



**PASQUALE D'ANGIOLILLO**  
AVVOCATO

## **P A R E R E**

**(richiesto dall'amministrazione comunale di Pisciotta, in esecuzione  
della deliberazione di giunta comunale n. 93 del 9.10.2017)**

84046 ASCEA (SALERNO) – VIA SANT'ANTONIO, 11 – TEL. (338) 4428475  
84122 SALERNO – LARGO DOGANA REGIA, 15 – TEL. (089) 221270 | 233972  
EMAIL: avv.pasquale.dangiolillo@gmail.com  
PEC: avv.pasquale.dangiolillo@pec.it



Con **deliberazione di giunta comunale n. 93 del 9.10.2017**, comunicatami con **nota prot. n. 10335 del 13.10.2017**, l'amministrazione comunale di Pisciotta (SA) mi ha richiesto di esprimere parere in ordine alla decisione adottata dal consiglio comunale, con **deliberato n. 35 del 25.9.2017**, di avviare, ai sensi dell'**art. 69, comma 1, D.Lgs. 18.8.2000, n. 267 (T.U.E.L.)**, la procedura di contestazione della **causa di incompatibilità** di cui all'**art. 63, comma 1, n. 2, T.U.E.L.**, nei confronti dell'eletto consigliere dott. Sergio Di Blasi.

Il quesito postomi discende dall'insorta necessità di accertare la correttezza, formale e sostanziale, del percorso procedimentale intrapreso, "*in via cautelativa*", dal massimo organo deliberante comunale, in ragione dell'**ipotizzata sussistenza**, in capo al menzionato componente dell'assemblea consiliare, di una **presunta condizione ostativa all'esercizio della carica**, stante il **contestuale incarico di direttore generale della "Yele S.p.a."**, società pubblica partecipata anche dall'ente locale e per il medesimo affidataria, allo stato, del servizio di **raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani**.

La questione controversa attiene, in particolare, alla situazione di **estrema incertezza** derivante proprio dall'entità della partecipazione azionaria del Comune di Pisciotta in seno all'anzidetta S.p.a., costituita, *ab origine*, dal "*Consorzio per la costruzione e la gestione degli impianti e dei servizi di smaltimento dei rifiuti solidi urbani*" per l'ambito Salerno 4 (in breve, **Co.Ri.Sa 4**) e dalla "*A.M.I. S.p.a.*", poi incorporata dalla "*Hera S.p.a.*".

Invero, dalla documentazione consegnatami<sup>1</sup>, acquisita nel corso

---

<sup>1</sup> Ai fini della formulazione del presente parere, mi è stata fornita copia cartacea e digitale della seguente documentazione:

degli accertamenti istruttori svolti dal segretario comunale, dott. Luca

- 
- deliberazione del consiglio comunale di Pisciotta n. 14 del 25.6.2017, avente ad oggetto *“Esame della condizione degli eletti a norma dell’art. 41, comma 1, del TUEL approvato con D.Lgs. n. 267/2000”*;
  - deliberazione del consiglio comunale di Pisciotta n. 30 del 18.9.2017, avente ad oggetto *“Deliberazione di consiglio comunale n. 14 del 2017 – chiarimenti”*;
  - deliberazione del consiglio comunale di Pisciotta n. 35 del 28.9.2017, avente ad oggetto *“Deliberazione n. 14/2017 – chiarimenti”*;
  - nota del 9.10.2017, a firma del dott. Sergio di Blasi, avente ad oggetto *“Osservazioni avverso la delibera del consiglio comunale n. 35/2017 avente ad oggetto ‘Deliberazione n. 14/2017 – chiarimenti’”*;
  - deliberazione dell’assemblea del Co.Ri.Sa 4 n. 02/2008 dell’11.3.2008, avente ad oggetto *“Cessione quote azionarie Società Yele S.p.a. ai Comuni – Provvedimenti – Ricapitalizzazione Società Yele S.p.a. con conferimenti beni e attrezzature – Provvedimenti”*, con allegata deliberazione della stessa assemblea consortile n. 14 del 10.6.1998, avente ad oggetto *“Cessione quote azionarie Società Yele S.p.a. ai Comuni – Provvedimenti – Ricapitalizzazione Società Yele S.p.a. con conferimenti beni e attrezzature – Provvedimenti”*;
  - deliberazione del consiglio comunale di Pisciotta n. 07 del 16.5.2008, avente ad oggetto *“Acquisto quote Società Yele”*;
  - nota prot. n. 8799 del 2.12.2008, a firma della responsabile dell’ufficio di segreteria del Comune di Pisciotta, avente ad oggetto *“Cessione ai Comuni consorziati azioni Società Yele S.p.a.”*;
  - nota prot. n. 8337 del 29.10.2009, a firma del Sindaco p.t. del Comune di Pisciotta, dott. Cesare Festa, avente ad oggetto *“Cessioni azioni Yele S.p.a.”*;
  - deliberazione del consiglio di amministrazione del Co.Ri.Sa 4 n. 41/09 dell’1.12.2009, avente ad oggetto *“Cessione azioni della Società Yele S.p.a. ai Comuni”*;
  - deliberazione dell’assemblea del Co.Ri.Sa 4 n. 13/09 dell’11.12.2009, avente ad oggetto *“Cessione quote azionarie Società Yele S.p.a. ai Comuni – Provvedimenti”*;
  - copia nota p.e.c. del 6.10.2017, a firma del segretario comunale di Pisciotta, avente ad oggetto *“Richiesta di accesso agli atti - titoli azionari Yele s.p.a. girati in favore del Comune di Pisciotta”*;
  - nota prot. n. 1707 del 12.10.2017, a firma del commissario liquidatore del Co.Ri.Sa 4 avv. Giuseppe Vitale, con annessa documentazione;
  - certificazione di cessione di partecipazione sociale, a firma del notaio dott. Vincenzo De Luca, resa in data 16.12.2009;
  - titolo nominativo n. 06 del 16.12.2009, con relative girate delle azioni in favore del Comune di Pisciotta, allegato alla nota prot. n. 1707 del 12.10.2017, trasmessa dal commissario liquidatore del Co.Ri.Sa 4 avv. Giuseppe Vitale;
  - copia nota prot. n. 8337 del 29.10.2009, a firma del Sindaco p.t. del Comune di Pisciotta, dott. Cesare Festa, avente ad oggetto *“Cessioni azioni Yele S.p.a.”*, nella versione detenuta dal Co.Ri.Sa 4 e dallo stesso acclarata con prot. n. 4454 dell’8.11.2009, allegata alla nota prot. n. 1707 del 12.10.2017, trasmessa dal commissario liquidatore avv. Giuseppe Vitale;
  - visura camerale storica della Società *“Yele S.p.a.”*, estratta, in data 16.9.2017, dal registro delle imprese della C.C.I.A.A. di Salerno;
  - determinazione dirigenziale n. 83 del 26.9.2017, a firma del responsabile del settore finanziario e tributi del Comune di Pisciotta, avente ad oggetto *“Aggiudicazione definitiva del bando di gara mediante procedura aperta per l’affidamento del servizio di spazzamento, raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti urbani ed assimilati e servizi complementari del Comune di Pisciotta CUPB36G17000030004 – CIG 6946546719”*.

Laurenzano, in attuazione della **deliberazione n. 30 del 18.9.2017**, conseguente al **provvedimento di convalida degli eletti n. 14 del 28.6.2017**, sono emersi **dati del tutto contraddittori e discordanti**.

Segnatamente, è accaduto che, in seguito all'adozione della **delibera n. 02/08 dell'11.3.2008**, approvata dal predetto Consorzio ai fini della cessione del **90% delle proprie azioni della "Yele S.p.a."** in favore dei Comuni consorziati:

- da un canto, **il consiglio comunale di Pisciotta ha stabilito di acquisire una porzione del capitale sociale pari al 2,07%** (corrispondente al 90% della partecipazione alla compagine consortile equivalente al 2,29%), **rifiutandone, in prosieguo, l'incremento e confermando fermamente la volontà già sacramentata in tutti gli atti susseguenti;**
- dall'altro, **la percentuale azionaria della suindicata società in capo all'ente locale è, tuttavia, risultata pari al 3,11%.**

Sicché, tale ultima evidenza determinerebbe, *ex se*, **conseguenze esiziali** per lo *status* del suddetto consigliere comunale, considerato che, a norma del ricordato art. 63, comma 1, n. 2, D.Lgs. n. 267/2000, ***"non può ricoprire la carica di [...] consigliere comunale [...] 2) colui che, come titolare, amministratore, dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento ha parte, direttamente o indirettamente, in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni o appalti, nell'interesse del comune o della provincia, ovvero in società ed imprese volte al profitto di privati, sovvenzionate da detti enti in modo continuativo, quando le sovvenzioni non siano dovute in forza di una legge dello Stato o della regione, fatta eccezione per i comuni con popolazione non superiore a 3.000 abitanti qualora la partecipazione dell'ente locale di appartenenza sia inferiore al 3 per cento e fermo restando quanto disposto dall'articolo 1, comma 718, della legge 27 dicembre 2006, n. 296"***.

Pur vertendosi, invero, di un **Comune con popolazione inferiore ai 3.000 abitanti**, qualora la partecipazione del medesimo ente locale al patrimonio azionario della “*Yele S.p.a.*” soverchi il **3%**, in costanza dell’affidamento del servizio di igiene urbana alla medesima società, non potrebbe invocarsi, *rebus sic stantibus*, a beneficio del prefato membro dell’assemblea comunale, l’**eccezione normativa** testé riportata, con la conseguente necessità di portare a compimento l’*iter* già intrapreso ai fini della contestazione operata *ex art. 69 D.Lgs. n. 267/2000*.

Tanto, mediante l’assunzione della deliberazione prevista dai commi 4 e 5 della disposizione del T.U.E.L. innanzi citata, ai sensi dei quali entro i 10 giorni successivi alla proposizione delle osservazioni da parte dell’interessato, “*il consiglio delibera definitivamente e, ove ritenga sussistente la causa di ineleggibilità o di incompatibilità, invita l’amministratore a rimuoverla o ad esprimere, se del caso, la opzione per la carica che intende conservare*” (comma 4) e “*qualora l’amministratore non vi provveda entro i successivi 10 giorni il consiglio lo dichiara decaduto [...]*” (comma 5).

Il parere compulsato dall’amministrazione comunale pisciottana non può, in ogni caso, prescindere da una ricognizione del presupposto quadro fattuale, del quale è necessario riassumere i tratti salienti attraverso i seguenti

#### **DATI DI FATTO:**

1- Con **deliberazione n. 35 del 25.9.2017**, il **consiglio comunale di Pisciotta** ha contestato al **dott. Sergio Di Blasi**, eletto con ampiezza di suffragi quale componente dell’assise locale e nominato Vicesindaco dal “Primo Cittadino” p.t., sen. Ettore Liguori, una “**potenziale**” **causa di incompatibilità** secondo lo *specimen* di cui all’**art. 63, commi 1, n. 2, D.Lgs. 18.8.2000, n. 267 (T.U.E.L.)**.

Ciò, in conseguenza della ritenuta **possidenza**, da parte dell’ente locale,

**del 3,11% del capitale sociale della “Yele S.p.a.”**, della quale il predetto consigliere comunale è **direttore generale** e alla quale la stessa amministrazione comunale ha, da tempo, **affidato l'appalto per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani**, tuttora in esecuzione nel territorio comunale (sebbene, con **determinazione dirigenziale n. 83 del 26.9.2017**, sia già stata disposta l'aggiudicazione definitiva del servizio ad altra impresa, a conclusione della procedura aperta bandita con **determinazione dirigenziale n. 14 del 17.2.2017**).

Il provvedimento deliberativo è stato adottato, come anticipato, “*in via cautelativa*”, in seguito alla eccezione di incompatibilità sollevata, mediante un'**interrogazione a risposta scritta**, dal capogruppo di minoranza, dott. Aniello Marsicano, nell'ambito della verifica delle condizioni di eleggibilità e di compatibilità degli eletti nella consultazione elettorale dell'11.6.2017, esperita, *ex art.* 41, commi 1, T.U.E.L., nella riunione consiliare del **28.6.2017** e poi confluita nel **deliberato n. 14**, recante pari data.

Pur avendo convalidato il dott. Sergio Di Blasi a conclusione della citata seduta, infatti, il consiglio comunale ha, di poi, stabilito, con successivo **atto deliberativo n. 30 del 18.9.2017**, di dare corso ad un **approfondimento** circa la questione eccepita dal consigliere comunale di opposizione, dando mandato al succitato segretario comunale, dott. Luca Laurenzano, di procedere ai relativi adempimenti.

In effetti, all'esito delle attività istruttorie svolte dal dirigente comunale, è affiorato un quadro fattuale e giuridico di **estrema ambiguità** in relazione alla **effettiva consistenza della partecipazione** del Comune di Pisciotta in seno alla suindicata società, come scaturita “a valle” della decisione del Co.Ri.Sa 4 (istituito con **L.R. Campania 10.2.1993, n. 10** e, *inter alios*, **partecipato, per il 2,29%, dallo stesso ente locale**) di alienare quasi totalmente il proprio pacchetto azionario.

Per comprenderne esattamente la portata (e gli effetti), va

immediatamente rilevato che la *quaestio controversa* trae origine dalla **deliberazione n. 02/2008 dell'11.3.2008**, con la quale l'assemblea del Consorzio ha stabilito di procedere alla **cessione del 90% dei titoli di proprietà della "Yele S.p.a."**, della quale lo stesso organismo consortile era divenuto **socio unico**.

Attraverso tale provvedimento deliberativo assembleare, infatti, **il Co.Ri.Sa 4**, già in possesso del 65% delle azioni, **aveva deciso di procedere a siffatto trasferimento posteriormente all'acquisizione del 35% del capitale sociale della suddetta società già originariamente appartenente alla "A.M.I. S.p.a." (poi incorporata dalla "Hera S.p.a.")**, con la quale aveva condiviso, fino a tal punto, l'intero compendio azionario.

Tanto, provvedendo all'alienazione in parola in proporzione alle quote possedute dai Comuni in seno al Consorzio, con la motivazione che gli stessi potessero divenire proprietari in via diretta e non solo mediata della suddetta società e, di qui, avvalersi di un soggetto "*in house*" ai fini dell'espletamento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

A fronte di ciò, il consiglio comunale di Pisciotta, con **atto deliberativo n. 07 del 16.5.2008**, ha **inequivocamente manifestato la volontà di acquisire una parte di azioni limitata al 2,07%** (corrispondente, cioè, al 90% della partecipazione del 2,29% già detenuta nell'ambito del Consorzio cedente).

A tal uopo, è significativo notare come la delibera adottata a tale scopo dall'organo consiliare comunale ricalcasse il paradigma provvedimentale trasmesso a ciascun ente locale dallo stesso ente consortile, riprendendo fedelmente la percentuale di azioni ivi indicata e richiamando espressamente la tabella di riparto approntata dal consulente dott. Pasquale Scarpa e già allegata alla medesima delibera n. 02/2008 (**alla cui assunzione aveva preso parte il Sindaco p.t., dott. Cesare Festa, quale rappresentante del Comune di Pisciotta**).



La stessa delibera consiliare è stata, poi, trasmessa al Consorzio, con **nota prot. n. 8799 del 2.12.2008**, a firma della responsabile dell'ufficio di segreteria del Comune di Pisciotta, venendo acquisita al **prot. n. 4214 del 2.12.2008**.

Occorre rilevare, ancora, che, a tutto l'anno 2008, la proposta di cessione delle azioni della "Yele S.p.a." non risultava perfezionata e nemmeno formalizzata, essendo, pertanto, ancora il Consorzio socio unico della suddetta compagine societaria.

È decisivo rimarcare, ai fini d'interesse, che, come evincesi dagli atti *ab initio* posseduti dal Comune di Pisciotta e fornitimi in copia, con **nota prot. 8337 del 29.10.2009**, il Sindaco p.t., dott. Cesare Festa, in riferimento alla **nota prot. n. 2009/4199**, trasmessa dal Co.Ri.Sa 4 al fine di sollecitare i Comuni ad ampliare la propria partecipazione al capitale della società, ha stigmatizzato che "***questo ente non è interessato ad acquistare altre quote di azione della Yele S.p.a.***", ricordando, altresì, "***in merito che il Comune di Pisciotta ha già aderito nell'acquisto delle azioni della Yele S.p.a. giusta deliberazione di C.C. n. 07 del 16.5.2008***" (nella quale, come anticipato, era stata prevista l'acquisizione del 2,07% del pacchetto azionario).

Senonché, come parimenti rilevasi dai documenti esibitimi, il **consiglio di amministrazione del Co.Ri.Sa 4**, in data **1.12.2009**, con **delibera n. 41**, avente ad oggetto "*Cessione quote azionarie Yele S.p.a. ai Comuni*", pur richiamando la suindicata delibera consortile 02/08 dell'11.3.2008 e la delibera del consiglio comunale di Pisciotta n. 07 del 16.5.2008, ha **inopinatamente** statuito "***di cedere al Comune di Pisciotta n. 622 azioni della Yele S.p.a. al valore nominale di 5,17 cadauna, al prezzo di 9.286,14***", delegando il direttore generale "*ad effettuare le girate sui certificati azionari portanti la cessione dei titoli ai Comuni*".

Tale delibera è stata, poi, recepita con una **mera presa d'atto** dell'assemblea consortile, assunta con **provvedimento n. 13/09**

dell'11.12.2009, alla cui assunzione non ha preso parte il Comune di Pisciotta, risultando assente il proprio rappresentante.

Cosicché, di entrambi tali atti l'amministrazione comunale pisciottana non ha mai avuto contezza prima di averne avuto conoscenza in virtù dell'acquisizione istruttoria operata nell'ambito del procedimento di contestazione della sospettata incompatibilità.

In tale esatto contesto e precisa tempistica, è stata, dunque, appurata la **palese divergenza** di entrambe le suddette delibere consortili rispetto agli atti ed ai deliberati approvati dagli organi comunali.

In definitiva, è certo che **i provvedimenti adottati dal consiglio di amministrazione e dall'assemblea del Co.Ri.Sa 4:**

- **hanno unilateralmente disposto la cessione al Comune del 3,11% del capitale sociale**, ossia una percentuale totalmente divergente da quella definita in tutti gli atti comunali richiamati (come correttamente osservato dal dott. Sergio Di Blasi nelle **osservazioni** rese al consiglio comunale in riscontro alla contestazione della condizione ostativa alla carica consiliare contenuta nella deliberazione n. 35/2017);
- **hanno definito un prezzo di cessione delle azioni pari ad € 9.286,14, corrispondente al prezzo equivalente alla stima del 2,06% già contenuta nella relazione a firma del dott. Pasquale Scarpa**, acclusa alla delibera consortile n. 02/08.

Alla luce di tali **incongruenze**, con **nota p.e.c. del 6.10.2017**, inviata al Consorzio e dallo stesso acquisita al **prot. n. 166 del 9.10.2017**, lo stesso segretario comunale ha richiesto un ulteriore **accesso agli atti**, onde estrarre *“copia in formato informatico, se presenti agli atti, di autentica e girata sui titoli azionari, nonché della deliberazione del Comune di Pisciotta sulla base della quale è stata effettuata l'indicata operazione inerente la cessione al Comune di Pisciotta di azioni della società Yele spa”*.

In risposta a siffatta istanza, il commissario liquidatore del Co.Ri.Sa. 4,

avv. Giuseppe Vitale, con **nota prot. n. 1707 del 12.10.2017**, acclarata al protocollo comunale al **n. 10301 del 13.10.2017**, ha rimesso al Comune di Pisciotta, a mezzo p.e.c., una serie di atti, tra i quali il **certificato di cessione della partecipazione sociale del 16.12.2009** e il **titolo n. 06**, includente le **girate delle azioni** eseguite, in pari data, in favore dell'ente locale, liddove è trascritto il **valore nominale del trasferimento** per complessivi € **3.215,74**, ammontare mai indicato in alcun precedente atto.

*Incredibile dictu*, fra i documenti da ultimo trasmessi, il Co.Ri.Sa 4 ha accluso anche un esemplare della menzionata **nota prot. 8337 del 29.10.2009** depositata presso i propri uffici (e allibrata al protocollo con **n. 4454 dell'8.11.2009**) dal tenore testuale differente rispetto al documento originale, reso dal dott. Cesare Festa, quale Sindaco p.t., detenuto agli atti del Comune di Pisciotta, riportando, invero, un contenuto, materiale e ideologico, **radicalmente opposto**.

Dalla mera visione della suddetta nota, fino a tale momento nel possesso del solo Consorzio e resa per la prima volta disponibile all'amministrazione comunale pisciottana all'esito dell'ostensione assicurata dal menzionato commissario liquidatore, risulta *ictu oculi* l'**inopinata abrasione della parola “non” precedente le parole “è interessato”**, con la conseguenza che la **determinazione negativa** già espressa dal “Capo dell'amministrazione” p.t. è stata letteralmente **tramutata** in **determinazione positiva**, derivandone l'affermazione che “*questo Ente è interessato ad acquistare altre quote della Yele S.p.a.*”, oltre quelle già indicate nella deliberazione consiliare n. 07 del 16.5.2008.

È stata, così, **radicalmente coartata** la *voluntas* dell'organo consiliare comunale, tanto da assumere un **senso** ed un **significato diametralmente antitetici**.

In tal modo, con un tratto di bianchetto, il *decisum* del consiglio comunale, sintetizzato nella suindicata nota sindacale prot. n. 8337/2009 (e in

tutti gli altri atti assunti dall'ente locale nell'ambito della serie procedimentale afferente alla cessione delle azioni della summenzionata società), è stato addirittura **invertito** previa **manipolazione grafica** del testo ivi riportato da parte di sconosciuti.

Cosicché, la scelta originariamente esternata dall'amministrazione comunale di **non acquisire** una percentuale di azioni in misura superiore a quella già deliberata in ragione del 2,07% è stata **totalmente travisata**, anzi, **esattamente ribaltata**.

Sembra potersi opinare che è proprio sulla base di tale clamorosa **alterazione**, operata da ignoti, che possa essere stata disposta, negli atti deliberativi consortili, cronologicamente successivi, e, di qui, nelle susseguenti annotazioni (tra le quali anche quella camerale), la partecipazione comunale al complesso azionario della “*Yele S.p.a.*” oggi indicata in proporzione del 3,11% del capitale, seppur mai effettivamente stabilita, in tale ammontare, dai competenti organi del Comune di Pisciotta.

E ciò non può escludersi, vieppiù, ove si dovesse considerare che gli organi deliberanti del Co.Ri.Sa 4 potessero non avere contezza dell'effettivo intendimento del Comune di Pisciotta, in relazione al contenuto della nota prot. n. 8337/2009, giusta la versione artatamente modificata, la quale poteva lasciar intendere l'intervenuto superamento delle determinazioni comunali racchiuse nella deliberazione consiliare n. 07/2008 (benché la stessa fosse stata richiamata nelle premesse dei medesimi provvedimenti consortili).

Alla stregua di tali presupposti, l'intero impianto motivazionale posto a base della contestata causa di incompatibilità appare sorretto da una indebita **distorsione materiale e ideologica**, la quale sembra integrare gli estremi del **falso**, per giunta, propedeutico alla predisposizione di un'**artificiosa mutazione** della decisione comunale ai fini della redistribuzione del pacchetto azionario della “*Yele S.p.a.*”.

\* \* \* \* \*

Poste le premesse testé enucleate, è necessario verificare in quali termini concreti sia consentito al consiglio comunale di Pisciotta di estromettere il dott. Sergio Di Blasi dal civico consesso in nome di una “*potenziale*” causa di incompatibilità e in forza degli atti innanzi richiamati, dovendosi vagliare la conformità del tessuto motivazionale del deliberato consiliare n. 35 del 25.9.2017 alla specifica disciplina dettata a garanzia del diritto di elettorato passivo in uno alla normativa posta a fondamento delle opzioni procedurali a suo tempo prescelte dal Comune di Pisciotta e dal Co.Ri.Sa 4 ai fini della collocazione delle azioni della “*Yele S.p.a.*”.

Il presente parere deve essere, dunque, focalizzato su un triplice ordine di questioni, incentrate:

1. sulla valenza (invero, assorbente) della “adulterazione”, in senso materiale ed ideologico, del testo della nota prot. n. 8337 del 29.10.2009, all’esito della quale è stata completamente capovolta la volontà già espressa dall’organo consiliare con la deliberazione n. 07 del 16.5.2008, ivi esternata dal Sindaco p.t. quale legale rappresentante del Comune di Pisciotta, relativamente alla partecipazione della stessa amministrazione comunale nel limite del 2,07% del pacchetto azionario della “*Yele S.p.a.*”;
2. sulla qualificazione giuridica dell’atto di cessione delle azioni di una società a partecipazione pubblica e sui relativi elementi costitutivi, precipuamente fondati sull’espressione del consenso delle parti;
3. sul carattere del procedimento di contestazione della causa di incompatibilità all’esercizio della carica consiliare in capo all’eletto, attivato dall’assemblea comunale.

\* \* \* \* \*

1- Ai fini della soluzione al quesito sottopostomi, è fondamentale, innanzitutto, evidenziare l’**incidenza assorbente della visibile alterazione**

**documentale apportata alla nota prot. n. 8337 del 29.10.2009**, con la quale il Sindaco p.t. del Comune di Pisciotta, dott. Cesare Festa, ha effettivamente denegato ogni disponibilità dell'ente locale pisciottano ad acquisire una percentuale del pacchetto azionario della “*Yele S.p.a.*” superiore al 2,07% già deliberato dall'organo consiliare.

Come anticipato, infatti, la **“chirurgica” eliminazione della parola “non”**, precedente le parole **“è interessato”**, dall'anzidetto esemplare dell'atto in possesso del Co.Ri.Sa 4, ha attribuito al tenore del medesimo un **senso totalmente diverso**, così che l'enunciato descrittivo ha assunto, nel suo complesso, un **significato contrario al vero**.

In tal modo, **la negazione esplicitata dal Sindaco p.t. nell'originale di siffatta comunicazione è stata tramutata in affermazione**, “puntellando” (per così dire) l'adozione degli atti deliberativi dell'organo amministrativo e dell'assemblea del Co.Ri.Sa 4 diretti al riconoscimento della titolarità del 3,11% delle azioni della suindicata società in luogo della stabilita percentuale azionaria.

Né potrebbe diversamente inferirsi, atteso che non troverebbe alcun altro avallo, quantomeno formale, l'opzione di assegnare, *ex abrupto*, l'anzidetta percentuale azionaria del 3,11% al Comune di Pisciotta, stante il richiamo, nelle premesse del provvedimento del consiglio di amministrazione del Co.Ri.Sa 4 n. 41/09 (del quale ha poi preso atto l'assemblea consortile con la delibera n. 13/09) alla deliberazione del consiglio comunale n. 07/2008, con la quale era stata, invece, disposta, come detto, l'acquisizione del 2,07%.

Appare, dunque, plausibile che lo stravolgimento del testo di siffatta comunicazione, derivante dall'arbitraria modifica materiale ivi apportata da sconosciuti, possa essere stato il presupposto dal quale sia scaturito l'incremento della partecipazione azionaria assegnato all'ente locale, come attualmente risultante dai documenti reperiti dal segretario comunale (e mai prima conosciuti).

Ciò in virtù del ritenuto travalicamento del limite iniziale già comunicato immediatamente dopo l'adozione della suddetta delibera n. 07/2008, comunicata con la nota comunale prot. n. 8799/2008.

È evidente, però, che una manipolazione del tipo non può giammai legittimare alcuna opzione inerente alle “*partecipazione dell'ente locale a società di capitali*”, tantomeno quella perpetrata da ignoti “*contra voluntatem et praeter opinionem*” dell'organo consiliare pisciottano, **unico soggetto** titolare delle pertinenti attribuzioni, deputato ad assumere e ad esternare le intenzioni dell'amministrazione comunale, giusta la previsione di cui all'**art. 42, comma 2, lett. e), D.Lgs. n. 267/2000**.

Nella specie, appare sussistere non solo una **falsità materiale**, ma anche e soprattutto una **falsità ideologica**, palesandosi sia una **manomissione oggettiva** dello scritto afferente all'espressa indisponibilità del Comune ad acquistare azioni superiori al 2,07% (**falso materiale**), sia il **mutamento del relativo contenuto dispositivo (falso ideologico)**, risoltosi nell'esposizione di un fatto non rispondente al vero.

Cosicché, sono state compromesse tanto l'**autenticità** quanto la **veridicità** del documento siglato dal Sindaco p.t., la cui versione alterata sembra essere l'unica fonte (*latu sensu*) “giustificativa” delle modifiche apportate alla partecipazione azionaria del Comune di Pisciotta in testa alla “*Yele S.p.a.*” nell'entità del 3,11%.

È chiaro, peraltro, che la **deformazione** del predetto atto sindacale, **traviando**, in concreto, l'effettiva volontà dell'amministrazione comunale, è tale da offendere la **correttezza** (intesa come **attendibilità** e **compiutezza**) e la **trasparenza** dell'informazione, assumendo potenziale rilievo anche internamente alla società ai sensi della disciplina del **falso nelle comunicazioni sociali** (*ex artt. 2621 e 2622 c.c.*).

Da tali elementi derivano ulteriori conseguenze sia in relazione ad **oneri** e **responsabilità** in capo all'ente locale sia, *per alteram viam*, in ordine a

**pregiudizi** arrecati ad interessi e a diritti diversificati, non ultimo, il **diritto di elettorato passivo** del dott. Sergio Di Blasi, esposto, suo malgrado, a definitiva **compromissione**.

Ciò che maggiormente rileva è l'**astratta ascrivibilità** della vicenda in esame alle **plurime fattispecie** individuate dagli **artt. 476 e ss. c.p.**, le quali presuppongono proprio l'**occultamento della situazione reale**, stagliandosi, altresì, sullo sfondo i paradigmi della **truffa (art. 640 c.p.)** e dell'**abuso d'ufficio (art. 323 c.p.)**, fatta salva la c.d. "clausola di consunzione o di assorbimento" in virtù della prevalenza del reato più grave.

Tant'è che l'**immutatio veri** è, per sua natura, destinata a provocare un **giudizio erroneo**, essendo destinata ad **ingannare**.

Si tratta, in ogni caso, di ipotesi che impongono un rigoroso e autonomo vaglio nelle sedi a ciò deputate.

Deve, comunque, osservarsi, per compiutezza d'indagine, che la Corte Suprema ha più volte confermato la **rilevanza dei falsi** che attengono anche agli **atti interni ad un procedimento amministrativo** (Cassazione Penale, Sez. V, 19.11.2013, n. 9368; Id., 6.11.2012, n. 4322), ricordando, da ultimo, che, *"ai fini della configurazione del reato di falso ideologico in atto pubblico, costituisce atto pubblico non solo l'atto destinato ad assolvere una funzione attestativa o probatoria esterna, con riflessi diretti ed immediati nei rapporti tra privati e P.A., ma anche gli atti cosiddetti interni cioè sia quelli destinati ad inserirsi nel procedimento amministrativo, offrendo un contributo di conoscenza o di valutazione, sia quelli che si collocano nel contesto di una **complessa sequela procedimentale** - conforme o meno allo schema tipico - ponendosi come **necessario presupposto di momenti procedurali successivi** [...]"* (Cassazione Penale, Sez. V, 14.3.2017, n. 24878).

A tal uopo, vale evidenziare che, nel caso in esame, non assume rilevanza esclusivamente l'imputabilità soggettiva e la dimensione oggettiva



delle **eventuali falsità materiali e ideologiche** operate dal diretto autore ma anche la condotta di altri che, pur non avendo dato luogo o concorso alla falsità, abbiano già fatto o facciano ulteriormente utilizzo dell'atto viziato, tanto per **procurare a sé o ad altri un vantaggio** quanto per **arrecare un danno** (come previsto dall'**art. 489 c.p.**).

Non va disatteso, inoltre, che la **concatenazione causale** che va dalla commissione dell'artificio diretto a provocare una **falsa apparenza della realtà** alla produzione del danno, la cui verifica si cristallizza con l'errore provocato, è suscettibile di determinare conseguenze aggiuntive anche in capo a chi è indotto nell'errore e ne perpetri gli effetti.

Non senza considerare le correlate ripercussioni in termini di **danno erariale**, soprattutto al netto del bilanciamento tra l'attivo ed il passivo della "*Yele S.p.a.*" da riversarsi proporzionatamente sugli enti locali soci.

Sulla base di tali prodromi, è acquisizione assolutamente pacifica quella a mente della quale **l'ordinamento giuridico**:

- da un canto, **accorda protezione alla rappresentazione del vero rispetto al falso**, apprestando, altresì, tutela a diritti ed interessi che siano, o possano essere pregiudicati dal falso, anche in quanto causa di induzione in errore;
- dall'altro, **vieta che diritti o interessi, meno che mai quelli di rango fondamentale, possano essere "sacrificati" in nome e a causa di una paventata falsità.**

Ciò perché, vieppiù nella vicenda in esame, il falso offende direttamente e specificamente l'interesse pubblico, costituito dalla tutela della **genuità materiale** e della **veridicità ideologica** degli atti e lede diritti e interessi della collettività e del singolo.

Ne discende che **non può giammai ventilarsi che il frutto di una manovra che si prefigura fraudolenta possa inficiare**, quale fondamento determinativo, **un diritto intangibile e insopprimibile quale quello di**

**elettorato passivo**, nella specie, riconoscibile in testa al dott. Sergi Di Blasi.  
Ma vi è di più.

\*\*\*

2- Passando, infatti, alla specificità del *thema decidendum*, posto all'attenzione del consiglio comunale di Pisciotta, è assolutamente dirimente esaminare la **connotazione giuridica dell'atto di cessione delle azioni della "Yele S.p.a." in favore del Comune di Pisciotta**, sotto il profilo strutturale ed effettuale, atteso che, fermo restando quanto innanzi scandagliato in relazione all'incidenza dirimente della palmare falsità documentale impingente nel trasferimento azionario in parola, l'equivocità della vicenda in esame deriva proprio dall'alienazione di una porzione del capitale sociale della succitata società pubblica, già detenuto dal Co.Ri.Sa 4, in ammontare superiore a quella effettivamente voluta e deliberata dall'ente locale.

Come noto la **cessione di partecipazioni in ambito societario** trova disciplina nelle disposizioni concernenti il **contratto di compravendita (art. 1470 c.c.)**, il quale è assoggettato ai comuni principi inerenti alla **vendita**.

I canoni dettati in materia non mutano per il solo fatto che si tratti della alienazione di azioni di società.

Più in particolare, *"il contratto di compravendita di azioni o quote di società di capitali ha come oggetto immediato la partecipazione sociale - intesa come insieme di diritti, poteri ed obblighi sia di natura patrimoniale sia di natura c.d. amministrativa in cui si compendia lo status di socio - e soltanto quale oggetto mediato la quota parte del patrimonio sociale che la partecipazione rappresenta"* (Tribunale di Milano, 3.4.2014, n. 4567; Id., 17.10.2002, n.12326; Id., 26.11.2001; Cassazione Civile, Sez. III, 19.7.2007, n. 16031; Id., Sez. I, 21.6.1996, n. 5773).

Nella questione in trattazione, si profila immediatamente la **divaricazione assoluta fra la volontà dichiarata dal consiglio comunale di Pisciotta** (con la deliberazione n. 07 del 16.5.2008) e **le statuizioni assunte,**

**dapprima, dall'organo amministrativo** (con delibera n. 41 dell'1.12.2009), **di poi, dall'assemblea del predetto Consorzio** (con delibera n. 13/09 dell'11.12.2009), in seguito alle quali è stata ceduta una porzione del pacchetto azionario in misura maggiore rispetto a quella reclamata dall'ente locale.

Come già ampiamente precisato, mentre l'amministrazione comunale pisciottana ha sancito di circoscrivere la titolarità *pro parte* del compendio azionario della "Yele S.p.a." entro il 2,07%, il Consorzio le ha **autonomamente e direttamente trasfuso** una quota del 3,11% del capitale.

Occorre, dunque, rilevare che **non vi è (né vi è mai stata) alcuna simmetria tra le posizioni del cedente e del cessionario delle azioni di che trattasi, non essendosi mai formato il necessario e ineludibile consenso tra le parti in ordine al trasferimento della partecipazione azionaria nella suindicata misura del 3,11%**, come, invece, concretamente verificatosi.

Di tal che, se il negozio in discussione è, come detto, riconducibile alla categoria del **contratto di compravendita** e, di qui, al *genus* dei **contratti con effetti reali (art. 1376 c.c.)**, avendo per oggetto il trasferimento della proprietà delle azioni della citata società (con la conseguente costituzione dei diritti correlati), **la proprietà e i diritti sono trasferiti ed acquisiti solo in virtù del raggiungimento del legittimo accordo fra le parti**.

**Ma è proprio quanto, come detto, qui difetta *ab origine*.**

Vige, *in subjecta materia*, la regola del **consenso traslativo**, secondo la quale nei contratti che hanno per oggetto il trasferimento della proprietà di una cosa determinata, la costituzione o il trasferimento di un diritto reale ovvero il trasferimento di un altro diritto, la proprietà o il diritto si trasmettono e si acquistano per effetto del consenso legittimamente manifestato.

***Emptio consensu peragitur !***

Indi, a fronte tanto della **conclamata arbitrarietà** della variazione apportata alla comunicazione del Sindaco p.t. inerente al *quantum* percentuale

di azioni richieste dal Comune di Pisciotta quanto del rilevato **deficit del consenso, il danno si è verificato ed il vizio si è consumato già nell'atto della formazione del negozio.**

Avuto riguardo, pertanto, a tali *vulnera*, la compravendita delle azioni in parola è manifestamente affetta da **nullità genetica (art. 1418 c.c.)**, considerati:

- la sua **contrarietà alle norme imperative e all'ordine pubblico**, come esplicitata, stante la contestuale **illiceità della causa (art. 1343 c.c.)**;
- la **mancaanza dell'elemento essenziale rappresentato dallo scambio delle volontà fra le parti (art. 1325 c.c.)**;

Come affermato dalla giurisprudenza, infatti, *“in tema di azioni di società le formalità previste dalla prima parte dell'art. 2022 c.c. (c.d. "transfert"), per cui il trasferimento del titolo nominativo si opera mediante l'annotazione del nome dell'acquirente sul titolo e sul registro dell'emittente, sono necessarie soltanto per l'acquisto della legittimazione all'esercizio dei diritti sociali mentre per l'acquisto della proprietà del titolo è sufficiente il semplice consenso delle parti legittimamente manifestato, secondo la regola generale di cui all'art. 1376 c.c. In particolare, l'iscrizione nel libro dei soci è necessaria a dimostrare la qualità di socio anche nel rapporto con la società ed ha, perciò, una funzione meramente certificativa ed esecutiva”* (Cassazione Civile, Sez. I, 5.9.1995, n. 9314).

Alla luce di tali considerazioni, è manifesto che, in mancanza del **“consenso delle parti legittimamente manifestato”**, non è dato predicare alcuna rilevanza né alla **“annotazione del nome dell'acquirente sul titolo”** (la c.d. girata) né alla trascrizione del medesimo **“sul registro dell'emittente”**, valendo tali adempimenti **“soltanto per l'acquisto della legittimazione all'esercizio dei diritti sociali”** ma non potendo prescindere dall'originaria costituzione del titolo di proprietà.

E, come anticipato, è proprio quanto non è dato riscontrare nella

situazione di specie.

Ne deriva che sia la **certificazione notarile del 16.12.2009**, recante l'attestazione della quantità di azioni trasferite al Comune di Pisciotta, sia il **titolo n. 06**, emesso in pari data, con la girata in calce in favore dello stesso ente locale, sia le **iscrizioni desumibili dal registro delle imprese** (quale conseguenza dell'annotazione sul libro dei soci), non possono avere alcuna valenza in relazione alla **decisiva e insuperabile carenza originaria nel perfezionamento dell'alienazione azionaria**, inficiata *ab imis* dalla **mancaanza del consenso** tra alienante ed acquirente.

Ad analoghe conclusioni deve pervenirsi anche qualora si volesse intendere che i deliberati consortili abbiano disposto il trasferimento del 3,11% delle azioni della sopraindicata società pubblica a titolo di **liberalità**.

E ciò in quanto, come stabilito dall'**art. 782 c.c.**, anche nell'ipotesi della **donazione, la cessione non avrebbe potuto prescindere dall'accettazione espressa da parte del competente organo consiliare comunale** nell'esercizio delle già richiamate attribuzioni *ex art. 42, comma 2, lett. e)*, D.Lgs. n. 267/2000.

***Non potest liberalitas nolenti acquiri !***

Ciò che resta è l'originario negozio giuridico attraverso il quale il Comune di Pisciotta, da un canto, e il Consorzio, dall'altro, hanno concordato la cessione azionaria entro il limite del 2,07% del capitale della "*Yele S.p.a.*".

Null'altro.

\* \* \*

**3-** L'analisi attinente alla *res controversa* deve riguardare un ultimo, imprescindibile "segmento" valutativo afferente alla **specificità del procedimento** che ha dato adito alle problematiche delle quali sin qui si è discettato, diretto alla **contestazione della causa di incompatibilità** nei confronti del dott. Sergio Di Blasi.

Non sembra superfluo ribadire che – come ha più volte affermato anche il Giudice delle leggi – la materia in questione è dominata dall’esigenza di contemperare valori costituzionali di segno e rango diversi.

La Corte Costituzionale ha, infatti, costantemente evidenziato (sentenze n. 171/1984; n. 162/1985; 43/1987; 235/1988; 1020/1988; 510/1989; 53/1990; n. 141/1996 ) che:

- il **diritto di elettorato passivo** (art. 51 Cost.) è riconducibile alla sfera dei **diritti inviolabili** sanciti dall’art. 2 Cost.;
- **“l’eleggibilità è la regola e l’ineleggibilità [o l’incompatibilità] l’eccezione”**, cosicché ***“le norme che derogano al diritto elettorale passivo sono di stretta interpretazione”***;
- infine, ***“le restrizioni di un diritto inviolabile sono ammissibili solo nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale pari o superiore”***.

Muovendo dal principio generale dell’eleggibilità come regola, **le cause di ineleggibilità e di incompatibilità**, siccome eccezione al generale e fondamentale principio del libero accesso, in condizioni di eguaglianza, di tutti i cittadini alle cariche elettive, **devono essere tipizzate dalla legge con determinatezza e precisione sufficienti ed applicate con pari rigore e coerenza con la rispettiva ratio**, onde evitare quanto più possibile situazioni di incertezza, contestazioni, soluzioni contraddittorie che finirebbero per **incrinare gravemente la capacità elettorale passiva dei cittadini**.

Uno dei parametri di giudizio che consente di valutare la conformità delle determinazioni assunte in tema di ineleggibilità ed incompatibilità disciplinato dal legislatore è rappresentato dai **principi di eguaglianza e ragionevolezza ex art. 3 Cost.**

In particolare, per quanto attiene alla **ragionevolezza**, più volte è stata evidenziata l’esigenza di garantire la rispondenza delle ipotesi di ineleggibilità ed incompatibilità al principio in esame (Corte Costituzionale,

sentenze nn. 510/1989; 1020/1988; 43/1987; 172/1982; 129/1975; 58/1972; 46/1969; 463/1992), a conferma del fatto che, se tale parametro trova ormai largo impiego nella materia elettorale, esso deve essere scrutinato con particolare attenzione (così, in particolare, si è espressa la Consulta nella sentenza n. 376/2004).

In questo medesimo senso, la giurisprudenza tende ad individuare nello stesso **art. 51 Cost.** il fondamento del **principio di eguaglianza** come criterio cardine che deve informare qualsiasi limitazione all'elettorato passivo.

La regola generale dell'eleggibilità condiziona, dunque, le modalità interpretative della disciplina positiva in materia di **incompatibilità**, la cui ragion d'essere consiste nella necessità di **prevenire possibili conflitti di interesse, per garantire l'imparzialità dei poteri pubblici.**

Tali principi sono giustificati dal fatto che la previsione dell'incompatibilità è misura che comprime, in un aspetto essenziale, le possibilità che l'ordinamento offre al cittadino di concorrere al processo democratico, derogando al principio costituzionale della **generalità del diritto elettorale passivo.**

Ciò posto, **non è consentito assolutamente incidere il diritto di elettorato passivo**, in tal caso del dott. Sergio Di Blasi, **muovendo plausibilmente da un presupposto falso.**

Tantomeno, può giustificarsi l'estromissione del prefato dal consesso consiliare comunale in ragione di una supposta partecipazione azionaria del Comune di Pisciotta scaturente dal contenuto descrittivo di atti che non possiedono validità *ab origine* giacché affetti da **macroscopica nullità.**

**Non si verte, invero, di valori costituzionalmente (e neanche legalmente e fattualmente) equiordinati.**

Di contro, **i diritti e gli interessi in discussione si pongono ad intervalli distanziali insormontabili**, atteso che, da un canto, si erge la

**posizione di un consigliere comunale legittimamente eletto, dall'altro, si profila un'azione che assume sembianze illecite sul piano civile e penale.**

**D'altro canto, nemmeno il consiglio comunale di Pisciotta può fondare un'eventuale decisione espulsiva su siffatti presupposti, di apparente carattere fraudolento, a rischio di concorrere nella perpetrazione e nell'aggravamento della nullità e del falso, anche per induzione.**

*Per incidens*, neppure sembrerebbe proporzionato e ragionevole, infine, sanzionare con l'esclusione dall'assemblea comunale il dott. Sergio Di Blasi nell'imminenza della definitiva risoluzione del rapporto convenzionale di affidamento alla “Yele S.p.a.” del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani, sia perché la commessa è stata già aggiudicata definitivamente ad una nuova impresa, sia perché l'attività di pianificazione e gestione in materia sono stati attribuiti all'Ente d'Ambito, in attuazione della L.R. 26.5.2016, n. 14.

Assumerebbe, pertanto, un **carattere meramente afflittivo** un'eventuale declaratoria di incompatibilità ancorata ai predetti **vizi originari e irrimediabili**, e, soprattutto, non si giustificerebbe, in alcun modo, la conseguente decadenza dalla carica consiliare.

\* \* \* \* \*

### **CONCLUSIONI:**

**Alla stregua della complessiva disamina effettuata, sono dell'avviso che il consiglio comunale di Pisciotta:**

- **non possa disattendere che, nell'attualità, la partecipazione azionaria legittimamente assunta dall'ente locale in seno alla “Yele S.p.a.” è pari al 2,07% del capitale sociale, essendosi palesata la macroscopica nullità di ogni diversa determinazione assunta unilateralmente dagli organi del Co.Ri.Sa 4 ai fini dell'attribuzione del 3,11% del compendio azionario della**



- medesima società pubblica, sulla base di presupposti documentali non rispondenti alla reale volontà deliberata dal civico consesso competente, sulla scorta di un difetto genetico del reciproco consenso e sul presupposto di una plausibile frode;**
- **non possa ritenere, per tali motivi, sussistente la causa di incompatibilità in capo al dott. Sergio Di Blasi e, dunque, non possa espellerlo per decadenza in ragione degli anzidetti dati manifestamente viziati *ab origine* dalla suddetta nullità e, prim'ancora, dall'apparente falsità materiale e ideologica;**
  - **debba, dunque, concludere il procedimento di contestazione dell'ipotizzata condizione ostativa risolvendo negativamente le perplessità agitate e, per l'effetto, dichiarando il predetto componente del civico consesso compatibile nell'esercizio della carica alla quale è stato chiamato dal corpo elettorale.**

Concludendo, ritengo opportuno segnalare, altresì, l'opportunità che, nella circostanza, il consiglio comunale ribadisca, con netta e indefettibile statuizione, l'univoca volontà, da sempre manifestata, di mantenere l'anzidetta partecipazione azionaria nel limite del 2,07% del capitale sociale della "Yele S.p.a.", valutando, altresì, l'esperimento delle pertinenti azioni legali, in sede civile e penale, dirette a tutelare gli interessi del Comune di Pisciotta e a salvaguardare la posizione degli organi comunali in relazione ai fatti e agli atti innanzi richiamati, conferendo, all'uopo, specifico mandato al Sindaco p.t. e ai responsabili degli uffici, per i consequenziali adempimenti di rispettiva competenza.

Nelle considerazioni svolte è la risposta al quesito sottopostomi.

Ascea-Salerno, li 18.10.2017



Avv. Pasquale D'Angiolillo