

**INCOMPATIBILITÀ TRA LA CARICA DI AMMINISTRATORE COMUNALE ED
AMMINISTRATORE DI PRO-LOCO
(08/03/2002)**

QUESITO:

Si chiede se, ai sensi dell'art. 16, comma 1 , lett. a) della L.r. 9/2/1995, n. 4, sussiste incompatibilità tra la carica di amministratore comunale e quella di amministratore della Pro loco.

RISPOSTA:

La fattispecie prospettata ricade nell'ambito di applicazione dell'articolo 16, comma 1, lett. a) della l.r. 4/1995 e success. modif. che sancisce che:

“Non può ricoprire la carica di sindaco, vicesindaco e consigliere comunale o circoscrizionale l'amministratore o il dipendente con potere di rappresentanza e di coordinamento di ente, istituto o azienda soggetto a vigilanza da parte del Comune o che dallo stesso 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”.

Tale disposizione è diretta ad evitare il conflitto di interessi che si realizza quando gli amministratori di enti sovvenzionati o vigilati dal Comune divengono amministratori comunali, cumulando la posizione di destinatari di benefici o di controlli con quella di erogatori dei benefici e di controllanti.

Perché vi sia incompatibilità secondo la legge regionale devono, dunque, sussistere le seguenti condizioni:

a) *che l'amministratore comunale ricopra il ruolo di amministratore o di dipendente con potere di rappresentanza e coordinamento.*

Sono incompatibili, secondo l'interpretazione prevalente, tutti gli amministratori, anche se privi della rappresentanza, mentre l'ulteriore condizione che il soggetto abbia anche funzioni di rappresentanza o poteri di coordinamento è richiesta solo per i dipendenti.

Relativamente al concetto di amministratori la giurisprudenza ha fornito interpretazioni molto ampie. Il termine amministratori, in diritto amministrativo, non ha un'accezione precisa, non designa un organo ben determinato, come accade in diritto privato, ad es. per le società commerciali, ma è riferibile a tutti i titolari di poteri di “amministrazione”, intendendosi come tali i componenti degli organi, individuali o collegiali, che esercitano in virtù della legge o dello statuto compiti di amministrazione attiva, cui sono riconducibili le funzioni di indirizzo, di rappresentanza, di organizzazione o di gestione dell'ente.

A tal fine è irrilevante la distinzione tra organi esecutivi e organi deliberativi, così come la distinzione tra attività di organizzazione e attività di gestione, in quanto entrambe rientrano nel concetto di amministrazione attiva.

In tale linea sono, ad esempio, da ritenersi compiti di amministrazione quelli di un organo collegiale cui è demandata la deliberazione dei bilanci preventivi e consuntivi, l'approvazione di regolamenti, l'approvazione e le modifiche dello statuto.

b) che i ruoli di cui alla lettera a) siano esercitati nell'ambito di enti, istituti o aziende.

La locuzione "enti ed istituti" comprende qualsiasi forma associativa volta al conseguimento di una finalità o scopo concreto e determinato, indipendentemente dalla sua natura pubblica o privata e dal conferimento alla stessa della personalità giuridica. Nella nozione di ente devono ritenersi comprese anche le associazioni non riconosciute, che, pur non dotate di personalità giuridica, siano dotate di autonomia amministrativa e patrimoniale. Anche la finalità dell'associazione non è rilevante, ritenendosi ricompreso nell'ambito applicativo della norma qualunque fenomeno associativo, con o senza fini di lucro.

c) che gli enti di cui alla lettera b) siano soggetti a vigilanza da parte del Comune.

Per vigilanza deve intendersi ogni forma di ingerenza o di controllo del Comune sull'ente controllato idoneo ad incidere sul processo formativo della volontà dell'ente.

Secondo la Corte di Cassazione il termine vigilanza deve essere interpretato nella sua accezione più lata, quindi non in modo limitativo con riferimento ai soli controlli di legittimità, ma con riferimento anche a controlli di più ampia e diversa natura. Quindi, ad esempio, la presenza di un rappresentante del Comune alle riunioni del Consiglio direttivo, è espressione di un potere di vigilanza. Il fatto che il rappresentante sia privo del diritto di voto non è incompatibile con il potere di vigilanza, in quanto questo potere si esercita anche attraverso la conoscenza dell'andamento della gestione che la presenza del rappresentante del Comune consente di realizzare. (sent. Cassazione civile, Sezione I, 28 dicembre 2000, n. 16203).

d) oppure che gli stessi enti ricevano dal Comune una sovvenzione in tutto o in parte facoltativa;

Il concetto di sovvenzione si diversifica chiaramente da quello di corrispettivo. Non si ha dunque sovvenzione nel caso in cui la somma corrisposta avvenga in relazione a prestazioni svolte in favore dell'ente. La sovvenzione si intende facoltativa nel senso e nei limiti in cui non trovi origine in un obbligo stabilito dalla legge. Non si sottrae dal concetto di sovvenzione facoltativa un contributo dovuto sulla base di un regolamento comunale, laddove la determinazione del regolamento sia riconducibile ad una scelta discrezionale dell'ente.

e) che la sovvenzione sia corrisposta in via continuativa.

La sovvenzione deve avere carattere continuativo; in caso contrario essa si configura come contributo occasionale, irrilevante ai fini dell'incompatibilità.

f) che la sovvenzione superi nell'anno il dieci per cento del totale delle entrate dell'ente.

La sovvenzione non determina incompatibilità qualora sia inferiore al 10% delle entrate totali dell'ente, considerando tutti i tipi di entrate, in quanto la legge non fa alcuna distinzione. La sovvenzione, infatti, può consistere anche nel trasferimento o nell'utilizzo di beni e servizi (come avviene per esempio per le associazioni sportive che usufruiscono degli impianti dell'ente).

~~~~~

Ciò premesso, in relazione al quesito formulato, si rileva anzitutto che la Pro loco sembra, secondo il prevalente orientamento, rientrare tra gli enti contemplati dalla norma. Altra condizione certa è il carattere di discrezionalità e, quindi, facoltatività della sovvenzione che viene erogata dal Comune, non essendo più prevista da alcuna legge.

Per quanto concerne le altre condizioni che determinano l'insorgere di incompatibilità per gli amministratori comunali, occorrerà verificare nel caso concreto se esse ricorrono o meno.

Si rammenta, per completezza, che, ai sensi dell'articolo 17 della l.r. 4/95, ***“Non costituiscono cause di ineleggibilità o di incompatibilità gli incarichi e le funzioni conferiti ad amministratori del comune e della circoscrizione in virtù di una norma di legge, statuto o regolamento in connessione con il mandato elettivo”***.

Gli amministratori comunali che, in virtù di una norma di legge, statutaria o regolamentare siano amministratori, nell'accezione sopra descritta, delle pro loco non ricadono, pertanto, nell'incompatibilità prevista dalla legge.

Resta da sottolineare che per “norma statutaria o regolamentare” si intende, pacificamente, riferirsi ad una fonte normativa dell'ente locale e non dell'ente sovvenzionato.

In sostanza, affinché operi l'esimente alla causa di incompatibilità di cui all'art. 17 l.r. 4/95 occorre che la presenza di uno o più amministratori comunali all'interno di un ente sia prevista, ad esempio, nello statuto comunale o nel regolamento comunale per l'erogazione dei contributi, o attraverso una norma speciale, cioè dettata con specifico riferimento alla pro loco, oppure a carattere generale cioè valida per tutti gli enti cui il Comune eroga sovvenzioni in modo continuativo, magari superiori ad un certo importo.

E' evidente che lo statuto della Pro loco, che, tra l'altro, a norma della l.r. 6/2001 viene approvato dal Comune, dovrà essere reso coerente con le norme comunali, laddove disciplina la composizione dei propri organi