

Compatibili gli incarichi di consigliere e assessore in enti diversi

di **Arturo Bianco** *

Consiglio di Stato, sez. I, parere 22 ottobre 2008

L'incarico di **consigliere comunale** e quello di **assessore**, se rivestiti **in comuni diversi, sono tra loro compatibili**, mentre non sono compatibili quelli di consigliere ed assessore nello stesso comune, se lo stesso ha più di 15mila abitanti, e di consigliere in due comuni della stessa regione.

Sono queste le chiare indicazioni fornite dalla prima sezione del Consiglio di Stato nel parere reso al ministero dell'Interno lo scorso 22 ottobre 2008. Questa risposta mette dunque la parola fine ai **dubbi interpretativi** che sono nati **sull'applicazione delle disposizioni contenute nel Dlgs n. 267/2000**, testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

Disposizioni **che** regolamentano le ragioni di incompatibilità tra consigliere ed assessore nello stesso ente, nonché tra consiglieri in enti diversi, ma che **lasciano un vuoto per** ciò che riguarda **la definizione della stessa condizione tra consigliere ed assessore in enti diversi**, nonostante alla base di tali scelte legislative vi siano le stesse motivazioni.

E il parere ci ricorda l'inequivocabile **principio stabilito dalla giurisprudenza** per il quale le norme che limitano i diritti soggettivi sono di stretta interpretazione, cioè non consentono applicazioni né estensive né analogiche.

La prima sezione del Consiglio di Stato, nell'individuare l'anomalia della attuale condizione normativa, non può che limitarsi a formulare **l'invito-auspicio di una riforma della disposizione** che vada nel senso che *"le uguali conseguenze regolino situazioni caratterizzate dallo stesso profilo sostanziale"*, cioè dell'estensione dell'incompatibilità anche al caso di persona che sia contemporaneamente assessore in un comune e consigliere in un altro comune.

I dubbi

Il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali stabilisce **l'incompatibilità tra assessore e consigliere nello stesso comune**, se lo stesso ha popolazione **superiore a 15mila abitanti**. È questa una previsione che trae origine dalle **analoghe disposizioni esistenti nella legge n. 142/1990**: alla base di tale scelta legislativa vi è la motivazione della *"opportunità di evitare un conflitto tra le diverse funzioni, di componente dell'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo, e quella di componente dell'organo esecutivo dello stesso comune"*. Lo stesso **Dlgs n. 267/2000** stabilisce poi che vi sia **incompatibilità tra l'incarico di consigliere in comuni diversi**.

La prima ragione di incertezza è data dal dubbio se, sulla scorta del-

le previsioni dello stesso testo unico che consentono al sindaco *"di nominare gli assessori (esterni) anche al di fuori dai componenti del consiglio, tra cittadini in possesso di requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità a consigliere"*, si possa parlare di una **condizione di differenza sulla possibilità di cumulo della carica di assessore e di quella di consigliere** *"a seconda che l'amministratore acquisisca dapprima la carica di assessore (esterno) e poi quella di consigliere comunale, o viceversa"*. Nel senso che nel primo caso ciò sembrerebbe possibile ed invece non lo sarebbe nel secondo caso.

I precedenti

Il parere ricorda gli **orientamenti fin qui assunti dalla giurisprudenza**. La **sentenza 26 settembre 2002, n. 3560 del Tribunale di Castrovillari** ha stabilito che **non vi sia incompatibilità** tra l'essere consigliere in un comune e l'essere assessore in un altro ente, a prescindere dalla condizione in cui ci si trovava al momento del conferimento dell'incarico amministrativo. Alla base di tale pronuncia la motivazione che non vi sono norme che dispongono espressamente in questo senso. E ancora essa ha chiarito che la norma sui **requisiti che deve possedere l'assessore al**

* Consulente Ancitel

momento del **conferimento dell'incarico** non si applicano a questa fattispecie.

Per la prima sezione civile della **Corte di cassazione (sentenze n. 2490 del 6 marzo 2000 e n. 3902 del 13 marzo 2002)** alla base delle **ragioni di ineleggibilità** vi è *“il fondamento dell'esigenza di garantire la regolarità del procedimento elettorale attraverso l'esclusione delle persone che, per la loro posizione di supremazia, potrebbero influenzare la volontà degli elettori”*.

Occorre inoltre tener presente il **mutato ruolo della giunta**, a seguito della elezione diretta del sindaco o del presidente della provincia. Essa è, infatti, divenuta *“organo di collaborazione del presidente, il quale, nella scelta dei relativi componenti, suscettibile di venire effettuata indifferentemente tra membri del Consiglio e cittadini ad esso esterni, fruisce della massima discrezionalità, con i limiti delle situazioni di ineleggibilità (rectius, di incompatibilità) a garanzia di un livello minimo di imparzialità nella gestione della cosa pubblica”*.

I principi

Per la prima sezione del Consiglio di Stato l'esame delle motivazioni poste a base del dettato legislativo dovrebbe condurre alla conclusione che siamo in presenza di una **ragione di incompatibilità**. Infatti per la c.d. **incompatibilità intracomunale** (cioè **tra consigliere ed assessore dello stesso ente**) il riferimento è all'evidenza quello della complessiva forma di governo comunale delineata dall'ordinamento degli enti locali, per cui la separazione dei poteri compensa la forte attribuzione di competenze in capo al sindaco: non può perciò un medesimo individuo far parte al contempo dell'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo e dell'organo esecutivo.

Per l'**incompatibilità tra enti diversi o intracomunale**, *“il conflitto di interessi si profila non tra organi dello stesso ente territoriale, ma tra enti territoriali siti all'interno della medesima Regione: in questo caso, la legge con l'incompatibilità intende prevenire un'eventuale ed episodica sovrapposizione di ruoli e di competenze riguardo ad affari che possono es-*

sere di comune interesse tra i due enti”. Siamo dinanzi ad argomenti che valgono pienamente, anzi sono in una qualche misura rafforzati, anche per la posizione di consigliere in un ente e di assessore presso un altro ente. Si arriva a tale conclusione *“senza alcuna giustificabile distinzione tra il caso in cui la carica precedente nel tempo sia quella di consigliere e quella in cui sia quella di assessore”*.

Ma **questa conclusione non è accettabile perché prevale un principio fissato in modo assai preciso dalla giurisprudenza**, in base al quale *“le norme che restringono eccezionalmente diritti di status sono di stretta interpretazione: principio che, come è noto, è codificato dall'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale (c.d. preleggi), in forza del quale le leggi che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi da esse considerati”*. Per cui la **manca di una esplicita previsione legislativa** non può che portare alla esclusione della applicazione dell'istituto della incompatibilità e di quello della ineleggibilità. ■

GUIDA AL **Pubblico**
impiego

Tutti i giorni l'informazione continua su
www.pubblicoimpiego.ilsole24ore.com