



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

Delibera n. 960 del 7 settembre 2016

Delibera concernente la inconfiribilità, ex art. 3 d.lgs. 39/2013, dell'incarico di Presidente della FIGC ricoperto dal dott. Carlo Tavecchio, per essere lo stesso destinatario della condanna con sentenza passata in giudicato, per il reato di abuso d'ufficio. Fascicolo UVMAC/2532/2016

Il Consiglio dell'Autorità nazionale anticorruzione

nell'adunanza del 7 settembre 2016;

visto l'articolo 1, comma 3, della legge 6 novembre 2012, n. 190, secondo cui l'Autorità esercita poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle pubbliche amministrazioni e ordina l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dal piano nazionale anticorruzione e dai piani di prevenzione della corruzione delle singole amministrazioni e dalle regole sulla trasparenza dell'attività amministrativa previste dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza;

visto l'art. 3, co. 1 del d.lgs. n. 39/2013 relativo all' "Inconfiribilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione";

visto l'art. 16, co. 1 del d.lgs. 39/2013, che statuisce "L'Autorità nazionale anticorruzione vigila sul rispetto, da parte delle amministrazioni pubbliche, degli enti pubblici e degli enti di diritto privato in controllo pubblico, delle disposizioni di cui al presente decreto, anche con l'esercizio di poteri ispettivi e di accertamento di singole fattispecie di conferimento degli incarichi";

visto l'art. 15, co. 3 lettera l) del d.lgs. 235/2012, che afferma: "La sentenza di riabilitazione, ai sensi degli articoli 178 e seguenti del codice penale, è l'unica causa di estinzione anticipata dell'incandidabilità e ne comporta la cessazione per il periodo di tempo residuo. La revoca della sentenza di riabilitazione comporta il ripristino dell'incandidabilità per il periodo di tempo residuo";

vista la relazione dell'Ufficio vigilanza sulle misure anticorruzione (UVMAC).

Fatto

Con esposto acquisito al n. 0082941 del protocollo generale del 25.05.2016, il CODACONS ha inviato a codesta Autorità, per conoscenza, una diffida ex artt. 2 l. 241/90 e 328 c.p. indirizzata al CONI, evidenziando la situazione di ineleggibilità relativa al Presidente della FIGC Carlo Tavecchio, eletto in data 11 agosto 2014 dall'Assemblea Federale della suddetta Federazione.

Nello specifico, il CODACONS sostiene l'illegittimità della nomina del Presidente della citata Federazione, alla luce di quanto apparso su alcuni siti internet e cioè che lo stesso avrebbe riportato, tra il 1970 e il 1998, cinque condanne penali, per un totale di un anno, tre mesi e 28 giorni di reclusione. Tali precedenti penali determinerebbero una situazione di ineleggibilità ai sensi dell'art.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

29 dello Statuto della FIGC, norma secondo il quale “Sono inoltre ineleggibili coloro che hanno riportato condanne penali passate in giudicato per reati non colposi a pene detentive superiori a un anno ovvero a pene che comportino l’interdizione dai pubblici uffici superiore a un anno, e abbiano subito sanzioni a seguito dell’accertamento di una violazione delle Norme Sportive Antidoping del CONI o delle disposizioni del Codice Mondiale Antidoping WADA”.

Pertanto, l’Associazione, invocando i poteri di vigilanza e controllo del CONI sulle Federazioni Sportive Nazionali, sanciti nello Statuto dello stesso Comitato (art. 23), ha chiesto che l’attuale Presidente fosse rimosso.

Ritenuto in diritto

a) Il d.lgs. n. 39/2013

La norma che potrebbe venire in rilievo nel caso in esame è l’art. 3 del d.lgs. 39/2013, rubricato “*Inconferibilità di incarichi in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione*” ai sensi del quale:

“1. A coloro che siano stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per uno dei reati previsti dal capo I del titolo II del libro secondo del codice penale, non possono essere attribuiti:

- a) gli incarichi amministrativi di vertice nelle amministrazioni statali, regionali e locali;
- b) gli incarichi di amministratore di ente pubblico, di livello nazionale, regionale e locale;
- c) gli incarichi dirigenziali, interni e esterni, comunque denominati, nelle pubbliche amministrazioni, negli enti pubblici e negli enti di diritto privato in controllo pubblico di livello nazionale, regionale e locale;
- d) gli incarichi di amministratore di ente di diritto privato in controllo pubblico, di livello nazionale, regionale e locale;
- e) gli incarichi di direttore generale, direttore sanitario e direttore amministrativo nelle aziende sanitarie locali del servizio sanitario nazionale.

2. Ove la condanna riguardi uno dei reati di cui all’articolo 3, comma 1, della legge 27 marzo 2001, n. 97, l’inconferibilità di cui al comma 1 ha carattere permanente nei casi in cui sia stata inflitta la pena accessoria dell’interdizione perpetua dai pubblici uffici ovvero sia intervenuta la cessazione del rapporto di lavoro a seguito di procedimento disciplinare o la cessazione del rapporto di lavoro autonomo. Ove sia stata inflitta una interdizione temporanea, l’inconferibilità ha la stessa durata dell’interdizione. Negli altri casi l’inconferibilità degli incarichi ha la durata di 5 anni.”

Le fattispecie penali considerate, ai fini dell’applicazione della norma su indicata, sono quelle disciplinate al capo I del titolo II del libro secondo del codice penale ovvero “*Dei delitti contro la Pubblica Amministrazione*” e, in particolare, “*Dei delitti dei pubblici ufficiali contro la Pubblica Amministrazione*” nonché i delitti cui rinvia l’art. 3 comma 1 l. 97/2001 dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater e 320 del codice penale.

La consultazione di molteplici siti ha consentito di verificare che le cinque condanne penali, passate in giudicato, riguardano una serie di reati (falsità in titolo di credito continuato in concorso; violazione delle norme per la repressione dell’evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto; omesso versamento delle ritenute previdenziali ed assistenziali; omissione o falsità in registrazione o denuncia obbligatorie; omissione o falsità in denunce obbligatorie; violazione delle norme per la tutela delle acque dall’inquinamento) tra i quali anche il delitto di abuso d’ufficio ex art.



Autorità Nazionale Anticorruzione

Presidente

323 c.p. (sentenza del 15 ottobre 1998, Tribunale di Como) che figura tra le fattispecie richiamate al comma 1 dell'art. 3.

Ai fini dell'integrazione del disposto, tuttavia, non pare sussistere l'ulteriore presupposto applicativo dell'art. 3, relativo alla natura giuridica dell'ente nel quale la carica è rivestita e che nel caso in esame è la Federazione la quale si struttura come ente di diritto privato.

La legislazione ha progressivamente sancito il carattere privatistico delle federazioni sportive nazionali riconoscendo alle stesse la natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato, intendendole definitivamente assoggettare al diritto comune.

Il decreto legislativo 23 luglio 1999 n. 242 e ss.mm.ii., recante «Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - C.O.N.I., a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59» afferma espressamente che:

- il C.O.N.I. (Confederazione delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate), ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali (art. 1). Il Comitato viene a configurarsi come un ente pubblico, soggetto alla disciplina del parastato (L. n 70 del 1975), comunemente considerato quale ente federativo a base associativa.

Al C.O.N.I. spetta quindi la funzione di associare le Federazioni Sportive, che raggruppano associazioni o associazioni di persone e che hanno la caratteristica di occuparsi di una sola disciplina sportiva.

- le Federazioni sportive nazionali (FSN) e le Discipline sportive associate hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato, non perseguono fini di lucro e sono soggette, per quanto non espressamente previsto dal medesimo decreto, alla disciplina del codice civile e delle relative disposizioni di attuazione (art. 15). In particolare, le FSN sono costituite da società, da associazioni sportive e, nei casi previsti dagli statuti in relazione alla particolare attività, anche da singoli tesserati. Il CONI riconosce una sola Federazione sportiva nazionale per ciascuno sport.

Con particolare riferimento alla Federazione Italiana Giuoco Calcio (F.I.G.C.) lo Statuto stabilisce espressamente che è un'associazione riconosciuta con personalità giuridica di diritto privato, avente lo scopo di promuovere e disciplinare l'attività del giuoco del calcio e gli aspetti ad essa connessi e costituisce l'associazione delle società e delle associazioni sportive (le "società") che perseguono il fine di praticare il giuoco del calcio in Italia.

Tale impostazione pare confermata anche dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato che ha avuto modo di chiarire che, eccetto determinati casi in cui la Federazione assume una veste pubblicistica poiché agisce in qualità di organo del C.O.N.I. con attività finalizzate alla realizzazione di interessi fondamentali ed istituzionali dell'attività sportiva (cfr. Cassazione civile, sez. un., n. 13619/2012), in generale le Federazioni operano come associazioni di carattere privato, specificatamente quando è chiamata ad applicare norme che attengono alla vita interna della federazione ed ai rapporti tra società sportive e tra le società stesse e gli sportivi professionisti.

Nel caso di specie, la Federazione ha operato come organismo di diritto privato, considerato che l'elezione del Presidente della FGCI è operazione riconducibile a quel complesso di attività proprie della vita interna e organizzativa dell'ente.



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

b) *L'incidenza della sentenza di riabilitazione sulla causa di inconfiribilità ex art. 3 del d.lgs. 39/2013.*

Assorbente di ogni altra considerazione è il fatto che, la consultazione degli stessi siti ha permesso di rilevare che nei confronti del Presidente Tavecchio è stata pronunciata sentenza di riabilitazione ex art. 178 del codice penale.

Il decreto 39/2013 nulla dispone in merito agli effetti della sentenza di riabilitazione sulla causa di inconfiribilità.

In materia di incandidabilità, tuttavia, il legislatore dispone che “3. La sentenza di riabilitazione, ai sensi degli articoli 178 e seguenti del codice penale, è l'unica causa di estinzione anticipata dell'incandidabilità e ne comporta la cessazione per il periodo di tempo residuo. La revoca della sentenza di riabilitazione comporta il ripristino dell'incandidabilità per il periodo di tempo residuo”(art. 15 del d.lgs. 235/2012).

La limitazione della rilevanza della sentenza di riabilitazione, solo con riferimento all'incandidabilità, non trova giustificazioni stante la *ratio* e la natura giuridica dell'istituto, simile a quello dell'inconfiribilità e considerate le ragioni di carattere logico-sistematico che depongono a favore dell'applicazione della medesima disciplina anche alle cause di inconfiribilità.

A sostegno di tale impostazione poggia in primo luogo, l'interpretazione in *bonam partem* dell'art. 15 su menzionato.

Come la stessa Cassazione civile ha ritenuto di affermare (sentenza n. 13831/2008), «l'incandidabilità non è un aspetto del trattamento sanzionatorio penale del reato, ma si traduce nel difetto di un requisito soggettivo per l'elettorato passivo» al pari dell'ineleggibilità che attiene “ai requisiti di accesso alle cariche elettive” ed interviene ad evidenziare il venir meno di un presupposto soggettivo di **meritevolezza**.

Sul punto, preme riportare alcune importanti pronunce che contribuiscono a chiarire la caratterizzazione non sanzionatoria della disposizione preclusiva esaminata. Con sentenza n. 695/2013, il Consiglio di Stato, sposando un'interpretazione fatta propria dalla Corte Costituzionale, nega la natura sanzionatoria dell'incandidabilità, riconoscendo all'istituto il fine primario di “allontanare dallo svolgimento del rilevante *munus* pubblico i soggetti la cui radicale inidoneità sia conclamata da irrevocabili pronunzie di giustizia. In questo quadro la condanna penale irrevocabile è presa in considerazione come mero presupposto oggettivo cui è ricollegato un giudizio di "indegnità morale" a ricoprire determinate cariche elettive: la condanna stessa viene, quindi, configurata alla stregua di "requisito negativo" o “qualifica negativa” ai fini della capacità di partecipare alla competizione elettorale e di mantenere la carica (Corte Cost., sentenza 31 marzo 1998, n. 114, con riguardo all'analoga fattispecie delle cause di incandidabilità previste, in materia di elezioni e nomine presso le regioni e gli enti locali, dalla legge 18 gennaio 1992, n. 16)”.

Già la Corte Costituzionale, in una storica pronuncia, aveva sostenuto la legittimità dell'incandidabilità inquadrando la misura nel solco di una “scelta discrezionale del legislatore” consistente “nell'aver attribuito all'elemento della condanna irrevocabile per determinati reati una rilevanza così intensa, sul piano del giudizio di indegnità morale del soggetto, da esigere, al fine del miglior perseguimento delle richiamate finalità di rilievo costituzionale della legge in esame - connesse ai valori dell'imparzialità, del buon andamento dell'amministrazione e del prestigio delle cariche elettive - l'incidenza negativa sulle procedure successive anche con riguardo alle sentenze di



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

condanna anteriori alla data di entrata in vigore della legge stessa (così Corte Cost., sent. n. 118/1994)”.
Nello stesso senso di è espressa codesta Autorità nell’orientamento n. 71 del 9 settembre 2014, secondo il quale «Sussiste l’inconferibilità, ai sensi dell’art. 3 del d.lgs. n. 39/2013, di un incarico dirigenziale conferito prima del 4 maggio 2013, nel caso in cui nei confronti del destinatario di tale incarico sia stata emessa una sentenza, anche non definitiva di condanna, per uno dei reati previsti dal capo I del titolo II del codice penale, anteriormente all’entrata in vigore della citata norma (4 maggio 2013), rappresentando “tale preclusione non un effetto penale o una sanzione accessoria alla condanna, bensì un effetto di natura amministrativa che, in applicazione della disciplina generale dettata dall’art. 11 delle preleggi sull’efficacia della legge nel tempo, regola naturaliter le procedure amministrative che si dispieghino in un arco di tempo successivo” (Cons. St., sez. V, 6 febbraio 2013, n. 695 e Corte cost., sent. nn. 407/1992 e n. 114/1998)».

Ciò chiarito, con la disciplina dettata al decreto 235/2012 il legislatore stabilisce che, nel caso di riabilitazione del condannato, e quindi di estinzione di ogni altro effetto penale della condanna, verrebbe a ricostituirsi quel requisito soggettivo essenziale per l’accesso alle cariche elettive, la cui decadenza aveva determinato l’incandidabilità e dunque l’ineleggibilità del candidato. A ben vedere, la misura dell’inconferibilità si atteggia nei confronti del condannato nella stessa maniera dell’incandidabilità. Tale istituto, giacché preposto al soddisfacimento di particolari esigenze proprie della funzione amministrativa e della pubblica amministrazione presso cui il soggetto condannato presta servizio, non costituisce sanzione o effetto penale della condanna, ma conseguenza del venir meno di un requisito soggettivo per l’accesso alle cariche nella Pubblica Amministrazione o per il loro mantenimento.

Se, dunque, l’effetto che discende dalla sentenza di riabilitazione sull’incandidabile è quello di riportare il condannato nella condizione di poter essere rieleggibile perché incensurato, deve ammettersi che il medesimo effetto si produca in ordine all’istituto dell’inconferibilità.

Anche a non voler condividere il ragionamento su espresso, depone a favore del venir meno della causa di inconferibilità come conseguenza della pronuncia di riabilitazione, l’interpretazione ampia della lettera della norma, ai sensi della quale, la riabilitazione estingue, tra l’altro, ogni altro effetto penale della condanna “salvo che la legge disponga altrimenti”.

L’inciso “altri effetti penali” si intende comprensivo di ogni effetto anche di natura civile o amministrativa derivante dalla sentenza di condanna, idoneo a diminuire la capacità giuridica del condannato. A rigor di logica, e in assenza di norme che dispongano altrimenti, tra gli effetti che la riabilitazione travolge sono inclusi anche le limitazioni all’esercizio di diritti soggettivi a carattere pubblico nella forma della inconferibilità.

L’inciso “altri effetti penali” si intende comprensivo di ogni effetto anche di natura civile o amministrativa derivante dalla sentenza di condanna, idoneo a diminuire la capacità giuridica del condannato. A rigor di logica, e in assenza di norme che dispongano altrimenti, tra gli effetti che la riabilitazione travolge sono inclusi anche le limitazioni all’esercizio di diritti soggettivi a carattere pubblico nella forma della inconferibilità.

L’inciso “altri effetti penali” si intende comprensivo di ogni effetto anche di natura civile o amministrativa derivante dalla sentenza di condanna, idoneo a diminuire la capacità giuridica del condannato. A rigor di logica, e in assenza di norme che dispongano altrimenti, tra gli effetti che la riabilitazione travolge sono inclusi anche le limitazioni all’esercizio di diritti soggettivi a carattere pubblico nella forma della inconferibilità.

Tutto ciò premesso e considerato,

DELIBERA

- l’insussistenza delle violazioni delle disposizioni di cui al decreto legislativo 39/2013, in ordine alla causa di inconferibilità di cui all’art. 3 del suddetto decreto, per le argomentazioni



Autorità Nazionale Anticorruzione
Presidente

di cui in motivazione, dandone comunicazione della stessa al segnalante e ai soggetti interessati.

Raffaele Cantone

Depositato presso la Segreteria del Consiglio in data 16 settembre 2016

Il Segretario, Maria Esposito