

CORTE DI CASSAZIONE

I Sezione, 9 febbraio 1995, n. 1465.

Poteri di rappresentanza e di coordinamento in un ente soggetto a vigilanza del comune (fattispecie: istituto gestore del servizio di tesoreria) - Nozione.

Omissis.

I ricorrenti principali denunciano la violazione dell'art. 3 del D.P.R. 23 aprile 1981 n. 154, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c. e sostengono che erroneamente è stato escluso l'esercizio da parte del G. ... di poteri di rappresentanza e coordinamento, poiché tali poteri risultano sia dall'art. 20 del C.C.N.L. del 21 luglio 1987, sia dall'elenco delle firme autorizzate edito dalla Cassa, ove il predetto funzionario risulta, alla voce Sportelli Operativi, capo di una struttura che coordina cinque dipendenti: al riguardo non potrebbe attribuirsi rilevanza allo svolgimento in via di fatto dei predetti poteri, essendo sufficiente la possibilità giuridica connessa alle funzioni attribuite.

Le censure formulate non hanno fondamento sia per quanto attiene alle contestazioni mosse contro il diniego del potere di rappresentanza, sia per quanto attiene al diniego del potere di coordinamento.

Il potere di rappresentanza, venuta meno ogni contestazione in ordine alla stipulazione dei contratti di mutuo, viene desunto dai ricorrenti dall'art. 20 del contratto collettivo che regola il rapporto di lavoro dei dipendenti della Cassa, il quale, disponendo testualmente che "il personale direttivo è chiamato a collaborare per l'organizzazione e la gestione dell'impresa secondo gli obiettivi del movimento delle Casse Rurali e Artigiane, proponendo e attuando, previa approvazione, tecniche di organizzazione e gestioni dell'impresa", consentirebbe di ritenere per la sua formulazione che, indipendentemente dalle funzioni in concreto esercitate, ciascun funzionario abbia poteri di rappresentanza.

Il mero riferimento alla predetta norma collettiva, tuttavia, non può ritenersi sufficiente a fondare gli asseriti poteri rappresentativi del G. ..., poiché i poteri di proposta e di mera attuazione di tecniche organizzative e gestionali che sono proprie di tutto il personale direttivo non comportano, come imprescindibile conseguenza, l'esercizio di poteri rappresentativi. Questi, infatti, implicano la facoltà di manifestare, con effetti vincolanti nei confronti dei terzi, la volontà dell'ente di appartenenza: tali poteri non sono, però, contemplati nell'art. 20 del contratto collettivo citato, il quale si limita a porre un generico obbligo di collaborazione per tutto il personale direttivo, volto al perseguimento delle finalità che sono proprie del movimento delle Casse Rurali e Artigiane: pertanto, in difetto di qualsiasi prova specifica al riguardo, deve ribadirsi la esclusione dei poteri rappresentativi contestati dai ricorrenti principali.

Per quanto concerne, poi, i poteri di coordinamento, essi non possono desumersi dal mero dettato dell'art. 20 del C.C.N.L. di categoria, poiché gli obblighi di collaborazione, di proposta e di attuazione delle tecniche organizzative e gestionali approvate dalla Cassa Rurale non comportano, di per sé stessi, alcun esercizio del potere di coordinamento; questo, com'è noto, non può essere riconosciuto al personale direttivo in genere e neppure al personale chiamato a coordinare attività e compiti di altri dipendenti, ma solo a quei funzionari i quali svolgano tale attività a livello che, per la sua qualità e quantità, sia tale da incidere sulla politica complessiva dell'ente sottoposto a vigilanza, ovvero sulle scelte rilevanti nei rapporti con il comune che esercita la vigilanza (Cass. 6 dicembre 1985, n. 6131).

Il potere di coordinamento, infine, non può essere riconosciuto al G. in dipendenza della sua inclusione nell'elenco delle firme autorizzate pubblicato dalla Cassa, poiché tale documento, - indipendentemente da ogni valutazione della sua portata probatoria in ordine a circostanze di tale rilevanza da integrare gli estremi del potere di coordinamento che è fonte di ineleggibilità, - non è mai stato ritualmente prodotto in giudizio. E, nonostante che in materia elettorale il giudizio della Suprema Corte si estenda alla valutazione degli atti e dei documenti già prodotti e delle risultanze acquisite nei precedenti gradi del processo, esso si svolge pur sempre al di fuori di ogni attività istruttoria diretta all'acquisizione dei dati da valutare, e non può configurarsi giammai come un riesame pieno del merito, alla stregua di un terzo grado di giudizio; pertanto, anche in materia elettorale opera la preclusione dell'art. 372 c.p.c. che vieta, in linea generale, l'esibizione di atti e documenti non prodotti nei precedenti gradi di giudizio (Cass. S.U. 29 ottobre 1974, n. 3244).

Omissis.

Passando all'esame del ricorso incidentale del N. ..., con il primo motivo viene denunciata la violazione dell'art. 3 del D.P.R. 23 aprile 1981, n. 154, n. 1 e n. 2, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., e sostiene, con richiami a precedenti

pronunce di questa Corte, che erroneamente la sentenza impugnata avrebbe ritenuto la Cassa istituto soggetto a vigilanza del Comune, in mancanza di un penetrante controllo dell'ente suddetto, sia nella fase costitutiva che in quella gestionale della Cassa a tal fine non potrebbe ritenersi sufficiente il mero obbligo di rendiconto, cui la Cassa è convenzionalmente tenuta, dal momento che il potere di vigilanza implica un controllo di tale portata che deve ritenersi idoneo a incidere sul processo formativo della volontà dell'ente controllato.

La censura non ha fondamento poiché la giurisprudenza tralascia di questa Corte secondo cui il potere di vigilanza postula una vera e propria ingerenza dell'elenco territoriale nel funzionamento dell'ente sottoposto a vigilanza, nel procedere alle opportune specificazioni di tale potere, lo ravvisa nel concorso dell'ente territoriale alla nomina dei rappresentanti dell'ente sottoposto a vigilanza o nella partecipazione all'approvazione dei suoi bilanci (Cass. 7 aprile 1992, n. 4266, la cui portata appare eccessivamente enfatizzata dal N...), esclude poi che esso possa concretizzarsi nel mero controllo a posteriori sulle singole determinazioni dell'ente sottoposto a vigilanza e sulla loro compatibilità con esigenze inderogabili dell'ordinamento (Cass. 9 marzo 1988, n. 2356), ed afferma che esso deve estendersi ad un esame e ad una valutazione di merito dell'attività dell'ente sottoposto a vigilanza, attraverso la predisposizione delle direttive che esso deve seguire nello svolgimento della sua attività (Cass. 27 giugno 1986, n. 4260).

Tale orientamento, del resto, appare confermato dai più recenti risultati raggiunti dalla dottrina nel tentativo di definire il concetto di vigilanza amministrativa.

Si sostiene al riguardo che l'istituto non può essere costruito nè come modello di rapporto organizzatorio alla stregua di un vero e proprio rapporto gerarchico, nè come un rapporto di mero controllo, che è precluso dalla posizione di equiordinazione sussistente fra l'amministrazione vigilante e l'ente soggetto a vigilanza. Esclusa, pertanto, ogni possibilità di una valida ricostruzione sotto il profilo strutturale, la più recente dottrina definisce la vigilanza amministrativa come una funzione attribuita a una determinata figura soggettiva, che è caratterizzata non già da precisi connotati strutturali, bensì dalla sua finalità di cura dell'interesse pubblico perseguito e si estrinseca nell'esercizio di poteri di informazione, di ispezione, di posizione di indirizzi gestionali, di rimozione e preposizione di tutti gli amministratori o di parte di essi, e cioè nell'esercizio di poteri che solo in senso lato possono essere ricompresi nella nozione di controllo sulla sufficienza e sulla qualità dell'azione dell'ente vigilato.

Nella specie la Cassa, nell'esercizio del servizio di tesoreria per conto del Comune di A... P..., non è soggetta soltanto al mero obbligo convenzionale di rendiconto - com'è stato enunciato dal ricorrente incidentale N... - ma sottoposta a tutta una serie di vincoli giuridici, espressamente sanzionati dagli artt. 166 del R.D. 12 febbraio 1911, n. 297 e seguenti, che sono tuttora in vigore in forza del richiamo di cui all'art. 64 della legge 8 giugno 1990, n. 142, n. 1, lett. a), recante il nuovo ordinamento delle autonomie locali. Tali vincoli consistono nella sottoposizione a verificazioni di cassa, ordinarie e straordinarie, e a controllo sulla regolarità degli inventari, nonché nell'obbligo di tenuta di determinate scritture e registri, la cui osservanza va garantita con la prestazione di congrua cauzione e che comportano la giurisdizione della Corte dei Conti su tutti gli agenti contabili che abbiano il maneggio di pubblico danaro, ai sensi dell'art. 56 della legge n. 142 del 1990.

Il contenuto del rapporto esistente fra i comuni e gli enti esercenti il servizio di tesoreria - puntualmente evidenziato nella sentenza impugnata - ben consente, in conclusione, di ravvisare nella specie quella situazione di vigilanza amministrativa che è causa di ineleggibilità o di incompatibilità sopravvenuta con la carica di consigliere comunale, secondo le prospettazioni della più recente e accreditata dottrina, tanto più che in concreto il N..., dopo la sua elezione a consigliere comunale, è stato nominato membro del consiglio di amministrazione della Cassa

Respinto il primo motivo, può passarsi all'esame delle censure formulate con il secondo motivo del ricorso incidentale, con le quali viene denunciata la medesima norma per contrasto con l'art. 360, n. 5, c.p.c., in base alla considerazione che la sentenza impugnata, con motivazione contraddittoria, avrebbe asserito che la Cassa, nella sua qualità di esercente il servizio di riscossione delle entrate comunali, era compresa nelle previsioni del n. 2 dell'art. 3 del D.P.R. n. 154 del 1981, senza peraltro rilevare che il n. 2 contempla, invece, fattispecie alternative ulteriori rispetto a quelle indicate nel n. 1, dove si fa menzione di istituti soggetti a vigilanza, tali da non potersi ravvisare cioè alcun concorso tra di loro.

La censura è inammissibile per il fatto che la Corte di Cassazione, in materia elettorale, è giudice solo di legittimità, ma anche di merito, e ciò esclude qualsiasi rilevanza del vizio di motivazione della sentenza impugnata, potendo questa Corte procedere al riesame diretto dei fatti, prescindendo dalla valutazione che di essi è stata operata dal giudice d'appello, come può desumersi dalla formulazione dell'art. 4 della legge 23 dicembre 1966, n. 1147 (Cass. 12 luglio 1971, n. 2249).

E, poiché per ravvisare la causa di incompatibilità sopravvenuta è sufficiente l'operato riscontro della posizione rivestita dal N... nell'ambito dell'ente sottoposto a vigilanza del Comune di A... P..., è del tutto irrilevante il richiamo operato all'art. 3, n. 2, del D.P.R. n. 154 del 1981.

Con il terzo motivo viene denunciata un'ulteriore violazione dell'art. 3, n. 1, del D.P.R. n. 154 del 1981 in relazione all'art. 360, n. 4, c.p.c. e si sostiene che erroneamente il N... sarebbe stato ritenuto amministratore della Cassa, poiché egli era in realtà mero componente del Consiglio di amministrazione, privo, come tale, di poteri rappresentativi.

La censura non ha fondamento poiché la norma denunciata contrappone l'amministratore, sempre munito di poteri di rappresentanza, al mero dipendente, per il quale l'incompatibilità con la carica di consigliere comunale si verifica solo nel caso che egli abbia poteri di rappresentanza (o di coordinamento) della azienda soggetta a vigilanza del Comune.

Nè ha poi rilievo la circostanza che i poteri di formazione della volontà dell'ente appartengono al consiglio di amministrazione e non ai singoli componenti dell'organo, poiché l'incompatibilità elettorale è stabilita con evidente riferimento al conflitto di interessi che può generarsi nell'esercizio di un'attività che concorre, da un lato, alla formazione delle deliberazioni del consiglio comunale esercente il potere di vigilanza, e, dall'altro, a quella delle deliberazioni del consiglio di amministrazione dell'ente soggetto alla vigilanza del Comune.

Con il quarto motivo il N... denuncia la violazione degli artt. 6 e 7 del D.P.R. n. 154 del 1981 in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., osservando che erroneamente è stata ritenuta del tutto priva di rilevanza la circostanza che egli non ricoprisse più la carica di consigliere di amministrazione della Cassa, poiché il termine di dieci giorni previsto dalla legge per la rimozione della causa di ineleggibilità o di incompatibilità decorre non già dal giorno in cui questa si è verificata, come ritenuto dalla sentenza impugnata, ma, semmai, dal giorno in cui il consiglio comunale contesta all'eletto la causa di incompatibilità sopravvenuta.

La censura non ha fondamento poiché secondo le previsioni di legge, le cause di incompatibilità, sia che esistano al momento dell'elezione, sia che sopravvengano ad essa, comportano la decadenza dell'eletto dalla carica elettiva (art. 6, secondo co., del D.P.R. n. 154 del 1981). La causa di ineleggibilità, una volta verificatasi, può essere rimossa, o per iniziativa spontanea dell'eletto nei termine di dieci giorni dalla data in cui è venuta a concretizzarsi la causa di ineleggibilità o di incompatibilità (art. 6, quarto co., D.P.R. citato), ovvero nel termine di dieci giorni dalla scadenza del termine concesso al consiglio comunale per deliberare definitivamente sulla contestata incompatibilità (art. 7, sesto co., D.P.R. citato).

In entrambi i casi, se l'eletto, spontaneamente o su invito del consiglio comunale, non provvede a rimuovere la causa di ineleggibilità o di incompatibilità, il consiglio comunale lo dichiara decaduto.

La pronuncia del consiglio comunale è strutturata come una deliberazione di natura meramente dichiarativa, con la quale, cioè, viene dato atto che il consigliere eletto non può più ricoprire la carica elettiva per il sopravvenire di una causa di incompatibilità e, quindi, dal momento stesso in cui tale incompatibilità si è verificata e per non essere stata rimossa tempestivamente.

Conseguentemente, allorché il consiglio comunale, ritenuta invece la fondatezza delle osservazioni formulate dall'eletto a seguito della contestazione della causa di incompatibilità, accerti e deliberi la insussistenza della causa di incompatibilità contestata, come nella specie si è verificato, e venga sottoposto all'esame del giudice la questione della decadenza del consiglio comunale eletto in presenza di una asserita causa di incompatibilità sopravvenuta, il giudice adito deve anch'egli emettere una pronuncia dichiarativa, che ha per oggetto il riscontro della sopravvenienza di una causa di incompatibilità idonea, per le sue concrete caratteristiche, a determinare la immediata decadenza dalla carica elettiva.

Pertanto, una volta accertata la sopravvenienza di una causa di incompatibilità idonea a produrre tale risultato e la sua mancata rimozione nei termini previsti dalla legge, è del tutto irrilevante che al momento della decisione sia venuta meno la causa di incompatibilità, la quale ha già spiegato i suoi effetti, che non tollerano alcuna rimozione tardiva.

Omissis.