

REGIONE AUTONOMA FRIULI-VENEZIA GIULIA

Direzione regionale per le autonomie locali - Servizio degli affari giuridici e della consulenza, 10 agosto 1999, prot. n. 4498/1.3.16/1

Legge 154/1981, art. 3, primo comma, n. 1. Incompatibilità alla carica di consigliere comunale. Parere.

Con la nota sopra indicata, il Comune di ... ha chiesto di sapere se, ad avviso dello scrivente Servizio, possa sussistere la causa di incompatibilità contemplata dall'articolo 3, primo comma, n. 1, della legge 23 aprile 1981, n. 154, a carico di un consigliere comunale nella seguente ipotesi:

- a) il consigliere comunale è presidente - legale rappresentante di un'associazione sportiva;
- b) detta associazione ha in essere una convenzione con il Comune per l'uso e la gestione del servizio di pulizia e custodia della palestra della scuola media;
- c) l'associazione riceve contributi dal Comune a fronte di tale attività.

L'art. 3, primo comma, n. 1 della legge 154/1981 prevede, per quanto qui d'interesse, che non possa ricoprire la carica di consigliere comunale l'amministratore di ente, istituto o azienda che riceva, in via continuativa, una sovvenzione in tutto o in parte facoltativa, quando la parte facoltativa superi nell'anno il dieci per cento del totale delle entrate dell'ente.

Secondo la migliore dottrina¹, il termine "ente" deve essere inteso in senso lato e, pertanto, vi rientrano anche gli organismi privi di personalità giuridica. In questo senso si è del resto pronunciata anche la Corte di Cassazione (cfr. sent. n. 2068 del 22.6.1972, citata nella nota).

Per quanto riguarda la specificazione del concetto di "sovvenzione", secondo la dottrina² e la giurisprudenza³ essa deve consistere in un'erogazione continuativa a titolo gratuito, volta a consentire all'ente sovvenzionato di raggiungere, con l'integrazione del proprio bilancio, le finalità in vista delle quali è stato costituito. In definitiva, affinché si verifichi la situazione di incompatibilità in questione, la succitata norma prescrive che tale sovvenzione debba possedere tre caratteri:

- continuità, nel senso che la sua erogazione non deve essere saltuaria o occasionale,
- facoltatività (in tutto o in parte): l'intervento finanziario dell'ente non deve cioè derivare da un obbligo di legge o convenzionale, ovvero può essere in parte obbligatorio ed in parte facoltativo, tenuto conto di quanto viene specificato qui di seguito,
- notevole consistenza: l'apporto della sovvenzione dev'essere, - per la parte facoltativa, superiore al dieci per cento del totale delle entrate annuali dell'ente sovvenzionato.

Per completezza, si aggiunge che, secondo la giurisprudenza della Corte di Cassazione⁴, la sovvenzione può estrinsecarsi sia nell'erogazione di somme di denaro sia nella somministrazione di beni o di servizi.

Sulla base della documentazione inviata dal Comune (non risulta infatti se l'associazione sportiva riceva altri, ulteriori finanziamenti da parte del Comune medesimo, tali da determinare, appunto, l'avverarsi delle condizioni previste dalla disposizione in oggetto) e alla luce delle considerazioni sopra esposte, pare doversi ritenere che, nel caso prospettato, non sussisterebbe una causa di incompatibilità ai sensi dell'art. 3, primo comma, n. 1 della legge 154/1981.

Al di là delle definizioni dei termini "sovvenzione" e "contributo" contenute nel regolamento comunale per la disciplina delle sovvenzioni, sussidi ed ausilli finanziari e l'attribuzione di vantaggi economici, adottato ai sensi dell'articolo 12, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 - definizioni che, peraltro, avvicinerrebbero l'erogazione prevista dall'articolo 8 della convenzione citata al punto b) delle premesse, piuttosto alla figura del contributo - pare in effetti che tale erogazione possa configurarsi quasi come una sorta di corrispettivo dovuto dal Comune a fronte dell'attività di pulizia e di custodia della palestra svolta dalla controparte e volta a coprire una parte degli oneri da quest'ultima, per tali finalità, sostenuti.

¹ Cfr. P. Virga, Diritto amministrativo, Amministrazione locale, 3, ed. Giuffrè, II ed., 1994, pag. 78 e ss. e R.O. Di Stilo - E. Maggiora, Ineleggibilità e incompatibilità alle cariche elettive, ed. Maggioli, 1985, pag. 73.

² Cfr. R.O. Di Stilo - E. Maggiora, op.cit., pag. 75.

³ Cfr. Cass., sentt. n. 1372 e 1378 dd. 15.6.1967.

⁴ Cfr. Cass., Sez. I, sent. n. 2675 dd. 8.10.1974.

Nel caso in esame, quindi, difetterebbe il carattere della facoltatività del finanziamento, trovando lo stesso fondamento in una disposizione di natura convenzionale quale quella contenuta nel predetto articolo 8 della convenzione.

Resterebbe poi da valutare se, nel caso in questione, non possa configurarsi una causa di incompatibilità ai sensi dell'articolo 3, primo comma, n. 2 della medesima legge 154/1981.

Tale disposizione, in particolare, prevede che non possa ricoprire la carica di consigliere comunale "colui che, come titolare, amministratore...ha parte, direttamente o indirettamente, in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni o appalti ...nell'interesse...del comune...".

La suddetta causa di incompatibilità potrebbe in effetti sussistere, nel caso in oggetto, alla luce delle considerazioni che qui di seguito si espongono:

- l'associazione sportiva svolgerebbe in definitiva un servizio ("pulizia e custodia della palestra della scuola media") nell'interesse del Comune;
- il termine "servizi", usato dal legislatore in senso lato e generico, deve essere inteso, secondo la dottrina⁵, nell'accezione più ampia, per cui in essi devono farsi rientrare tutte le ipotesi che non possono essere comprese nelle esazioni di diritti, servizi di somministrazione e appalti, alla condizione, ovviamente, che tali servizi vengano svolti nell'interesse del Comune;
- la Corte di Cassazione, Sez. I, con sentenza n. 4156 dell'11 novembre 1976 aveva ravvisato l'ineleggibilità ai sensi dell'articolo 15, n. 7 del DPR 16 maggio 1960, n. 570 del presidente di un ente che esplica il servizio di sorveglianza su beni comunali⁶, affermando che, per effetto di tale norma "infatti ...deve ritenersi incompatibile la carica di consigliere comunale con quella di colui che comunque, direttamente o indirettamente, abbia parte in servizi o somministrazioni nell'interesse del Comune, potendosi verificare una situazione di conflitto e, quindi, una mancanza di obiettività nell'eletto".

Infine, si ricorda che l'indicazione delle procedure che devono essere eventualmente attivate per rimuovere le condizioni di incompatibilità è contenuta nell'articolo 7 della legge 154/1981.

⁵ Cfr. R.O. Di Stilo - E. Maggiora, op. cit., pagg. 79-80.

⁶ Si tratterebbe, cioè, di una fattispecie abbastanza simile a quella qui considerata.