

REGIONE AUTONOMA FRIULI-VENEZIA GIULIA

Direzione regionale per le autonomie locali - Servizio degli affari giuridici e della consulenza,
25 novembre 1997, prot. n. 4833/1.3.16/1

Amministratori locali. Cause di ineleggibilità e di incompatibilità. Presidente di associazione di volontariato. Risposta a quesito.

Codesto Comune ha chiesto, con la nota indicata a riferimento, di conoscere il parere dello scrivente Servizio in ordine alla eventuale sussistenza di cause di ineleggibilità e di incompatibilità nei confronti di un candidato alla carica di sindaco che riveste la carica della associazione di volontariato denominata "...".

Il Comune di ... asserisce che "pare possano sussistere" le cause di incompatibilità di cui all'art. 3, primo comma, n. 1), della L. 23.4.1981, n. 154, "in quanto il Sindaco di questo Comune è membro di diritto del Consiglio di Amministrazione dell'Associazione ... che di fatto collabora e vigila sull'attività del Presidente".

Inoltre il Comune ha in essere un contratto di comodato a favore dell'Associazione per l'utilizzazione di un automezzo.

Viene altresì segnalata l'eventualità che possa configurarsi la causa di ineleggibilità prevista dall'art. 2, primo comma, n. 9), della L. 154/1981, in quanto l'Associazione avrebbe in essere una convenzione con l'Azienda per i servizi sanitari ... per l'effettuazione di servizi di ...

Le tre fattispecie paiono richiedere una trattazione articolate nelle considerazione che qui di seguito si espongono.

1. Occorre in primo luogo rilevare che il D.Lgs. 30.12.1992, n. 502, ha dato un nuovo assetto all'unità sanitaria locale (ora: Azienda per i servizi sanitari ex L.R. 30.8.1994, n. 12), trasformata in "ente strumentale della Regione, dotato di personalità giuridica pubblica, autonomia organizzativa, amministrativa, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica" (art. 3, comma 1) ed ha posto specifiche cause di ineleggibilità e di incompatibilità a carico del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario (art. 3, comma 9).

Il Ministero dell'Interno, nel valutare gli effetti prodotti dal D.Lgs. 502/1992 nei confronti delle cause di ineleggibilità e di incompatibilità previste per gli addetti al servizio sanitario nazionale dalla L. 154/1981, art. 2, primo comma, n.8), e art.8, primo comma, nn 1), 2), 3) e 4), ha ritenuto (Circolare n.2, prot. n. 15900/1Bis/20/102.4 dd. 13.4.1995) che la nuova disciplina ne abbia operato una abrogazione tacita.

La radice della incompatibilità fra le norme è stata individuata nel mutare della realtà organizzatoria. In origine l'USL era infatti "una struttura operativa comunale", ma ciò "non trova più alcun riscontro giuridico nel nuovo quadro normativo che configura la USL come ente strumentale della regione".

Queste argomentazione paiono estendibili anche alla fattispecie prevista dall'art. 2, primo comma, n. 9), della L. 154/1981, atteso che anche in questo caso il presupposto del potenziale conflitto di interessi preso in considerazione dal Legislatore è dato dalla originaria configurazione dell'USL come struttura operativa dei comuni.

Ove si convenga su un tanto, ne scaturisce la conseguenza che ora anche la succitata disposizione risulta inapplicabile a causa del nuovo assetto ordinamentale della Aziende per i servizi sanitari (ex USL).

2. La causa di incompatibilità prevista dall'art. 3, primo comma, n. 1) della L. 154/1981 si riferisce alla posizione di amministratori locali che siano contemporaneamente anche amministratori di enti vigilati o sovvenzionati dall'ente locale di cui fanno parte.

Ad avviso di questo Servizio la circostanza che il sindaco del Comune di ... ricopra di diritto la carica di componente del consiglio di amministrazione non attribuisce a detto ente una funzione di vigilanza nei confronti della "...", per la carenza di norme che stabiliscano tale nesso istituzionale, né, a ben vedere, siffatte norme sarebbero ammissibili, attesa la natura di ente privato della associazione in parola; peraltro apparentemente priva di personalità giuridica, in quanto costituita "ai sensi dell'articolo 36 del Codice Civile".

3. L'esistenza di un rapporto giuridico di comodato, per il quale il Comune di ... ha posto a disposizione dell'associazione un autoveicolo pare vada valutata in relazione all'art. 3, primo comma, n. 2) della L. 154/1981.

La disposizione riguarda infatti, fra l'altro, i casi di soggetti che, anche in veste di amministratori di enti, hanno parte in "servizi, esazioni di diritti, somministrazioni o appalti" nell'interesse dell'ente locale.

Nella causa del contratto di comodato (art. 1803 del codice civile), che consiste nel prestito di una cosa da restituire poi nella sua individualità, non pare essere insito il soddisfacimento di un interesse diretto del

comodante, bensì del comodatario che deve servirsene per un tempo o un uso determinato dal contratto o dalla natura della cosa.

Il contratto di comodato comunque non configura alcuna dei rapporti presi in considerazione dalla norma in esame, trattandosi di un istituto diverso dal contratto di appalto (art. 1655 del codice civile) o di somministrazione (art. 1559 del codice civile).

Secondo la giurisprudenza, inoltre, neppure i contratti di locazione (cfr. Cass., sez. I civ., n. 72 dd. 8.1.1979) rientrano nella fattispecie prevista dalla norma, in quanto l'elencazione dei casi di incompatibilità previsti dal legislatore deve essere considerata tassativa e non esemplificativa.

4. Dal tenore dell'art. 6 del contratto di comodato emerge tuttavia l'esistenza di obbligazioni assunte dal comodatario in relazione all'ottenimento dell'uso dell'autoveicolo.

Tali obbligazioni si concretano nell'impegno ad effettuare dei servizi di trasporto degli ospiti della "Casa di Riposo" sia per visite mediche nei presidi sanitari della regione sia per escursioni in regione, con cadenze bimensili, sia in caso di trasferimento degli ospiti in una sede provvisoria a causa di lavori di ristrutturazione.

Al riguardo si osserva che la presenza di obbligazioni di "facere" a carico del comodatario diverse da quelle contenute nell'art. 1804 del codice civile, e, data l'essenziale gratuità del contratto di comodato, è suscettibile di trasformare il rapporto in argomento in un negozio di locazione, in cui il corrispettivo è rappresentato non da una somma di denaro, bensì nella prestazione di taluni servizi.

Ne deriva, ad avviso di questo Servizio, che la fattispecie contrattuale deve considerarsi diversa da quelle espressamente e specificatamente previste dall'art. 3, primo comma, n. 2) della L. 154/1981 ove il servizio a favore del Comune rappresenta la causa contrattuale.

Inoltre, pur riconoscendo la sussistenza, nel caso della partecipazione diretta del Presidente della "...", nel rapporto contrattuale, non appare facilmente configurabile l'ipotesi di - sia pur potenziale - conflitto di interessi con il Comune, atteso che la suddetta associazione opera senza fine di lucro, come risulta dal punto 3) del proprio atto costitutivo.

In particolare, questa situazione può sembrare assimilabile, per analogia, alla fattispecie esimente l'incompatibilità, prevista dal secondo comma dell'art. 3 della L. 154/1981, trattandosi di organizzazione iscritta al Registro generale delle organizzazioni di volontariato (cfr. D.P.G.R. 17.9.1997, n. 291), e rafforzandosi in tal modo la presunzione di insussistenza di interesse personale ed economico che rappresenta la ratio della disposizione contemplata dall'art. 3, primo comma, n. 2) della L. 154/1981.