



**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**  
**PRIMA SEZIONE CIVILE**

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati

Dott. Francesco Antonio Genovese	Presidente
Dott.ssa Giulia Iofrida	Consigliere
Dott.ssa Loredana Nazzicone	Consigliere
Dott. Massimo Falabella	Consigliere
Dott. Eduardo Campese	Consigliere - rel.

Oggetto

ELETTORATO PA. SIVO - ART. 61, COMMA 1-BIS, DEL D.LGS. N. 267 DEL 2020 - INTERPRETAZIONE.
--

Ud. 01/07/2022 CC  
Cron.  
R.G.N. 1904/2022

ha pronunciato la seguente

**ORDINANZA**

sul ricorso n. 1904/2022 r.g. proposto da:

CARBONE VINCENZO, rappresentato e difeso, giusta procura speciale allegata in calce al ricorso, dagli Avvocati Prof.ri Massimo Luciani e Piermassimo Chirulli, nonché dall'Avvocato Francesco Gagliardi La Gala, con i quali elettivamente domicilia presso lo studio dei primi due in Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio n. 9.

- **ricorrente** -

**contro**

LOPARDI ANTONIO, rappresentato e difeso, giusta procura speciale allegata al controricorso, dagli Avvocati Giuseppe Ruscigno e Palmo Dorian Saracino, con i quali elettivamente domicilia in Roma, al Corso Trieste n. 95, presso lo studio dell'Avvocato Domenico Bonifacio.

- **controricorrente** -

**e**

COMUNE DI TRICARICO, in persona del Sindaco *pro tempore*; PROCURA GENERALE DELLA REPUBBLICA PRESSO LA CORTE DI APPELLO DI POTENZA.



avverso l'ordinanza, n. cronol. 3808/2021, della CORTE DI APPELLO DI POTENZA depositata in data 17/12/2021;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del giorno 01/07/2022 dal Consigliere dott. Eduardo Campese.

### FATTI DI CAUSA

1. Con ricorso ex art. 22 del d.lgs. n. 150 del 2011, depositato il 31 luglio 2019, Antonio Lopardi, in qualità di cittadino elettore, chiese al Tribunale di Matera, previo annullamento o disapplicazione della delibera del Consiglio comunale di Tricarico n. 00031 del 12 giugno 2019 nella sola parte in cui aveva convalidato l'elezione, tra l'altro, di Vincenzo Carbone a sindaco del medesimo Comune, di dichiarare la sussistenza, a carico del Carbone, della causa di incompatibilità ex art. 61, comma 1-bis, del T.U.E.L. (d.lgs. n. 267 del 2000), a tenore del quale "*Non possono ricoprire la carica di sindaco o di presidente di provincia coloro che hanno ascendenti o discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado che coprano nelle rispettive amministrazioni il posto di appaltatore di lavori o di servizi comunali o provinciali o in qualunque modo loro fideiussore*". A fondamento di tale istanza (e della conseguente richiesta di decadenza dalla carica), rappresentò che Graziano Tolve ed Antonia Eufemia Tolve, nipoti del predetto sindaco (figli di sua sorella) e, come tali suoi parenti in terzo grado, risultavano essere, rispettivamente, Presidente e Vicepresidente, nonché consigliera, della Cooperativa Futuro a r.l., che aveva in appalto il servizio comunale di macellazione del bestiame, sulla cui rendicontazione la Giunta comunale di Tricarico esercitava un potere di controllo e di adeguamento delle tariffe.

1.1. Il Carbone si costituì e contestò le avverse istanze, invocando una diversa lettura della menzionata norma da interpretarsi, a suo avviso, nel senso che il vincolo di parentela da considerarsi rilevante al fine di ritenere configurabile la causa di incompatibilità doveva essere inteso con riferimento al medesimo grado (secondo) ivi previsto per gli affini. Nella specie, pertanto, detta incompatibilità non sussisteva, attesa la parentela in terzo grado tra lui ed i suoi nipoti.

1.2. L'adito tribunale, con ordinanza dell'8 ottobre 2019, accolse il ricorso e dichiarò la decadenza di Vincenzo Carbone dalla carica predetta valutando come sussistente la descritta causa di incompatibilità.



2. Il gravame promosso avverso tale pronuncia dal Carbone è stato respinto dalla Corte di appello di Potenza con "ordinanza" del 17 dicembre 2021, resa nel contraddittorio con il Lopardi.

2.1. Per quanto qui ancora di interesse, quel giudice: i) ha disatteso l'eccezione di nullità della "*Scrittura privata di integrazione del contratto di affidamento del servizio di gestione del mattatoio comunale*" conclusa il 12 febbraio 2013 tra il Comune di Tricarico e la Cooperativa Futuro a r.l., con cui le parti avevano stabilito, tra l'altro, il prolungamento dell'ivi menzionato contratto di affidamento, sottoscritto il 20 febbraio 2009. Tanto in conseguenza del giudicato intervenuto a coprire una circostanza mai contestata dal Carbone, ossia la perdurante efficacia e validità del contratto suddetto; ii) scrutinando i criteri interpretativi assunti dal tribunale ai fini dell'applicazione dell'art. 61, comma 1-*bis*, del T.U.E.L., ne ha avallato l'ermeneutica letterale, sulla scorta del carattere disgiuntivo del morfema "o", e quella logico-sistematica. Entrambe ritenute ben confinate dal tribunale nel perimetro del principio della "*stretta interpretazione*" ed orientate alla ricerca della *mens legis*, rammentando che, nel porre limiti all'esercizio di funzioni pubbliche elettive, la legge persegue finalità costituzionalmente rilevanti, quali l'imparzialità della P.A., sancita dall'art. 97 della Costituzione.

3. Avverso questa "ordinanza", Vincenzo Carbone propone ricorso per cassazione, affidato a due motivi, cui resiste, con controricorso, illustrato anche da memoria ex art. 380-*bis*.1 cod. proc. civ., Antonio Lopardi. Non svolgono difese, in questa sede, il Comune di Tricarico ed il Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di appello di Potenza, anch'essi destinatari della notificazione del menzionato ricorso.

### **RAGIONI DELLA DECISIONE**

1. I formulati motivi di ricorso denunciano, in sintesi, rispettivamente:

I) «*Violazione e falsa applicazione degli artt. 2, 51 e 97 Cost.; dell'art. 61 del d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL); dell'art. 12 delle Preleggi (motivo ex art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c.)*». Si censura l'ordinanza impugnata laddove, interpretando erroneamente l'art. 61, comma 1-*bis*, del d.l.g. n. 267 del 2000, ha ritenuto l'odierno ricorrente incompatibile con la carica di sindaco, in quanto i figli della propria sorella (suoi parenti in terzo grado) sono appaltatori del Comune. Secondo la corte distrettuale, infatti, l'incompatibilità in parola deve applicarsi ai parenti fino al sesto grado, in quanto, la locuzione "*fino al secondo grado*" riguarderebbe solo gli affini;



II) «Error in procedendo per violazione e falsa applicazione dell'art. 345, comma 2, cod. proc. civ.. Violazione e falsa applicazione degli artt. 23 della legge n. 62 del 2005; 125 del d.lgs. n. 163 del 2006; 1418 cod. civ.. Omessa valutazione di un fatto decisivo per il giudizio (motivo ex art. 360, comma 1, nn. 3, 4 e 5 c.p.c.)». Si contesta la decisione impugnata nella parte in cui ha ritenuto inammissibile il primo motivo di appello, con il quale l'odierno ricorrente aveva "negato la sussistenza del fatto costitutivo posto dall'attore a fondamento della propria domanda ed assunto dal tribunale quale presupposto essenziale della propria pronuncia". Si era ivi lamentata, e la doglianza è riproposta in questa sede, la nullità e/o inefficacia della scrittura privata del 12 febbraio 2013 che prolungherebbe la validità del contratto pubblico del 20 febbraio 2009 ed avente validità di sei anni, con il quale era stata assegnata alla Cooperativa Futuro a r.l. la gestione del mattatoio comunale. Tanto determina l'assenza del presupposto determinativo, in ipotesi, dell'incompatibilità, in quanto il suddetto contratto pubblico è scaduto il 20 febbraio 2015.

2. Il secondo di tali motivi, il cui esame risulta logicamente prioritario rispetto al primo, si rivela insuscettibile di accoglimento nel suo complesso.

2.1. Invero, va immediatamente rimarcato che, come agevolmente emerge dall'ordinanza oggi impugnata (cfr. pag. 6: «Va detto, in primo luogo, che l'odierno appellante, oltre che nella fase amministrativa, nel corso del giudizio di primo grado non ha mai messo in discussione l'efficacia del contratto di affidamento del servizio comunale di macellazione, tanto meno con riferimento al profilo specifico, dedotto solo con l'atto di appello, concernente la scrittura privata anzidetta, onde contestare la sussistenza della condizione di incompatibilità dedotta dall'originario ricorrente. Anzi, ha sostenuto, in maniera infondata che l'incompatibilità, riconducibile a tale situazione, era stata rimossa in epoca precedente alla celebrazione del primo consiglio comunale con le dimissioni del presidente della soc. coop. Futuro a r.l., Giovanni Battista Tolve, l'unico con il quale - a suo dire - sussisteva la condizione di incompatibilità, essendo affine di secondo grado dell'appellante. In tal modo, ha finito per riconoscere la piena efficacia e validità dell'appalto di servizio di macellazione. Nessun rilievo, invece, nemmeno implicito è stato espresso in relazione alla validità ed efficacia della scrittura privata, integrativa del contratto di affidamento del servizio stipulato nel 2009, con cui è stata disposta la proroga del contratto originario, né il Comune di Tricarico ha mai inteso indire ulteriori gare, volte ad affidare il servizio di macellazione ad un diverso



*soggetto, pur dopo la scadenza del termine originario, evidentemente presupponendo che il menzionato atto integrativo fosse idoneo a spiegare i suoi effetti in relazione allo svolgimento del suddetto servizio. Perciò appare davvero paradossale che il Carbone, nella sua veste di appellante, abbia chiesto a mezzo del proprio difensore di dichiarare la nullità di un contratto di appalto di un servizio pubblico di cui è parte il Comune di Tricarico, che il medesimo non ha mai inteso mettere in discussione, nemmeno dopo essere stato eletto sindaco, nonostante costituisca la fonte della sua incompatibilità»), - oltre che da quanto espressamente riferito dallo stesso ricorrente, a pag. 6 del proprio ricorso, con riguardo alla difesa da lui esposte in primo grado - il fatto costituente "la fonte di incompatibilità", ossia il rapporto ancora intercorrente tra il Comune di Tricarico e la Cooperativa Futuro a r.l., era stato riconosciuto come tale anche dal Carbone, sia in sede di convalida degli eletti, sia in primo grado. Egli, infatti, allorquando, nella prima seduta consiliare (12 giugno 2019), si era visto contestare l'incompatibilità con la carica di Sindaco dovuta proprio al rapporto suddetto (e dalle cariche ricoperte nella menzionata cooperativa da due suoi nipoti, figli di sua sorella, nonché dal cognato), si era limitato ad affermarne l'avvenuto superamento in data 28 maggio 2019, per effetto dell'avvenuta accettazione, da parte dell'assemblea dei soci della menzionata cooperativa, delle dimissioni dalla carica di amministratore della stessa di Giovanni Battista Tolve, cognato dell'odierno ricorrente. Parimenti, nel giudizio di primo grado, quest'ultimo, logicamente assumendo la piena efficacia dell'appalto di servizi in questione, aveva sostenuto soltanto, analogamente a quanto si è appena riferito, che la incompatibilità suddetta era venuta meno in epoca precedente la celebrazione del primo consiglio comunale. Dunque, il fatto "fonte di incompatibilità" (attuale persistenza ed efficacia dell'appalto di servizi citato), non soltanto non era stato oggetto di specifica contestazione da parte del Carbone, ai sensi dell'art. 115 cod. proc. civ., acquisendo così idoneità a costituire fondamento dell'assumenda decisione del tribunale, ma era stato persino riconosciuto nella sua esistenza dal diretto interessato, che ne aveva teorizzato il solo superamento.*

2.2. Tanto, allora, da un lato, giustifica l'assunto della corte distrettuale circa l'inammissibilità del primo motivo di gravame ivi formulato dal Carbone, «*dal momento che, sulla questione concernente la validità del contratto di affidamento del servizio di gestione del macello comunale, si è formato il giudicato*» (cfr. pag. 5 dell'ordinanza predetta); dall'altro, rende infondato lo specifico profilo della doglianza in esame, nella parte in cui lamenta il vizio di cui all'art. 360, comma 1,



n. 5, cod. proc. civ., posto che il fatto di cui si lamenta l'omesso esame è stato esaminato e valutato dal giudice d'appello, che ne ha tenuto conto, al pari di altri elementi, nella formazione del proprio convincimento.

2.3. Va aggiunto, peraltro, che, come ancora si desume dall'ordinanza qui impugnata, nonché da quanto riferito dal ricorrente a pag. 8 del proprio ricorso circa il contenuto del primo motivo di gravame da lui ivi formulato, il Carbone, in quella sede, aveva (per la prima volta) sollevato la questione della inefficacia, non già della nullità (rilevabile di ufficio), della scrittura privata di proroga del menzionato contratto di affidamento del servizio di gestione del macello comunale (tanto che nelle conclusioni dell'atto di appello dal medesimo oggi trascritte in ricorso - *cf.* pag. 9 - non si rinviene alcuna istanza di declaratoria e/o di accertamento della invalidità, sub specie di nullità, di detta scrittura). Nemmeno sussiste, dunque, il paventato *error in procedendo* come pure denunciato con la censura in esame.

3. Venendo, allora, allo scrutinio del primo motivo, lo stesso si rivela fondato.

3.1. Giova premettere che costituisce circostanza assolutamente incontrovertibile l'esistenza del rapporto di parentela di terzo grado tra Vincenzo Carbone con Graziano Tolve ed Antonia Eufemia Tolve, suoi nipoti (figli di sua sorella), risultati essere, altrettanto pacificamente, rispettivamente, Presidente e Vicepresidente, nonché consigliera, della Cooperativa Futuro a r.l., che (tenuto anche conto di quanto si è detto disattendendosi il secondo motivo) aveva in appalto il servizio comunale di macellazione del bestiame, sulla cui rendicontazione la Giunta comunale di Tricarico esercita un potere di controllo e di adeguamento delle tariffe.

3.2. E' opportuno ricordare, poi, che, ai sensi dell'art. 61, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 267 del 2000 (recante il Testo Unico sull'ordinamento degli Enti Locali), rubricato "*Ineleggibilità e incompatibilità alla carica di sindaco e presidente di provincia*", "*Non possono ricoprire la carica di sindaco o di presidente di provincia coloro che hanno ascendenti o discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado che coprano nelle rispettive amministrazioni il posto di appaltatore di lavori o di servizi comunali o provinciali o in qualunque modo loro fideiussore*".

3.2.1. La doglianza in esame pone a questa Corte il quesito se la locuzione "*fino al secondo grado*", esistente in quella norma, debba essere riferita soltanto agli "*affini*", come opinato dalla corte distrettuale, secondo cui, quanto al grado di parentela, soccorrerebbero i criteri di cui agli artt. 74 e 77 cod. civ., «*che attribuiscono rilevanza al vincolo parentale, di norma, fino al sesto grado, così da*



*ricomprendere, nell'ambito delle condizioni di incompatibilità, anche i nipoti, quali parenti di terzo grado» (cfr. pag. 9 della decisione impugnata); oppure anche ai "parenti", come preteso dall'odierno ricorrente, con conseguente esclusione, nella specie, della invocata sua incompatibilità. Occorre individuare, peraltro, secondo la funzione assegnata dall'ordinamento alla Corte di cassazione, non una qualsiasi delle interpretazioni solo "possibili", ma quella "esatta" (art. 65 ord. giud.), sulla base del diritto positivo, altresì ricordandosi che, «a fronte di più significati possibili della stessa disposizione, è compito dell'interprete escludere quello che difetti di coerenza con i dettami della Costituzione, in quanto, in linea di principio, le leggi si dichiarano incostituzionali perché è impossibile darne interpretazioni secundum Constitutionem e non in quanto sia possibile darne interpretazioni incostituzionali» (cfr., in motivazione, Cass. n. 14900 del 2002).*

4. Fermo quanto precede, ad avviso del Collegio, l'opzione interpretativa fatta propria dalla corte di appello non può ritenersi corretta alla stregua delle considerazioni tutte di cui appresso.

4.1. Invero, è noto che, giusta l'art. 12, comma 1, delle Disposizioni sulla legge in generale (cd. Preleggi) - rubricato "Interpretazione della legge" - "Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore", e la giurisprudenza di legittimità ha opportunamente sancito che, «Nell'ipotesi in cui l'interpretazione letterale di una norma di legge o [...] regolamentare sia sufficiente ad individuarne, in modo chiaro ed univoco, il relativo significato e la connessa portata precettiva, l'interprete non deve ricorrere al criterio ermeneutico sussidiario costituito dalla ricerca, mercé l'esame complessivo del testo, della "mens legis", specie se, attraverso siffatto procedimento, possa pervenirsi al risultato di modificare la volontà della norma si come inequivocabilmente espressa dal Legislatore. Soltanto qualora la lettera della norma medesima risulti ambigua (e si appalesi altresì infruttuoso il ricorso al predetto criterio ermeneutico sussidiario), l'elemento letterale e l'intento del Legislatore, insufficienti in quanto utilizzati singolarmente, acquistano un ruolo paritetico in seno al procedimento ermeneutico, sì che il secondo funge da criterio comprimario e funzionale ad ovviare all'equivocità del testo da interpretare, potendo, infine, assumere rilievo prevalente rispetto all'interpretazione letterale soltanto nel caso, eccezionale, in cui l'effetto giuridico risultante dalla formulazione della disposizione sia incompatibile con il sistema normativo, non essendo consentito all'interprete



correggere la norma nel significato tecnico proprio delle espressioni che la compongono nell'ipotesi in cui ritenga che tale effetto sia solo inadatto rispetto alla finalità pratica cui la norma stessa è intesa» (cfr., in termini, Cass. n. 24165 del 2018. In senso sostanzialmente analogo, si vedano pure Cass. n. 20357 del 2017, in motivazione; Cass. n. 5128 del 2001; Cass. n. 2533 del 1970);

4.2. Ciò posto, l'esegesi del riportato art. 61, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 267 del 2000, condotta secondo i canoni dell'art. 12 delle Preleggi, come puntualizzati dalla giurisprudenza testé riportata, persuade a ritenere che la locuzione "fino al secondo grado", rinvenibile in quella norma, debba essere riferita non soltanto agli "affini", ma anche ai "parenti".

4.3. Invero, va immediatamente rimarcato che l'interpretazione letterale e complessiva del testo, alla stregua del senso fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, si rivela inadatto, nella specie, ad assicurare un risultato certo in un senso (riferimento della locuzione "entro il secondo grado" solo agli affini), piuttosto che nell'altro (sua estensione anche ai parenti).

4.3.1. Se, infatti, con riguardo al significato da attribuire all'uso della lettera "o", posta fra i due termini, "parenti" ed "affini", ad essa può attribuirsi carattere disgiuntivo, in quanto esprime una relazione tra elementi tale per cui la fattispecie si realizza, e quindi si verificano le conseguenze, anche quando si avvera solo uno degli elementi (in altri termini, potrebbe escludersi che l'inciso "fino al secondo grado" sia riferibile a tutta la linea genealogica indicata nell'articolo *de quo*, riguardando lo stesso, per converso, esclusivamente il termine ad esso più prossimo, cioè gli "affini", disgiunti dai "parenti" dalla "o", in ossequio alla regola grammaticale della lingua italiana secondo cui "o" ha chiara portata disgiuntiva-esclusiva, diretta, cioè, a dividere due termini, con valenza escludente), pari dignità ermeneutica potrebbe riconoscersi ad una soluzione che, diversamente, riferisca l'inciso predetto anche ai *parenti*. E' noto, infatti, che, per indicare una possibilità di scelta fra due o più elementi la medesima lingua predetta ricorre spesso alle congiunzioni disgiuntive *o*, *oppure* ed *ovvero* (chiamate anche operatori di disgiunzione). In teoria, le forme *oppure* ed *ovvero* sono dei sinonimi, ma, essendo più formali, sono più frequenti nello scritto che nel parlato. In costrutti più lunghi o più complessi, come spesso accade proprio nei testi giuridici, l'uso di *ovvero* permette qualche volta - come spiegato da autorevoli studiosi - di "contrassegnare i termini principali di una coordinazione disgiuntiva rispetto ai termini accessori,





*distinti da o*". Viene riportato il seguente esempio tratto dal codice penale (art. 43): «*[il delitto] è colposo, o contro l'intenzione, quando l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline*». L'*ovvero* serve a distinguere le due fondamentali matrici del delitto colposo: la negligenza e l'inosservanza di una legge; gli *o* individuano, all'interno della definizione, alternative secondarie («*negligenza o imprudenza o imperizia*»), oppure semplici equivalenze terminologiche («*colposo, o contro l'intenzione*»). In altre parole, nei casi di concorrenza di *o* ed *ovvero*, è il termine più elevato che sembra avere maggiore importanza, e che, di conseguenza, fa da perno per strutturare il testo. Calando un siffatto ragionamento nella fattispecie di incompatibilità in esame, dunque, ben potrebbe assumersi che, come oggi sostenuto dal Carbone (cfr. pag. 15 e ss. del suo ricorso), «*il legislatore ha voluto tenere distinti i casi di potenziale incompatibilità considerandoli a coppie. Da un lato, infatti, ha posto i "discendenti o ascendenti" e, dall'altro, ha considerato i "parenti o affini fino al secondo grado"*». In quest'ultima ipotesi, peraltro, nemmeno rileverebbe indagare se la locuzione "*ovvero*" abbia, o non, valore disgiuntivo: in ogni caso, essa tiene ben distinte le due coppie di termini ed è essenzialmente premessa ad un secondo termine costituito da un'intera proposizione. Posto, cioè, che il legislatore ha distinto le due coppie di termini ("*ascendenti o discendenti*" e "*parenti o affini fino al secondo grado*"), il significato della congiunzione "*o*" che lega i termini all'interno delle coppie non sembra assumere valore disgiuntivo in senso proprio, bensì appare considerare naturalmente alternativi i due termini di ciascuna coppia. È evidente, invero, che una medesima persona non può trovarsi contemporaneamente nella condizione di *parente* e di *affine* del soggetto preso in considerazione (nella specie, il sindaco eletto), come non può trovarsi nella condizione di *ascendente* e *discendente*.

4.3.2. Posta l'importanza di una formulazione senza equivoci nei testi giuridici, si può capire che l'uso di "*ovvero*" come appena descritto sia ivi relativamente frequente, ma non se ne può dedurre che lo stesso vi debba svolgere sempre quella funzione. Infatti, anche in contesti giuridici "*ovvero*" può essere usato come semplice sinonimo in alternanza con *o*.

4.3.3. Per mera completezza (posto che la corrispondente ipotesi certamente non ricorre nella norma di cui ci si sta occupando), poi, va rimarcato che del tutto diverso è un altro uso di *ovvero* (in alcuni dizionari dato come quello principale):



l'uso esplicativo, dichiarativo o anche correttivo. I termini, in questo caso, non si escludono più ma si precisano, si chiariscono o si ridefiniscono. Si tratta pur sempre di una scelta fra due termini, poiché non sparisce il valore disgiuntivo, ma i due elementi si riferiscono alla stessa realtà.

4.3.4. La differenza fra i differenti usi di *ovvero* è prevalentemente semantica e quindi contestuale, gli indizi sintattici sono pochi. Si potrebbe aggiungere la presenza frequente della virgola per separare la congiunzione dal termine precedente, ma l'uso certamente non è generale e con un secondo termine breve non sempre si mette (nel nostro caso, comunque, manca).

4.4. In definitiva, ed alla stregua di tutto quanto finora esposto, l'assenza di criteri sintattici netti circa l'utilizzo delle congiunzioni disgiuntive *o* ed *ovvero* genera dei casi dubbi, come innegabilmente accade nella fattispecie in esame, sicché, da un lato, non convince appieno il significato dell'art. 61, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 267 del 2000 come licenziata dalla corte di appello (secondo cui esso sarebbe «...reso palese dal medesimo testo complessivo della norma, nella quale la lettera «o» viene adoperata in senso chiaramente disgiuntivo con riguardo alle varie fattispecie prese in considerazione». Cfr. pag. 10 dell'ordinanza impugnata); dall'altro, impone di fare ricorso al criterio sussidiario della individuazione dell'intento del Legislatore al duplice fine di (a) ovviare all'equivocità del testo da interpretare e (b) di scongiurare effetti giuridici incompatibili con il sistema normativo.

4.5. Fermo quanto precede, opina il Collegio che, per quanto di specifico interesse in questa sede, la locuzione "*fino al secondo grado*" contenuta nella norma suddetta debba riferirsi sia ai *parenti* che agli *affini*.

4.5.1. Invero, i due termini della medesima coppia sono certamente legati tra loro dalla collateralità e la congiunzione "o" non li mette in contrapposizione. Né, in contrario, appare persuasivo il rilievo del Loiardi secondo cui «sarebbe più rispondente al canone della razionalità non già suddividere i casi di incompatibilità a seconda della linea del legame (verticale piuttosto che collaterale), quanto la natura del legame, essendo i primi due termini ("ascendenti" e "discendenti") assimilabili al terzo, che nella disposizione immediatamente li segue ("parenti"), costituendone quest'ultimo il genus, nel cui ambito sono sussunti i primi due» (cfr. pag. 15 del suo controricorso): ciò, se non altro, perché imporrebbe, sostanzialmente, una modifica del testo letterale della norma riportando nella prima coppia ("ascendenti o discendenti") di termini uno di quelli ("parenti") proprio solo della seconda.



4.5.2. A ciò si aggiunga che, come condivisibilmente rimarcato dalla difesa del Carbone, se il Legislatore avesse voluto collegare la suddetta locuzione solo al lemma "affini" avrebbe avuto a disposizione, ragionevolmente, soluzioni più semplici, prima fra tutte quella di anteporre il riferimento agli "affini fino al secondo grado" a quello ai "parenti", così chiarendo che il limite del grado avrebbe dovuto valere (solo) per i primi e non per i secondi. La formulazione prescelta dal Legislatore, dunque, collega grammaticalmente, logicamente e normativamente la locuzione "fino al secondo grado" ad entrambi i lemmi qui rilevanti (*parenti ed affini*). L'uso di "o" invece di "e" è giustificabile ricordando l'uso linguistico e legislativo comune che si segue quando si vuole significare che è assolutamente indifferente che un certo soggetto od oggetto, cui si attribuisce una certa qualificazione, appartenga all'una o all'altra delle categorie considerate.

4.5.3. Non va dimenticato, poi, che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha sempre riconosciuto il principio di tassatività delle cause di incompatibilità, le cui norme (al pari di quelle che disciplinano le cause di ineleggibilità) sono di stretta interpretazione introducendo limitazioni al diritto di elettorato passivo (*cf. ex aliis*, anche nelle rispettive motivazioni, sentenze n. 67 del 2012, n. 283 del 2010 e n. 27 del 2009). Conclusione, questa, condivisa anche dalla giurisprudenza di legittimità, come agevolmente emerge dalla motivazione di Cass. n. 11580 del 2016, laddove si legge, tra l'altro (*cf. pag. 8 e ss.*), che «..., occorre ricordare che *ineleggibilità, incompatibilità ed incandidabilità costituiscono limitazioni al diritto di accesso e mantenimento delle cariche elettive e sono istituti tutti riconducibili alla volontà di tutelare valori fondamentali, quali la libera formazione della volontà dell'elettore, il libero esercizio del mandato elettorale, l'efficiente espletamento della carica, il prestigio delle cariche elettive, la salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, la imparzialità, la trasparenza ed il buon andamento della P.A.: interessi i quali vantano un indubbio rilievo costituzionale. Pur nelle loro differenze - sia tra le "cause di ineleggibilità rispetto a quelle di incompatibilità (le prime tradizionalmente intese a limitare lo ius ad officium, onde evitare lo strumentale insorgere di fenomeni di captatio benevolentiae e di metus publicae potestatis; le altre incidenti sullo ius in officio, per scongiurare l'insorgere di conflitti di interessi"*. Cfr. Corte cost. 5 giugno 2013, n. 120; 17 luglio 2007, n. 288; 3 marzo 1988, n. 235), sia rispetto alla incandidabilità (che consegue al giudizio di indegnità morale del soggetto quale effetto di sentenza penale di condanna per taluni reati) - si tratta di evenienze incidenti sull'accesso al munus pubblico. L'art. 51, comma 1, Cost.



*attribuisce a tutti i cittadini il diritto di accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge. Come questa Corte ha già ricordato (Cass. 16 gennaio 2004, n. 550), la giurisprudenza della Corte costituzionale è ferma nel ritenere che il diritto di elettorato passivo - quale diritto politico fondamentale, intangibile nel suo contenuto di valore ed annoverabile tra quelli "inviolabili", riconosciuti e garantiti dall'art. 2 Cost. - può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali paramenti fondamentali e generali (quali, appunto, quelli tutelati dall'art. 97, comma 1, Cost.: cfr., e pluribus, Corte cost., sentt. nn. 235 del 1988, 539 del 1990 e 141 del 1996), mentre ogni limitazione al diritto medesimo ha carattere di "eccezione" rispetto al generale e fondamentale principio del libero accesso, in condizioni di eguaglianza, di tutti i cittadini alle cariche elettive (cfr., e pluribus, sentt. nn. 166 del 1972 e 1020 del 1988). Dal punto di vista del diritto all'elettorato passivo, che costituisce ente diritto politico fondamentale, i limiti al medesimo si ancorano dunque all'art. 51 Cost.: il giudice delle leggi ha precisato che "le restrizioni del contenuto di un diritto inviolabile sono ammissibili solo nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale, e ciò in base alla regola della necessità e della ragionevole proporzionalità di tale limitazione" (Corte cost. 6 maggio 1996, n. 141; e cfr. ancora, per il necessario rispetto del principio di eguaglianza-ragionevolezza, Corte cost. 5 giugno 2013, n. 120; 6 novembre 2001, n. 350; 31 ottobre 2000, n. 450)...».*

4.6. Fatta questa necessaria premessa, ritiene il Collegio che non possa darsi seguito all'assunto della corte distrettuale secondo cui «...l'inciso "fino al secondo grado" sia riferibile soltanto agli affini e non anche al grado di parentela, da computare secondo i criteri previsti dagli artt. 74 e 77 cod. civ., che attribuiscono rilevanza al vincolo di parentela, di norma, fino al sesto grado, sì da ricomprendere nell'ambito delle condizioni di incompatibilità anche i nipoti quali parenti di terzo grado...» (cfr. pag. 9 dell'ordinanza impugnata). Opinare in tal senso, infatti, significherebbe stabilire, in assenza di una puntuale e corrispondente disposizione legislativa, una compressione del diritto di elettorato passivo decisamente sproporzionata, che travalica quei "limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale" richiamati dalla Corte costituzionale e dalla giurisprudenza di legittimità appena riportata.



4.6.1. Come si è già accennato, infatti, le cause di incompatibilità incidono *suo ius in officio*, per scongiurare l'insorgere di conflitti di interessi (cfr. Corte cost. 5 giugno 2013, n. 120; 17 luglio 2007, n. 288; 3 marzo 1988, n. 235). È ovvio che tanto più deve essere ampio lo spettro dei possibili soggetti da considerare in conflitto di interesse, quanto maggiore è la discrezionalità di cui gode il soggetto sottoposto a scrutinio (nel caso di specie, il sindaco). Tuttavia, la corte d'appello, sganciando dal lemma "*parenti*" la qualificazione "*fino al secondo grado*" e constatando l'assenza, nella disposizione in parola, di qualsivoglia ulteriore specificazione, ha finito con l'ipotizzare una incompatibilità che - onde scongiurarne il suo essere connessa *sine limite* al rapporto di parentela - deve necessariamente essere collegata a quanto disposto, con riguardo alla nozione ed alla rilevanza giuridica della parentela, dagli artt. 74 cod. civ. (secondo cui "*La parentela è il vincolo tra le persone che discendono da uno stesso stipite*") e 77 cod. civ. (a tenore del quale "*La legge non riconosce il vincolo di parentela oltre il sesto grado, salvo che per alcuni effetti specialmente determinati*"). Così operando, però, - come condivisibilmente osservato dal Carbone - si è sostanzialmente "*creata*" una norma che, semplicemente, non esiste nel diritto positivo e che l'ordinanza impugnata è stata costretta a "*costruire*" onde evitare che la sua interpretazione avrebbe condotto ad esiti inaccettabili. Ciò, però, altro non dimostra - giova ripeterlo, alla luce del carattere tassativo delle situazioni di incompatibilità sancito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Cassazione - che l'insostenibilità dell'interpretazione ivi accolta.

4.6.2. L'art. 77 cod. civ., peraltro, lungi dallo stabilire che il vincolo di parentela non sussiste oltre il sesto grado, dispone unicamente che la legge non lo riconosce al di là di tale grado. E se, normalmente, la legge non ascrive alcun effetto giuridico a tale dato di fatto (perché "*non lo riconosce*"), talora - invece - lo fa (cfr. artt. 87 e 583 cod. civ.), prevedendo "*alcuni effetti specialmente determinati*". È vero, allora, che la già menzionata Cass. n. 11580 del 2016 ha ritenuto che «*fermo il divieto di interpretazione analogica in materia di cause di ineleggibilità e di incompatibilità le relative disposizioni possono, tuttavia essere interpretate, nel rispetto del canone della ragionevolezza, in senso estensivo rispetto alla mera littera legis (Cass. 24 febbraio 2005, n. 3904; 16 gennaio 2004, n. 550)...*», ma non vi è chi non veda che, nella prospettiva ermeneutica seguita dalla corte distrettuale, l'art. 61, comma 1-*bis*, TUEL, in mancanza di una esplicita esclusione e/o di un espresso riferimento alla disposizione codicistica predetta (che



quella corte, come si è detto, si è vista "costretta a costruire"), ben potrebbe ingenerare dubbi interpretativi quanto alla operatività, anche in tale ipotesi, di quegli "effetti specialmente determinati" che fanno eccezione al limite del sesto grado. Pertanto, il rischio di una potenziale, incontrollata estensione dell'incompatibilità ivi sancita in nessun modo potrebbe farsi rientrare nella nozione di tale strumento ermeneutico.

4.7. L'interpretazione fin qui prescelta (quella cioè di riferire l'inciso "fino al secondo grado" sia ai *parenti* che agli *affini*), inoltre, trova conferma, per quanto ancora possa occorrere, anche alla stregua di un criterio sistematico, se solo si tiene conto del fatto che il successivo art. 64 del medesimo d.lgs. n. 267 del 2000, rubricato "Incompatibilità tra consigliere comunale e provinciale e assessore nella rispettiva Giunta", espressamente sancisce, al comma 4 (nel testo modificato da d.l. n. 80 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 140 del 2004), che "Il coniuge, gli ascendenti, i discendenti, i parenti e affini entro il terzo grado, del sindaco o del presidente della giunta provinciale, non possono far parte della rispettiva giunta né essere nominati rappresentanti del comune e della provincia": è sicuramente vero che l'utilizzo, in questo caso, della congiunzione "e" tra "parenti" ed "affini entro il terzo grado" (differentemente dalla diversa dicitura "parenti o affini entro il secondo grado" rinvenibile nell'art. 61, comma 1-bis) dà alla fattispecie astratta una struttura grammaticale (e quindi semantica) apparentemente diversa da quella di cui oggi si discute, tuttavia appare innegabile, ad avviso di questo Collegio, l'irragionevole discrasia che si avrebbe interpretando l'art. 61 qui in discussione nel senso stabilito dall'ordinanza impugnata. Nella prospettiva della corte d'appello, infatti, un soggetto legato al sindaco da vincolo di parentela, ad esempio, di quarto grado non potrebbe essere appaltatore del medesimo Comune ma potrebbe esserne nominato assessore o rappresentante ai sensi dell'art. 64. Ebbene: è evidente che il conflitto di interessi che potrebbe determinarsi rivestendo la carica di assessore e, quindi, concorrendo a determinare le scelte della Giunta e gestendo con ampia discrezionalità politica uno o più settori dell'Amministrazione, è ben più grave di quello che potrebbe derivare dall'essere appaltatore del Comune.

4.7.1. Un'analoga espressa equiparazione, del resto, sempre rimanendo nell'ambito della materia elettorale, si rinviene, a titolo meramente esemplificativo e non esaustivo, nella legge della Regione Sicilia n. 6 del 2011 (recante Modifiche di norme in materia di elezione, composizione e decadenza degli organi comunali e



provinciali), il cui art. 4: i) al comma 2, ha così sostituito il comma 6 dell'articolo 12 della legge regionale 26 agosto 1992, n. 7, e successive modifiche ed integrazioni, "6. *Non possono far parte della giunta il coniuge, gli ascendenti ed i discendenti, i parenti e gli affini sino al secondo grado, del sindaco, di altro componente della giunta e dei consiglieri comunali*"; ii) al comma 4, ha così sostituito il comma 5 dell'articolo 32 della legge regionale 6 marzo 1986, n. 9, e successive modifiche ed integrazioni: "5. *Non possono far parte della giunta il coniuge, gli ascendenti ed i discendenti, i parenti e gli affini sino al secondo grado, del presidente della provincia, di altro componente della giunta e dei consiglieri provinciali*". Anche in queste ipotesi, dunque, - chiaramente aventi il medesimo fondamento di quella in esame - si sono volute equiparare situazioni di incompatibilità per *parenti ed affini* entro un certo grado.

4.8. L'interpretazione dell'art. 61, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 267 del 2000 che qui si va proponendo appare, allora, l'opzione esegetica più ragionevole perché coerente con la *intentio legis*, anche in considerazione della natura e dei connotati dei legami intercorrente fra i soggetti ivi indicati: un legame che, quanto agli *ascendenti*, ai *discendenti* ed ai *parenti* certamente origina dalla consanguineità e, in linea di principio, può risultare più intenso, solido e consistente di quello - acquisito, non biologico - intercorrente tra gli *affini*. Ciò non toglie, tuttavia, che, in questo caso, l'equilibrio trovato dal Legislatore per la gestione di potenziali conflitti di interesse (tenendo presente che, sull'altro piatto della bilancia, vi sono qui l'art. 51 Cost. ed il fondamentale diritto di elettorato passivo) deve attestarsi, in modo non implausibile per tutto quanto si è fin qui detto e soprattutto in assenza di una specifica e chiara disposizione normativa che giustifichi, inesorabilmente, un'interpretazione più gravosa della fattispecie di incompatibilità di cui si discute, sul secondo grado di parentela, così da mantenersi nell'alveo della ragionevolezza (in modo da renderla insindacabile in questa sede) della scelta del legislatore, altrimenti eccessiva e non proporzionata, oltre che foriera di possibili dubbi di costituzionalità quanto meno per violazione dell'art. 51 Cost. (e dell'art. 2 Cost. ad esso strettamente legato), per l'ingiustificata compressione del diritto di elettorato passivo.

4.9. La corte potentina, pertanto, ha interpretato ed applicato la norma *de qua* secondo una lettura non ragionevole, né costituzionalmente orientata, sicché il motivo in esame va accolto, contestualmente enunciandosi il seguente principio di diritto:



«L'art. 61, comma 1-bis, del d.lgs. n. 267 del 2000, a tenore del quale non possono ricoprire la carica di sindaco o di presidente di provincia coloro che hanno ascendenti o discendenti ovvero parenti o affini fino al secondo grado che coprano nelle rispettive amministrazioni il posto di appaltatore di lavori o di servizi comunali o provinciali o in qualunque modo loro fideiussore», va interpretato nel senso che la locuzione "fino al secondo grado", ivi esistente, deve essere riferita sia agli "affini" che ai "parenti"».

5. L'ordinanza impugnata, dunque, deve essere cassata in relazione al motivo accolto, e, non essendo necessari ulteriori accertamenti in fatto, la causa può essere decisa nel merito, ex art. 384, comma 2, cod. proc. civ., rigettandosi la domanda come originariamente proposta dal Lopardi con il proprio ricorso, ex art. 22 del d.lgs. n. 150 del 2011, depositato il 31 luglio 2019 innanzi al Tribunale di Matera.

6. La sostanziale novità della questione interpretativa affrontata legittima, ex art. 92 cod. proc. civ., la integrale compensazione tra le parti delle spese dell'intero giudizio.

7. Va, disposta, infine, per l'ipotesi di diffusione del presente provvedimento, l'omissione delle generalità e degli altri dati identificativi a norma dell'art. 52 del d.lgs. n. 196/2003.

#### **PER QUESTI MOTIVI**

La Corte accoglie il primo motivo di ricorso del Carbone, respingendone il secondo. Cassa l'ordinanza impugnata e, decidendo la causa nel merito, rigetta la domanda proposta dal Lopardi con il proprio ricorso, ex art. 22 del d.lgs. n. 150 del 2011, depositato il 31 luglio 2019 innanzi al Tribunale di Matera.

Compensa integralmente tra le parti le spese dell'intero giudizio.

Dispone, per l'ipotesi di diffusione del presente provvedimento, l'omissione delle generalità e degli altri dati identificativi a norma dell'art. 52 del d.lgs. n. 196/2003.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio della Prima sezione civile della Corte Suprema di cassazione, l'1 luglio 2022.

Il Presidente  
Francesco Antonio Genovese

