

## CORTE DI CASSAZIONE

Sezioni civili: I Sezione, 28 dicembre 2000, n. 16203.

*Sussiste la situazione di incompatibilità tra la carica di consigliere comunale e quella di amministratore di un ente privato su cui l'ente locale esercita una funzione di vigilanza, come nel caso dell'amministratore di una società sportiva che a titolo di comodato gestisce l'impianto sportivo comunale ed è destinataria di un contributo comunale per rimborso spese e perdite di gestione.*

*Omissis.*

*Svolgimento del processo.* - Con ricorso depositato il 7 marzo 2000 i sig. ... e ..., cittadini elettori del comune di ..., adirono il Tribunale di ... esponendo che:

- a) i sig. ... e ..., consiglieri comunali eletti nella lista «...» alle elezioni del 13 giugno 1999 e componenti del gruppo di maggioranza consiliare, rivestivano rispettivamente la carica di vicepresidente e di direttore sportivo dell'associazione sportiva ..., con sede in ...;
- b) con deliberazione consiliare 16 ottobre 1999, n. 61, era stata approvata la nuova convenzione tra il detto comune e la ..., la quale prevedeva l'affidamento a quest'ultima della gestione degli impianti sportivi comunali a titolo di comodato e l'impegno, da parte del comune, di versare all'associazione sportiva la somma di venticinque milioni di lire come parziale rimborso per spese ed eventuali perdite di gestione;
- c) l'ingerenza del comune negli affari e nella partecipazione alle iniziative della ... era tale da far ritenere quest'ultima soggetta alla vigilanza da parte dell'ente pubblico;
- d) il comune versava in via continuativa all'associazione sportiva contributi non obbligatori, eccedenti il dieci per cento del totale delle entrate dell'associazione.

Su tali premesse gli istanti chiesero che fosse pronunciata la decadenza del ... e del ... dalla carica di consiglieri comunali del comune di ...

*Omissis.*

Il ricorso non ha fondamento, mentre la questione di legittimità costituzionale deve essere dichiarata manifestamente infondata.

Nel caso di specie è applicabile l'art. 3, 1° comma, n. 1, l. 23 aprile 1981 n. 154, alla stregua del quale non può ricoprire la carica di consigliere regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale (tra gli altri) «l'amministratore o il dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento di ente, istituto o azienda soggetti a vigilanza rispettivamente da parte della regione, della provincia o del comune o che dagli stessi riceva in via continuativa una sovvenzione in tutto o in parte facoltativa, quando la parte facoltativa superi nell'anno il dieci per cento del totale delle entrate dell'ente».

Nell'esegesi di detta norma questa corte ha avuto modo di chiarire che essa è diretta ad evitare un conflitto, anche potenziale, tra l'interesse che l'amministratore dell'ente controllato deve tutelare e quello che deve tutelare l'eletto alla carica del comune controllante, sicché il concetto di vigilanza va inteso nel senso di comprendere ogni forma d'ingerenza o di controllo del comune nell'attività dell'ente controllato, non occorrendo che la vigilanza medesima si espliciti nelle forme più penetranti dell'annullamento o dell'approvazione degli atti dell'ente stesso; ed ha aggiunto che il termine «vigilanza» deve essere interpretato, sul piano grammaticale e logico, nella sua accezione più lata, quindi non in modo limitativo con riferimento ai soli tipici controlli tutori e di legittimità o a quelli (sostitutivi) sugli organi, potendo invece il relativo potere concretarsi anche in controlli di più ampia e diversa natura e potendo esso discendere non soltanto dalla legge ma anche da un vincolo, contrattuale (così Cass. 11 aprile 1995, n. 4168, cit., in motivazione: v. anche la giurisprudenza in detta pronuncia richiamata).

Il collegio condivide l'orientamento così espresso, che trova riscontro sia nel testuale tenore normativo, con riferimento al significato delle parole, sia nella *ratio* che la disposizione intende perseguire.

Né giova addurre che le cause d'ineleggibilità o d'incompatibilità, in quanto limitative di un diritto fondamentale del cittadino (art. 51 Cost.), hanno carattere tassativo e sono di stretta interpretazione. Il principio è senza dubbio da condividere, ma al riguardo vanno fatte due osservazioni: la prima si riassume nel rilievo che lo stesso art. 51 Cost., nel riconoscere a tutti i cittadini il diritto di accedere in condizioni di eguaglianza agli uffici pubblici e alle cariche elettive, demanda alla legge di stabilire i requisiti necessari; la seconda si collega al disposto dell'art. 97 Cost., alla stregua del quale vanno assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. Nell'ambito dell'imparzialità rientrano anche la trasparenza dei comportamenti tenuti dai soggetti chiamati alle cariche elettive e la garanzia che essi perseguano gli interessi generali affidati alle cure della pubblica amministrazione

senza commistioni improprie o confusioni di ruoli. Pertanto il necessario rigore ermeneutico nell'interpretazione delle norme sulle cause d'ineleggibilità o d'incompatibilità deve essere coordinato con l'esigenza di non privare di ogni contenuto il precetto normativo diretto a realizzare valori pure assistiti da tutela costituzionale.

In questo quadro, venendo all'esame della convenzione intervenuta tra il comune di ... e l'..., deve osservarsi che detta convenzione contempla l'affidamento in gestione di impianti sportivi comunali alla menzionata società sportiva (così definita nell'atto).

Nel contesto delle varie clausole fu stabilito: che il sodalizio avrebbe predisposto ogni anno un bilancio di previsione, inviandolo al comune entro trenta giorni dalla sua approvazione ed impegnandosi altresì ad «elaborare, approvare e fornire il conto consuntivo entro trenta giorni dalla sua approvazione» (art. 7); che le tariffe per l'utilizzazione degli impianti dovevano, entro quindici giorni dalla loro approvazione, essere depositate presso l'ufficio segreteria del comune per l'analisi da parte della giunta comunale e potevano essere applicate soltanto dopo formale approvazione da parte della stessa giunta comunale (art. 8); che il comune sarebbe stato rappresentato alle riunioni del consiglio direttivo dell'... da un proprio rappresentante nominato dal sindaco, senza diritto di voto (art. 6); che la società sportiva avrebbe predisposto un regolamento per l'utilizzo degli impianti, da sottoporre al controllo della giunta comunale entro tre mesi dalla firma della presente convenzione (art. 5).

Orbene, richiamate le puntuali osservazioni svolte al riguardo dai giudici di merito (che si condividono), non può porsi in dubbio che il complesso di codeste clausole - da leggere non già isolatamente bensì congiuntamente e in correlazione tra loro - riveli una penetrante forma d'ingerenza del comune nell'attività del sodalizio attuativa della citata convenzione, tale da consentire all'ente territoriale di concorrere alla formazione della volontà del medesimo sodalizio, così esercitando per l'appunto la vigilanza prevista dall'art. 3, 1° comma, n. 1, l. n. 154 del 1981 nel significato sopra indicato.

Ogni anno la società sportiva deve elaborare e trasmettere al comune un bilancio di previsione e poi il conto consuntivo. La trasmissione di tali documenti si giustifica soltanto nella prospettiva di consentire all'ente territoriale una verifica sull'andamento della gestione. Tale verifica ben può comprendere anche i presupposti per una possibile variazione del contributo versato dal comune, ma circoscriverla soltanto a tale finalità, come pretende il ricorrente, è a dir poco riduttivo e non trova giustificazione nel contesto della clausola e della convenzione. Peraltro, ove pur potesse accedersi alla tesi (si ripete, riduttiva) propugnata dal ..., resterebbe pur sempre vero che al comune spetta un potere di verificare l'andamento della gestione del sodalizio in relazione ad una parte importante del rapporto posto in essere con la convenzione, ossia in relazione al contributo annuo. E, poiché la variazione potrebbe essere in aumento o in diminuzione, inevitabilmente la verifica *de qua* si risolve in una indagine sulle scelte del sodalizio, che da quella indagine resta dunque condizionato.

Ancor più palese è l'ingerenza dell'ente territoriale in ordine alla formazione del regolamento per l'utilizzo degli impianti. La società sportiva deve predisporre (attività preparatoria) il regolamento stesso, il quale va poi sottoposto al controllo della giunta comunale. E controllo significa esame, vigilanza, potere d'impartire direttive per modifiche o integrazioni. L'argomento del ricorrente, secondo cui si tratterebbe di attività di carattere eccezionale (costituente un *unicum*) non può essere condiviso, sia perché - se fosse esatto - comunque non farebbe venir meno l'ingerenza del comune ed il suo concorso nella formazione della volontà del sodalizio in relazione ad un momento di particolare significato nello svolgimento del rapporto, sia perché in realtà non è esatto, ben potendosi creare durante tale svolgimento i presupposti per modifiche o integrazioni del regolamento stesso.

Dire poi, come si sostiene nel ricorso, che la predisposizione del regolamento (e delle tariffe di utilizzo, su cui si tornerà di qui a poco) avrebbe natura «di attività di collaborazione, istruttoria e prodromica all'adozione di un atto proprio del comune di ... rientrante nell'ambito degli atti di amministrazione attiva», significa affermare che al comune spetta in via esclusiva il potere di dettare le norme regolamentari e tariffarie, così spiegando nello svolgimento del rapporto (e quindi nelle scelte dell'associazione ad esso relative) un'ingerenza ancor più marcata di quella che il tenore delle clausole convenzionali già rende palese.

Quanto ora esposto vale a maggior ragione per la previsione recata dall'art. 8 della convenzione. Le tariffe di utilizzo non soltanto sono soggette ad analisi da parte della giunta comunale ma possono trovare applicazione soltanto dopo essere state formalmente approvate dal detto organo. Analisi ed approvazione costituiscono momenti significativi del potere di vigilanza che il comune si è riservato e del quale è espressione anche la presenza di un rappresentante del comune alle riunioni del consiglio direttivo dell'associazione. Il fatto che il rappresentante sia privo del diritto di voto non è incompatibile con il potere di vigilanza esercitato dal comune ma è con esso coerente, perché quel potere si esercita anche dall'esterno del sodalizio, in base alla conoscenza dell'andamento della gestione che la presenza del rappresentante del comune è destinata a consentire.

Conclusivamente, alla stregua delle considerazioni che precedono, il potere di vigilanza del comune di ... nella specie sussiste, attraverso le forme d'ingerenza e di concorso nella formazione della volontà dell'ente privato sopra evidenziate, onde si pone anche la necessità - costituente la *ratio* della norma dettata dall'art. 3 l. n. 154 del 1981 - di prevenire ogni possibile conflitto d'interessi che si realizzerebbe con la concentrazione, nella stessa persona, delle funzioni di consigliere comunale e di amministratore di un ente privato sottoposto a vigilanza dello stesso comune.

Il risultato ermeneutico così raggiunto rende superflua l'indagine circa la natura del contributo annuo di venticinque milioni di lire, corrisposto dal comune alla società sportiva al sensi dell'art. 7 della convenzione. Se è vero che detta somma non appare qualificabile come sovvenzione facoltativa, perché in base al tenore della clausola è riferita a «parziale rimborso spese ed eventuali perdite di gestione», è vero del pari che il dato è privo di rilievo ai fini della decisione, perché l'art. 3, 1° comma, n. 1, l. n. 154 del 1981 considera in via alternativa (come è reso palese dalla disgiuntiva «o») l'esistenza del potere di vigilanza da parte del comune sull'ente privato oppure il ricevimento da parte di quest'ultimo della sovvenzione, con la conseguenza che, una volta stabilito che il detto potere sussiste, resta realizzata la condizione oggettiva d'incompatibilità.

Passando quindi a verificare la condizione soggettiva d'incompatibilità, è pacifico che il sig. ... in seno all'... riveste la carica di vicepresidente e fa anche parte del consiglio direttivo del sodalizio. Tali circostanze sono state accertate anche dalla sentenza impugnata, la quale ha altresì verificato che a detto consiglio sono demandate le deliberazioni più importanti per la vita sociale.

Ciò posto, non è esatto, in primo luogo, che l'incarico di vicepresidente avrebbe «un valore prettamente onorifico e simbolico» nell'ambito del sodalizio. Come messo in luce dai giudici di merito, si tratta di una figura destinata a sostituire il presidente dell'associazione in caso d'impedimento di questo «in ogni sua attribuzione» (v. lo statuto; e si tratta di attribuzioni molto pregnanti), sicché sia pure in posizione vicaria può assumere funzioni direttive e rappresentative dell'associazione al massimo livello.

Inoltre egli fa parte del consiglio direttivo. Tale organo, in base allo statuto, è responsabile verso l'assemblea della gestione sportiva dell'associazione ed ha una serie di compiti (tra cui quelli di deliberare sulle questioni riguardanti l'attività del sodalizio per l'attuazione delle sue finalità e secondo le direttive dell'assemblea, assumendo tutte le iniziative del caso, di predisporre i bilanci preventivi e consuntivi, di deliberare su ogni atto di carattere patrimoniale e finanziario eccedente l'ordinaria amministrazione, di redigere l'eventuale regolamento interno) che lo rendono l'organo di amministrazione della società sportiva. Ciò, peraltro, non è contestato dal ricorrente, il quale tuttavia sostiene che «l'amministrazione appartiene al consiglio in via collegiale e la partecipazione del ... non è certo connotata da particolari caratteristiche idonee a conferirgli un potere di rappresentanza o coordinamento».

Ma, mentre quest'ultimo richiamo non è pertinente (perché i poteri di rappresentanza e di coordinamento sono riferiti dalla norma al dipendente, cioè ad una figura che non viene qui in discussione), non può essere condivisa la tesi secondo cui la natura collegiale dell'organo escluderebbe che il ... possa essere identificato come amministratore. Si deve replicare che il citato art. 3 non prevede che l'amministratore debba essere unico, sicché anche più soggetti collegialmente investiti della qualità di amministratori rientrano nella previsione normativa. Altrimenti bisognerebbe giungere al paradossale risultato che, quando l'amministrazione sia affidata a più persone, nessuno *uti singulus* può essere qualificato amministratore. Ed è appena il caso di aggiungere che ciò non significa procedere ad un'interpretazione analogica della norma, ma soltanto ricercarne il significato attraverso i criteri previsti dall'art. 12 disp. sulla legge in generale.

Sussistono, dunque, le condizioni oggettive e soggettive d'incompatibilità nei confronti del ricorrente.

*Omissis.*