapporto di *stretta parentela* deve essere valutata non atomisticamente, il che potrebbe condurre oggettivamente ad una valutazione di non univocità dello stesso in quanto considerato di per sé, bensì attraverso il suo inquadramento nell'ambito del generale assetto indiziario risultante dagli atti.

Infatti, nel quadro indiziario assumono particolare rilevanza le seguenti circostanze:

- la circostanza secondo la quale la delega era stata conferita in modo illegittimo a persona stretta parente di personaggi apicali della famiglia malavita locale senza alcuna indicazione di eventuali requisiti professionali posseduti dallo



stesso che fossero coerenti con il dichiarato scopo di *ricercare una soluzione della vicenda relativa alla riscossione di canone degli immobili di proprietà comunale siti nel Parco Verde;*

- la circostanza secondo la quale tale incarico aveva riguardato il *Parco Verde*, dove notoriamente la malavita organizzata locale gestisce in modo incontrollato i propri traffici illeciti ovvero l'epicentro dell'attività criminale del clan egemone.
- la circostanza secondo la quale il reclamante nella sua qualità non aveva adottato alcuna concreta iniziativa tesa al recupero dei canone di locazione degli immobili comunali siti nello stesso *Parco Verde*, non potendo essere considerata tale l'avvio del procedimento finalizzato alla loro alienazione, in quanto questa ultima non avrebbe comunque alcuna conseguenza positiva sotto il profilo del suddetto recupero.

Proprio considerando tale contesto indiziario, il suddetto legame di stretta parentela del delegato del Sindaco - odierno reclamante con personaggi apicali della famiglia malavitosa locale assume, dunque, una colorazione di univocità e concordanza rispetto all'accertamento del condizionamento di stampo mafioso ai sensi dell'art. 143, comma 11 TUEL.

E in tale contesto indiziario deve essere, inoltre, inquadrata anche l'altra circostanza relativa alla grave irregolarità della autorizzazione data alle due suddette associazioni senza copertura assicurativa, il presidente di una delle quali è ritenuto affiliato alla criminalità organizzata.

In definitiva, deve ritenersi che il complessivo quadro indiziario di cui sopra sia tale da consentire di ricavarne la presunzione secondo la quale le suddette gravi irregolarità amministrative siano dipese da condizionamenti di stampo mafioso e quindi il sospetto di oggettive agevolazioni degli interessi della criminalità organizzata locale.

Pertanto, il reclamo deve essere rigettato.

Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo, secondo i parametri del DM 55/2014 per i giudizi di valore indeterminato.

PTM



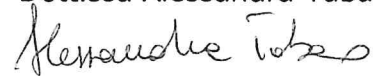

La Corte, definitivamente pronunciando sul reclamo ex art. 739 c.p.c. proposto da **MONOPOLI SIMONE** avverso la sentenza del 14/12/2018 resa ai sensi dell'articolo 143 comma 11 del TUEL dal Tribunale di Napoli Nord, così provvede:

- rigetta il reclamo;
- condanna la parte reclamante al pagamento in favore della parte reclamata Ministero dell'Interno in persona del l.r.p.t. delle spese di lite del presente grado di giudizio, che liquida in euro 4.200,00 per compenso, oltre spese generali, CPA e IVA come per legge.

Così deciso in Napoli il 9.10.19

Il Presidente

Dott.ssa Alessandra Tabarro



Depositato in Cancelleria
oggi 26/11/19
IL FUNZIONARIO GIUDIZIARIO
dott.ssa Fiorella Franchini