

REGIONE AUTONOMA FRIULI VENEZIA GIULIA

Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali - Servizio affari istituzionali e sistema autonomie locali, 13 novembre 2006, prot. n. 18734

Incompatibilità amministratori di un'Unione di Comuni.

L'Unione chiede di conoscere un parere in merito alle cause di incompatibilità e/o ineleggibilità che potrebbero investire gli amministratori dell'Ente.

Più in particolare, si chiede se possa sussistere una causa di incompatibilità e/o ineleggibilità per il soggetto che riveste la carica di consigliere dell'Unione e che svolge, altresì, la propria attività lavorativa, quale dipendente di uno dei Comuni che costituiscono l'Unione, in comando presso l'Unione stessa.

Preliminarmente bisogna valutare se sia possibile applicare agli amministratori dell'Unione le cause di incompatibilità e/o ineleggibilità previste dalle vigenti disposizioni legislative, statali e regionali, nei confronti degli amministratori dei comuni, atteso che la legge regionale 9 gennaio 2006, n. 1, che non prevede cause di ineleggibilità e di incompatibilità per i componenti degli organi dell'Unione di comuni, al comma 10 dell'art. 23 contiene un rinvio, nei limiti della compatibilità, alle norme che disciplinano l'ordinamento dei Comuni.

Come evidenziato dal Ministero dell'Interno¹, si ritiene che le ineleggibilità e le incompatibilità non possano essere estese, con disposizioni statutarie, al di là dell'espressa previsione di legge. Infatti, la disciplina delle incompatibilità e delle ineleggibilità, prevista dal D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, deve intendersi specificamente riferita alle cariche ivi indicate e non ne sembra possibile l'estensione analogica, in considerazione del carattere tassativo e di stretto rigore che caratterizza le norme limitative in tema di esercizio delle cariche pubbliche elettive, alla luce della riserva di legge posta in materia dall'art. 51 della Costituzione.

La giurisprudenza e la dottrina sono concordi nel ritenere che le cause di ineleggibilità o di incompatibilità, in quanto limitative del diritto di elettorato passivo garantito dall'art. 51 Cost., hanno carattere tassativo e non possono quindi essere applicate a situazioni non espressamente previste².

Premesso un tanto, si pone il problema se il rinvio operato dall'art. 23, comma 10, della L.R. 1/2006 alle norme che disciplinano l'ordinamento dei Comuni sia idoneo ad attribuire fondamento giuridico alla possibilità di estendere ai componenti degli organi delle unioni di comuni le norme di legge dettate per gli amministratori comunali in materia di ineleggibilità e di incompatibilità.

Al riguardo, si ritiene possibile dare risposta affermativa. Infatti, in tal caso, l'applicazione analogica sarebbe effettuata non in via meramente interpretativa, ossia allo scopo di riempire una lacuna legislativa, ma sulla base di una precisa volontà espressa dal legislatore regionale, il quale, nell'art. 23 citato, ha esplicitamente previsto l'applicazione delle norme in materia di ordinamento dei comuni (comprehensive di quelle disciplinanti le cause di ineleggibilità e di incompatibilità degli amministratori) nei limiti della compatibilità con quanto stabilito nella L.R. 1/2006.

Entrando, ora, nel merito della fattispecie prospettata si tratta di valutare se si possa configurare una causa di incompatibilità e/o ineleggibilità in capo ad un amministratore dell'Unione che sia, altresì, dipendente di uno dei comuni dell'Unione e che svolge il suo lavoro in distacco presso l'Unione.

La fattispecie che più potrebbe avvicinarsi a quella in esame è quella di cui all'articolo 60, comma 1, numero 7), del D. Lgs 267/2000 il quale stabilisce che non è eleggibile a consigliere comunale il dipendente del comune per il rispettivo consiglio.

È pacifico che il dipendente in distacco presso un altro ente rimane giuridicamente alle dipendenze del comune che lo ha, all'origine, assunto. In tal senso si è espressa più volte la giurisprudenza la quale ha, al riguardo, affermato che: "Il comando o distacco del dipendente pubblico determina una precaria utilizzazione del dipendente stesso presso un soggetto diverso da quello nel cui ordinamento egli è inserito, senza l'effetto di modificarne lo stato giuridico, né di costituire con tale diverso soggetto, pubblico o privato che sia, un nuovo o diverso rapporto di impiego, ma solo di creare nell'impiegato l'obbligo di prestare servizio nell'interesse

¹ Si veda la risposta ad un quesito, pubblicata nella Guida agli enti locali de "Il Sole 24-Ore", n. 11 del 23 marzo 2002, in cui il Ministero dell'Interno ha inoltre affermato che la garanzia che le ineleggibilità e le incompatibilità siano poste da una norma di legge costituisce una forma di tutela nei confronti dei cittadini, ai quali viene assicurata, anche in tal modo, l'assoluta parità di condizioni sul territorio nazionale.

² T.A.R. Basilicata, 27 giugno 1995, n. 399 in Foro amm., 1996, pag. 246; Cass. Civ., 26 febbraio 1988, n. 2046, in Mass. Giur. it., 1988.

immediato del diverso ente e di essere sottoposto al relativo potere gerarchico, mentre lo stato giuridico ed economico dell'impiegato stesso resta regolato alla stregua dell'ordinamento proprio dell'ente distaccante”³.

Pertanto, nonostante la notevole affinità della fattispecie con quella descritta all'articolo 60, comma 1, numero 7), e, ricordando nuovamente la ratio fondamentale sottesa a tutte le norme sulle cause di incompatibilità e ineleggibilità consistente nella loro tassatività e non applicabilità analogica, ne consegue l'impossibilità di estendere la previsione di cui all'articolo 60 alla fattispecie in esame.

Anche la giurisprudenza, in una sua pronuncia⁴, ha escluso la sussistenza della causa di ineleggibilità di cui all'art. 60, comma 1, numero 7) in relazione ad un dipendente di altro ente pubblico, comandato temporaneamente presso il comune nell'ambito del quale egli si era candidato alle elezioni amministrative, adducendo che il soggetto in questione non assume per ciò solo la veste di “dipendente comunale” ma che, anzi, rimane alle dipendenze dell'ente che dispone il comando, la soggezione al quale si manifesta proprio nell'esecuzione del comando.

Infine, si rileva che, stante la varietà delle fattispecie concrete che potrebbero verificarsi, alcune delle quali tali da far nascere il dubbio dell'insorgenza di eventuali cause di incompatibilità o ineleggibilità o, quantomeno, il sospetto che possa essere compromessa l'imparzialità e neutralità che deve sempre contraddistinguere lo svolgimento di una carica politica, gli uffici regionali stanno effettuando valutazioni sull'opportunità di intervenire, in via legislativa, su tale argomento in occasione della predisposizione del disegno di legge regionale sull'ordinamento degli enti locali.

³ Cassazione civile, sentenza del 18 aprile 1983, n. 2655, in Mass. Giur. it., 1983.

⁴ Tribunale Catania, sentenza del 10 ottobre 2000. In altra occasione la Cassazione civile (sentenza dell'11 marzo 2005, n. 5449) è giunta ad analoghe conclusioni in relazione ad una fattispecie alquanto simile a quella in esame, e, riguardante, più in particolare, un lavoratore interinale posto al servizio dello stesso comune nell'ambito del quale si era candidato.