

APPLICAZIONE DEGLI ARTICOLI 15 E 16 DELLA L.R. 9/2/1995, N. 4 E
SUCCESSIVE MODIFICAZIONI E INTEGRAZIONI
(15/04/2002)

QUESITO:

Si chiedono le seguenti precisazioni in merito all'applicazione degli articoli 15 e 16 della L.r. n. 4/95 e succ. modif. e integr.:

1. La Comunità Montana fa parte delle forme associative previste dalla L.r. n. 54/98?
2. Il Segretario di una Comunità Montana che non intenda avvalersi dell'istituto dell'aspettativa, é eleggibile a Sindaco, Consigliere o Assessore di un Comune membro della Comunità stessa o ricade nelle ipotesi di ineleggibilità ex art. 15 della L.r. n. 4/95?
3. I trasferimenti che il Comune effettua a finanziamento delle spese generali di funzionamento della Comunità Montana, e quindi non a fronte di servizi delegati, sono da comprendersi tra le sovvenzioni previste all'art. 16, c. 1, lett. a) della L.r. n. 4/95?
4. L'incarico di Segretario di Comunità Montana é compatibile con la carica di Sindaco, Consigliere o Assessore di un Comune membro della Comunità stessa, ovvero ricade nelle ipotesi di incompatibilità sancite dall'art. 16 della L.r. n. 4/1995?

RISPOSTA:

1. La Comunità montana fa parte delle forme associative previste dalla l.r. 54/98?

La natura giuridica ed il ruolo istituzionale delle Comunità montane vengono delineati e definiti attraverso le seguenti norme della l.r. 54/1998:

- **art. 2 c. 3:** le comunità locali sono ordinate in Comuni e *Comunità montane che ne rappresentano la forma associativa;*
- **art. 2 c. 5:** la Comunità montana è *l'ente locale che rappresenta un livello intermedio per lo svolgimento delle funzioni comunali;*
- **art. 2 c. 6:** I Comuni e le *Comunità montane hanno autonomia statutaria, normativa, organizzativa ed amministrativa;*
- **art. 2 c. 7:** I Comuni e le *Comunità montane esercitano, con le modalità di cui alla presente legge funzioni tra loro ripartite secondo il principio della sussidiarietà;*
- **art. 71 c. 1:** Le *Comunità montane sono enti locali finalizzati all'esercizio in modo associato delle funzioni comunali nonché dei servizi di base dei cittadini;*
- **art. 71 c. 2:** *Le Comunità montane rappresentano lo strumento di attuazione della politica regionale per la montagna.*

La Comunità montana, inoltre, è annoverata, unitamente alle Associazioni dei Comuni, al Consorzio BIM, alle convenzioni, agli accordi di programma e al Conseil de la plaine tra le **“forme di collaborazione”** fra enti locali, disciplinate nella parte IV, titolo I.

La lettura coordinata delle suddette disposizioni induce a ritenere che le Comunità montane sono sì considerate come *forme associative*, e tuttavia profondamente differenziate rispetto alle forme associative che si costituiscono tra enti locali su base volontaria (es. associazioni di Comuni di cui agli artt. 93 e segg.), in quanto esse sono enti locali, sono previste e disciplinate dalla legge regionale e sono dotate di un ampio grado di autonomia rispetto ai Comuni membri, in quanto la loro esistenza non dipende dalla volontà dei Comuni stessi.

2. Il segretario di una Comunità montana che non intende avvalersi dell'istituto dell'aspettativa è eleggibile a sindaco, consigliere o assessore di un Comune membro della Comunità stessa o ricade nelle ipotesi di ineleggibilità ex art. 15 l.r. 4/1995?

Esclusa l'applicabilità al segretario di comunità montana di tutte le altre ipotesi contemplate dall'art. 15 comma 1, l.r. 4/1995, egli potrebbe ricadere - sul presupposto, che si è analizzato nella risposta al primo quesito - in quella di cui alla lettera l), secondo la quale sono ineleggibili gli “ *amministratori e dipendenti con funzioni di rappresentanza o con poteri di organizzazione o coordinamento del personale degli enti strumentali del comune e delle forme associative tra enti locali, previste dalla legge regionale 7 dicembre 1998, n. 54.* ”.

Si ritiene, tuttavia, che nell'interpretare una norma non si possa prescindere dalla sua *ratio* e che questa possa desumersi sia dall'insieme delle disposizioni che disciplinano una data materia, sia dalla sua genesi, nonché dalle sue vicende modificative.

Il testo originario dell'art. 15, comma 1 lett. l) l.r. 4/1995 che sanciva l'ineleggibilità per gli “ *amministratori e dipendenti con funzioni di rappresentanza o con poteri di organizzazione o coordinamento del personale degli enti strumentali del comune e dei consorzi*” riproduceva sostanzialmente l'art. 2, comma 1, n. 11 della l. 154/1981.

Con una prima modifica, introdotta con la l.r. 5/1997, si è precisato che i consorzi cui si riferiva la norma erano quelli tra enti locali, di cui alla legge 142/1990.

A seguito dell'approvazione della l.r. 54/1998, che ha definito il sistema delle autonomie in Valle d'Aosta, la norma è stata nuovamente modificata, ad opera della l.r. 22/2001, in questi termini: sono ineleggibili gli “ *amministratori e dipendenti con funzioni di rappresentanza o con poteri di organizzazione o coordinamento del personale degli enti strumentali del comune e delle forme associative tra enti locali, previste dalla legge regionale 7 dicembre 1998, n. 54 (Sistema delle autonomie in Valle d'Aosta)*”.

Come si precisa nella relazione al disegno di legge 131/2001 con la suddetta modifica “ *è stato eliminato il riferimento alla l. 142/1990, adeguando nel contempo la norma alla l.r. 54/98, che ha previsto forme associative tra enti locali diverse da quelle contemplate dalla legislazione nazionale*”.

La modifica introdotta con la l.r. 22/2001 era, dunque, finalizzata unicamente ad adeguare la l.r. 4/1995 alle disposizioni innovative in materia di forme associative dettate dalla l.r. 54/98, la quale ha previsto le *Associazioni dei Comuni* in sostituzione dei *consorzi*.

Diversamente si dovrebbe ritenere che il legislatore abbia con la l.r. 22/2001 creato nuove ipotesi di ineleggibilità alle cariche di sindaco, vice sindaco e consigliere comunale, quale quella derivante dall'essere dipendente con potere di rappresentanza o con poteri di organizzazione o coordinamento del personale della Comunità montana. Il che contrasterebbe sia con lo spirito della legge, quale emerge dagli atti preparatori, sia con la corrispondente norma nazionale, vale a dire l'art. 60, c. 1 n. 11 del D. Lgs 267/2000, che non contempla assolutamente la qualità di dipendente (con poteri di rappresentanza o coordinamento) del personale della Comunità montana di appartenenza fra le cause di ineleggibilità alle cariche di amministratori di un Comune membro.

Tutti gli enti elencati nella norma nazionale – istituto, consorzio, azienda – sono infatti connotati da un rapporto di *dipendenza* nei confronti del Comune, come specificato dalla norma stessa.

L'introduzione nell'ordinamento regionale di un regime di elettorato passivo peggiorativo rispetto a quello previsto in ambito nazionale costituirebbe, infatti, una violazione del principio di uguaglianza, che, invece, necessariamente deve essere rispettato in tale materia. Su tale questione la Corte Costituzionale si è pronunciata nelle sentenze 463/92, 43/87, 162/95 evidenziando che un regime di elettorato passivo

differenziato a livello regionale non appare giustificato, *salvo che sussistano situazioni concernenti categorie di soggetti che siano esclusive per quella regione, ovvero si presentino diverse in raffronto a quelle proprie delle stesse categorie di soggetti nel restante territorio nazionale; e purché in ogni caso tale diversità di disciplina sia sorretta da motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse generale.*

Non potendo invero sostenersi che la Comunità montana sia un ente *dipendente* dai Comuni membri (alla stregua di un ente strumentale o di un'associazione di Comuni costituita dai Comuni e che da questi può in qualunque momento essere soppressa), essa non può farsi rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 15, comma 1 lett. 1 della l.r. 4/1995.

Sulla base del percorso argomentativo seguito, non sembrerebbero, dunque, sussistere a carico del segretario di Comunità montana impedimenti, *riconducibili alle ipotesi di ineleggibilità* disciplinate dall'art. 15 l.r. 4/1995, all'assunzione della carica di amministratore comunale

3. *I trasferimenti che il Comune effettua a finanziamento delle spese generali di funzionamento della Comunità montana e, quindi, non a fronte di servizi delegati, sono da ricomprendersi fra le sovvenzioni previste dall'art. 16, comma 1 lett. a) della l.r. 4/1995?*

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 e, quindi, di servizi svolti dalla Comunità montana per conto del Comune.

Con riferimento al finanziamento delle *spese generali di funzionamento* della Comunità montana, si ritiene che l'obbligo del Comune di contribuire alle spese generali di funzionamento debba essere correlata alle spese necessarie allo svolgimento dei servizi per conto del Comune stesso. Non pare, infatti, che il Comune debba contribuire alle spese generali della Comunità montana, indipendentemente dal fatto che questa abbia assunto, sulla base di convenzione, l'esercizio di servizi o funzioni comunali.

4. *L'incarico di segretario di Comunità montana è compatibile con l'incarico di sindaco, consigliere o assessore di un Comune membro della Comunità stessa, ovvero ricade nelle ipotesi di incompatibilità sancite dall'art. 16 della l.r. 4/1995?*

Da una prima analisi dell'articolo 16 della l.r. 4/1995 il segretario di Comunità montana non pare ricadere in alcuna delle ipotesi di incompatibilità previste dalla norma.

Permane, tuttavia, qualche dubbio circa la configurabilità a carico dello stesso della causa di incompatibilità di cui alla **lettera a)** del medesimo articolo, che sancisce, tra l'altro, l'incompatibilità *per l'amministratore o il dipendente con potere di rappresentanza e di coordinamento di ente, istituto o azienda soggetto a vigilanza da parte del comune* in considerazione della possibile esistenza di un rapporto di vigilanza del Comune nei confronti della Comunità montana.

Mentre depone a favore della tesi dell'insussistenza del rapporto di vigilanza la considerazione che la Comunità montana è un ente locale, dotato di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, rispetto al quale il Comune non attua alcuna forma di ingerenza per quanto concerne lo svolgimento della sua attività, rimane il dubbio che il fatto che gli organi della Comunità montana siano costituiti esclusivamente da rappresentanti dei Comuni costituisca in ultima analisi una forma di vigilanza del Comune sulla Comunità montana.

Si richiama, a tale ultimo proposito, la recente sentenza della Corte di Cassazione civile, Sezione n. 1 del 28 dicembre 2000 n. 16203, nella quale si afferma costituire una forma di vigilanza ogni forma di ingerenza o controllo del Comune su un altro ente idoneo ad incidere sul processo formativo della volontà dell'ente, compresa, ad esempio, la partecipazione di un rappresentante del Comune alle riunioni dei suoi organi.

Si evidenzia, tuttavia, in conclusione, che di tale ultima tesi – con specifico riguardo alle Comunità montane - non si è per ora trovata alcuna conferma né in dottrina né in giurisprudenza e che, pertanto, essa viene riferita al solo scopo di fornire un quadro completo delle considerazioni svolte dall'ufficio.

Un ulteriore aspetto da considerare, connesso alle cause di ineleggibilità, è la situazione che si verrebbe a creare in conseguenza dell'eventuale elezione a sindaco del segretario.

Si rammenta, infatti, che ai sensi dell'articolo **81 della l.r. 54/98**: *ai consiglieri delle comunità montane si applicano le norme sull'incompatibilità ed ineleggibilità previste per i consiglieri comunali dalla legge regionale 9 febbraio 1995, n. 4 e succ. modif.*

Ai sensi dell'art. 15 c. 1 lett. f) della l.r. 4/1995: *sono ineleggibili.....il segretario comunale [della comunità montana] e i dipendenti del comune [della comunità montana] per i rispettivi consigli.*

Nell'ipotesi, dunque, in cui il segretario dovesse risultare eletto sindaco e dovesse essere designato a rappresentare il Comune nell'ambito della Comunità montana, ai sensi dell'art. 76, c. 1, l.r. 54/98, si prospetterebbe per lui l'ipotesi di ineleggibilità di cui all'articolo 15, comma 1 lettera f).