

CORTE DI CASSAZIONE

Sezioni civili: I Sezione, 29 novembre 2000, n. 15285

Anche in base alla normativa previgente al d.lgs. 267/2000, non sussiste una situazione di ineleggibilità, nemmeno alla carica di sindaco, per i dirigenti del servizio sanitario nazionale che non si trovano in posizione apicale.

Omissis.

Ciò posto, occorre rilevare che alla questione centrale - costituita dall'ambito di applicazione della norma di cui all'art. 2, l. n. 154 del 1981, a seguito della ristrutturazione delle USL e, poi, dell'espressa abolizione degli uffici di direzione, con riferimento alla causa di ineleggibilità prevista dal n. 8 di detto articolo - la giurisprudenza di questa Corte ha dato una risposta che, pur nella diversità delle fattispecie esaminate e con talune differenziazioni (si v., ad esempio, Cass., n. 4888 del 1994, in relazione al regime transitorio della l. n. 111 del 1991 ed alla figura dell'amministratore legislativo), è univoca nell'affermare che la normativa sul riordinamento della struttura sanitaria locale non ha implicitamente abrogato le previsioni dell'art. 2, l. n. 154 del 1981, sulla base della ritenuta legittimità dell'interpretazione estensiva, al fine di evitare il rischio di escludere dalla regolamentazione una fattispecie che, al contrario, il legislatore ha voluto disciplinare nell'ambito della disposizione in esame (così, Cass., n. 10701 del 1993, ma con riferimento alla causa di ineleggibilità di cui al n. 10 del citato art. 2, l. n. 154 del 1981).

Diversamente dall'interpretazione analogica, certamente vietata, è ammissibile quella estensiva, ma nei soli limiti in cui si ritenga che il legislatore abbia detto meno di quanto abbia effettivamente voluto: si tratta, in ogni caso, di evitare che, in virtù di un'interpretazione asseritamente estensiva o ragionevole delle norme in tema di ineleggibilità si giunga, in pratica, a ricomprendervi posizioni non regolate, avendo il legislatore ritenuto che non sussistono, in capo a determinati soggetti, ragioni per limitare il diritto di elettorato passivo. Si può concordare con l'affermazione che il d.lg. n. 502 del 1992 (modificato dal d.lg. n. 517 del 1993) non ha travolto la disciplina dell'ineleggibilità di cui all'art. 2, l. n. 154 del 1981, ma con la precisazione che, in presenza di una nuova regolamentazione dell'ineleggibilità per alcuni soggetti, l'ambito di residuale applicazione della normativa *ex lege* n. 154 del 1981 va necessariamente ristretto alle ipotesi di funzioni realmente apicali, ossia del tutto equiparabili a quelle esercitate dalle figure dirigenziali attualmente poste al vertice della struttura della ASL.

D'altro canto, non sembra superfluo ricordare che - come ha più volte affermato la Corte cost. - la materia in questione è dominata dall'esigenza di contemperare valori costituzionali di segno e rango diversi; che il diritto di elettorato passivo (art. 51 cost.) è riconducibile alla sfera dei diritti inviolabili sancito dall'art. 2 cost.; che l'eleggibilità è la regola e l'ineleggibilità l'eccezione, per cui le norme che derogano al diritto elettorale passivo sono di stretta interpretazione; che, infine, le restrizioni di un diritto inviolabile sono ammissibili solo nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale pari o superiore (per tutti questi principi, cfr. C. cost. n. 141 del 1996, con citazione di numerosi precedenti conformi).

Nella descritta linea di riduzione dell'area di ineleggibilità, in parallelo alla ristrutturazione della ASL, si è visto che l'art. 60, d.lg. n. 267 del 2000 ha individuato le figure apicali solo nel direttore generale, nel direttore amministrativo e nel direttore sanitario (gli ultimi due legati al primo da un rapporto fiduciario), mentre l'art. 274 ha espressamente abrogato la l. n. 154 del 1981, salve le disposizioni relative ai consiglieri regionali. È ben vero che, *ratione temporis*, la nuova normativa non può trovare applicazione nel caso di specie, ma è altresì vero che essa rappresenta ulteriore conferma di una chiara tendenza, quella, cioè, di ravvisare il pericolo di un «inquinamento» del risultato elettorale solo nell'esercizio di funzioni particolarmente esponenziali: sarebbe incongrua ed astorica, quindi, un'interpretazione della normativa previgente che non tenesse conto dell'indicata volontà legislativa, peraltro già espressa con la l. n. 111 del 1991 e con il d.lg. n. 502 del 1992 (come modificato dal d.lg. n. 517 del 1993).

Alla stregua di tali considerazioni, la doglianza del ... deve ritenersi fondata, atteso che il responsabile di un'unità operativa non esercita funzioni apicali nel senso voluto dalla legge per limitarne l'elettorato passivo: la circostanza che sia un dirigente (di livello X), con funzioni di coordinamento e con un certo grado di autonomia gestionale e finanziaria - ma nell'ambito delle superiori direttive e delle risorse messe a disposizione - non può indurre a collocarlo al vertice della struttura, sia pure in posizione paritaria con altri dirigenti.

Al riguardo, la Corte di ... ha ritenuto di individuare l'apicalità delle funzioni esercitate dal ... nell'ambito del distretto (costituente mera articolazione organizzativa della ASL) nella circostanza che egli fa parte o possa far parte dello *staff* di coordinamento previsto alla l.rg. n. 32 del 1994, all. D, così ponendo un sostanziale - ma immotivato - parallelismo tra detto ufficio e quello di direzione, già previsto dall'art. 15, l. n. 833 del 1978. È agevole osservare che un'equiparazione siffatta non è configurabile, non solo e non tanto per la natura consultiva

dello *staff* distrettuale, quanto per la considerazione che l'art. 8, d.P.R. n. 761 del 1979 collocava - come si è visto - nell'ufficio di direzione i responsabili dei servizi della USL, sempre che ricoprissero la posizione apicale nei ruoli di appartenenza, mentre ciò non risulta per il ..., dirigente di livello X e certamente non direttore del distretto medesimo.

Sia la Corte di ... che il ricorrente si sono richiamati - giungendo, tuttavia, ad opposte conclusioni - alla sentenza n. 1631 del 1999, che, in realtà, si è limitata a ribadire la legittimità di un'interpretazione ragionevole delle norme che stabiliscono le cause di ineleggibilità e/o incompatibilità, precisando, con riferimento alla tesi della tacita abrogazione dell'art. 2 n. 8, l. n. 154 del 1981 a seguito del d.lg. n. 502 del 1992, che «per effetto del riordino previsto si sono create nuove figure d'ineleggibilità senza per questo pervenire all'abrogazione della normativa preesistente»; ha aggiunto - e ciò sembra essere sfuggito alla Corte d'appello - che l'integrazione ha corrisposto l'identificazione dei coordinatori nelle figure del direttore generale, amministrativo e sanitario, onde «in tali sensi va intesa la giurisprudenza di questa Corte, in tema di elezioni amministrative comunali, che se ha escluso l'ineleggibilità dei dipendenti delle USL, che facciano parte degli uffici di direzione a seguito della l. 4 aprile 1991 n. 111 -, a maggior ragione ha ribadito l'ineleggibilità degli amministratori».

In altri termini, la sentenza citata ha confermato l'esclusione, nel periodo transitorio, dell'ineleggibilità dei dirigenti facenti parte dell'ufficio di direzione, pur affermando la possibilità di estendere ad altra figura, diversa da quelle dei tre direttori indicati, la causa di ineleggibilità prevista dall'art. 2 n. 8, l. n. 154 del 1981. In questa linea, la sentenza ha ritenuto di individuare una di tali figure nel dirigente amministrativo di un presidio ospedaliero, sulla base della considerazione che l'equiparazione - quanto all'ineleggibilità - al direttore generale, amministrativo o sanitario deriva dall'art. 4 comma 1 ultima parte, d.lg. n. 502 del 1992, secondo cui «gli ospedali costituiti in azienda ospedaliera hanno gli stessi organi previsti per l'unità sanitaria locale». Sotto questo profilo, è legittima l'interpretazione che, ai fini che qui interessano equipara il direttore amministrativo di un presidio ospedaliero costituito in azienda ospedaliera, al direttore amministrativo di una USL (ora, ASL), siccome entrambi incaricati di funzioni apicali: non si potrebbe convenire con la sentenza n. 1631 del 1999, invece, ove l'equiparazione riguardasse (come sembrerebbe emergere dall'esposizione dei fatti) un dirigente di un ospedale non ancora costituito in azienda, a ciò ostando la disposizione dell'art. 4, d.lg. n. 502 del 1992.

L'unico motivo del ricorso incidentale, con il quale si denunciava violazione dell'art. 345 c.p.c. e vizio di motivazione, introduce un ulteriore profilo di eventuale ineleggibilità del ...: il ... e gli altri, infatti, lamentano che la Corte di ... abbia ritenuto precluso dall'art. 345 c.p.c. l'esame della questione relativa alla conferenza dei sindaci (prevista dall'art. 3 comma 14, d.lg. n. 502 del 1992 e dell'art. 20, l.r.g. n. 32 del 1994), mentre essa costituiva mero argomento difensivo, reso necessario dall'affermazione dei primi giudici, secondo cui la ASI, è priva degli originari collegamenti con le strutture politiche locali.

Il rilievo di natura processuale è fondato, non potendosi ritenere domanda nuova una semplice specificazione di un profilo del *thema decidendi* già introdotto, in chiave critica di una precisa affermazione contenuta nella sentenza di primo grado (come risulta dal suo esame, consentito a questa Corte dalla natura del vizio denunciato).

Nel merito, tuttavia, il ricorso incidentale non può essere accolto, in quanto non si vede come i compiti attribuiti al sindaco con riferimento alle ASL il cui ambito territoriale coincide con quello del comune, ovvero alla conferenza dei sindaci, nell'ipotesi di non coincidenza territoriale, possano di per sé stessi, costituire causa di ineleggibilità, ove si consideri che tali compiti sono mera espressione degli interessi della comunità locale, di cui il sindaco è rappresentante. In altri termini, si tratta di un collegamento istituzionale, naturalmente ricompreso nelle funzioni proprie del sindaco, senza che da ciò possa ricavarsi una sua posizione apicale nell'ambito della struttura sanitaria, che è l'unica condizione per limitare legittimamente l'elettorato passivo.

In conclusione, si deve ritenere che, nella nuova configurazione delle unità sanitarie locali (ora, aziende) e prima dell'entrata in vigore del d.lg. n. 267 del 2000, l'ineleggibilità stabilita dall'art. 2 n. 8, l. n. 154 del 1981 operi con esclusivo riferimento a quelle figure dirigenziali che, in relazione alla loro collocazione nella struttura, possano essere equiparate al direttore generale, al direttore amministrativo ed al direttore sanitario, nel senso che esercitino funzioni apicali al pari di questi ultimi, sì da rendere ragionevole l'estensione della limitazione dell'elettorato passivo.

Non ricadono, invece, nella situazione di ineleggibilità prevista dal citato art. 2 n. 8, l. n. 154 del 1981 i soggetti che - come il ... nel caso di specie - non assumono posizione esponenziale della struttura aziendale e non svolgono conseguentemente, funzioni apicali, rapportabili a quelle esercitate dal direttore generale, amministrativo o sanitario.

In accoglimento del ricorso principale, quindi, la sentenza impugnata va cassata.

Omissis.