

CORTE DI CASSAZIONE

Sezioni civili: I Sezione, 6 febbraio 1996, n. 957.

L'entrata in vigore del D.Lgs. 504/1992 non ha modificato in alcun modo le previsioni di ineleggibilità di cui all'art. 2, n. 9), della L. 154/1981. La condizione di ineleggibilità dettata dal citato art. 2, n. 9), sussiste in presenza di un rapporto qualificabile come convenzionato. La natura "sanitaria" di una convenzione è determinata dal contenuto della convenzione stessa: rientrano in tale fattispecie la convenzione per le prestazioni di assistenza ad handicappati gravi e gravissimi.

Omissis.

Esigenze di priorità logica inducono all'esame del quinto motivo.

Con esso, la ricorrente denuncia violazione dell'art. 2, 1 comma, n. 9, della L. 23.4.81 n. 154, in relazione agli artt. 2 e segg.ti del DLL del 30.12.92 n. 502. Si assume che la previsione legislativa - secondo cui non sono eleggibili a Consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale i legali rappresentanti ed i dirigenti delle strutture convenzionate per i "consigli comunali" del Comune il cui territorio coincide con il territorio dell'unità sanitaria locale con cui sono convenzionati o lo ricomprende o di comuni che concorrono a costituire l'unità sanitaria locale con cui sono convenzionate - tenuto conto della integrazione disposta dall'art. 2 della L. 271/91 ("le strutture convenzionate ... sono quelle di cui agli artt.li 43 e 44 della L. 833/78"), suggerisce una fondamentale considerazione. Poiché, nei punti 8 e 9 dell'art. 2 della L. 154/81, la causa di ineleggibilità è riferita ai rapporti del soggetto con le USSL e concerne la sola carica di Consigliere comunale, deve dedursi che quella causa è essenzialmente connessa agli strettissimi rapporti elettivi e funzionali tra la USSL ed il comune siccome regolati dalla L. 154/81.

Con il vigore del D. lgs. n. 502/92, l'intero sistema è stato diversamente strutturato essendosi le USSL trasformate in enti strumentali della Regione.

Venuto meno, secondo la ricorrente, lo stretto rapporto funzionale ed elettivo con il comune, additato come fonte di condizionamento dell'elettorato, sarebbe da escludere l'applicabilità alla fattispecie del disposto dell'art. 2, comma 9, della L. 154/81.

In definitiva, poiché la causa di ineleggibilità discenderebbe dalla (mutata) posizione amministrativa delle USSL nell'ambito del servizio sanitario, il superamento dell'originario rapporto tra USSL e comune che aveva originariamente determinato la ineleggibilità, la farebbe escludere in danno del legale rappresentante delle strutture private convenzionate con la USSL di nuova organizzazione e strutturazione.

Se fondata, la censura sarebbe risolutiva della questione proposta dalla ricorrente. Ma le sue conclusioni non possono essere condivise.

La nuova organizzazione delle unità sanitarie locali, mentre le ha convertite in aziende che agiscono come entità strumentali della Regione dotate di personalità giuridica pubblica, autonomamente organizzate negli aspetti amministrativi, patrimoniali, contabili, con il potere - dovere degli organi rappresentativi di "esprimere il bisogno socio-sanitario delle comunità locali", ha tutt'altro che eliminato il carattere di operatività "locale" della struttura sanitaria. La nuova disciplina, quindi, ha attribuito una precisa natura all'unità sanitaria locale, organizzandola come entità aziendale, ed ha regolato, in ragione di evidenti esigenze, la posizione del titolare dei poteri di rappresentanza e di gestione dell'ente (Direttore generale) estendendone la ineleggibilità (art. 3 n. 9) a membro dei consigli provinciali, regionali etc in uno con la ineleggibilità dei direttori amministrativi e sanitari.

Ma siffatta disciplina, poiché non supera in alcun modo (e neppure potrebbe), i bisogni socio-sanitari delle comunità "locali", anzi, espressamente li menziona, oltre che considerarli per le finalità stesse che si propone (art. 3 D. lgs. 502/92), in nulla ha mutato le previsioni di ineleggibilità dei legali rappresentanti e dei dirigenti delle strutture convenzionate di cui agli artt. 43 e 44 della L. 833/78.

Conclusivamente, il legislatore - intendendo neutralizzare i pericoli di condizionamento cui potrebbe essere esposto l'elettorato nei suoi diretti ed indiretti rapporti con l'azienda erogatrice dei servizi socio-sanitari e con le strutture convenzionate - ha sancito, tra l'altro, la ineleggibilità del rappresentante legale della struttura convenzionata per il solo fatto della operatività territoriale della convenzione, senza che la nuova disciplina concernente della unità sanitaria locale, ivi compresa quella relativa alla eleggibilità dei suoi dirigenti, incida sulle disposizioni regolatrici della eleggibilità dei rappresentanti legali delle strutture convenzionate. Che restano, dunque, ineleggibili.

Va, allora, verificato se la posizione della ricorrente sia riconducibile alla previsione dell'art. 2, comma 1 n. 9, della L. 154/81, come ha ritenuto la Corte ... ed individuati, sulla base delle deduzioni delle parti, gli esatti termini in cui la normativa deve essere applicata.

Al riguardo, va esaminato il quarto motivo di ricorso - con cui è stata denunciata ulteriore falsa applicazione dell'art. 2, 1 comma, n. 9 L. 154/81, con insufficiente motivazione su punto decisivo - atteso che, secondo la ricorrente, Prof.ssa ..., al momento della presentazione della candidatura, il rapporto convenzionale con la USSL ..., scaduto il 31.12.94, non era ancora stato rinnovato sicché non poteva ritenersi sussistente la causa di ineleggibilità. Non potendo condividersi - sempre secondo la ricorrente - l'affermazione della Corte d'appello di rilevanza e sufficienza dell'accertato rapporto giuridico continuativo, riconducibile alla nozione di convenzione tra la struttura di cui la ricorrente era rappresentante legale e la USSL ...

In effetti, la Prof.ssa ... ribadisce che solo in virtù del rapporto convenzionale la struttura privata si sostituisce alla struttura pubblica e determina, quindi, la ineleggibilità mentre l'esercizio di un'attività privata, qual'è quella effettuata in mancanza di convenzione, non sarebbe causa di ineleggibilità.

Sostiene ancora la ricorrente che non avrebbero rilevanza né la previsione di possibili intese tra le parti nel caso di prosecuzione del rapporto né la erogazione di somme a titolo di acconto né la circostanza che la struttura abbia continuato ad erogare le prestazioni ai propri assistiti anche dopo la scadenza del rapporto convenzionale. La USSL, invero, non era tenuta al rinnovo della convenzione né le prestazioni di assistenza erogate, nella specie, dopo il 31.12.94 potevano considerarsi come espressione di un servizio pubblico. Il rapporto convenzionale, in definitiva, non poteva che dipendere dalla manifestazione di volontà dell'ente pubblico e della struttura privata diretta a rinnovare, anche con effetto retroattivo, il rapporto. E poiché - conclude la ricorrente - siffatta duplice manifestazione di volontà non si era concretizzata, la causa di ineleggibilità non sussisteva.

Orbene, la Corte di merito ha espressamente affermato che anche in mancanza di un atto formale tra la struttura "... di cui la Prof.ssa ... era legale rappresentante e la USSL sussisteva, all'atto della presentazione della candidatura a Sindaco di ..., un vincolo qualificabile come "convenzione". Premesso l'accordo di gestione per l'anno '94 e che convenzione di contenuto identico era stata approvata per il 1995 con delibera del 14.5.95 n. 345 del Dir. Gen della USSL ..., la Corte ... ha richiamato una serie di elementi a conforto della propria affermazione: impegni di spesa per il '95 dei Comuni parte della USSL per il mantenimento degli inabili ospitati in diversi istituti e per il pagamento delle rette relative alle convenzioni fra gli istituti e la USSL per il '95; il "preventivo" concernente la gestione del CSE per il '95 inviato dalla ..." (struttura rappresentata dalla Prof.ssa ...) alla USSL ...; il pagamento disposto dal Direttore generale della predetta unità degli acconti in favore della ...; proroga in data 14.4.95, della convenzione per la gestione del CSE di ...; relativamente al periodo 1.1.-31.12.95; durata pluriennale del rapporto desunta da una serie di elementi.

Con la assorbente considerazione che l'attività del CSE, conforme al contenuto della convenzione previgente, e gli adempimenti dei comuni interessati e della USSL erano continuati senza interruzione. Conclusivamente, secondo la Corte territoriale, era assolutamente certa la esistenza di "un rapporto giuridico continuativo fra la ..." e la USSL, riconducibile alla nozione di "convenzione" e sussistente nel momento di rilevanza ai fini della causa di ineleggibilità fatta valere."

Orbene, le deduzioni e le conclusioni espresse nella sentenza impugnata sono giuridicamente ineccepibili e sorrette da adeguata motivazione. Non sono, invece, da condividere quella della ricorrente.

Il giudizio consegue al convincimento che, nell'applicazione della normativa elettorale di cui si assume la violazione, il termine "convenzione" ed il "rapporto di convenzionamento" non debbono essere intesi in senso tecnico-giuridico, nel significato proprio che la disciplina pubblicistica loro conferisce. Quasi che il rapporto cui manchino i requisiti richiesti per essere definito "convenzionato" alla stregua delle diverse discipline applicabili, sia privo di ogni rilievo. In effetti, è sufficiente - in riferimento alle finalità normative in esame - che sussista l'espletamento di un rapporto sostanzialmente qualificabile come "convenzionato" perché si verifichi la ineleggibilità che il legislatore ha connesso al rapporto formalmente definito. Nella specie, la rinnovazione della convenzione con effetto dal 1.1. al 31.1.95, avvenuta con delibera 14.4.95 n. 345 del Direttore generale dell'azienda USSL e, quindi, in data successiva a quella della presentazione della candidatura della Prof.ssa ..., avvalorava le conclusioni esposte nel senso che la attività realizzata era tutt'altro che indifferente per l'Amministrazione. E, comunque, deve considerarsi che ancor prima della "convenzione" 1.1.-31.12.95, le attività realizzate dalle parti nella continuazione del rapporto dell'anno precedente ed i reciproci adempimenti costituivano, sicuramente, attuazione di rapporti giuridici per i quali sarebbe del tutto illogico escluderne la rilevanza ai fini della legge n. 154/81.

Considerazioni, quelle espresse, in niente vanificate dal riconoscimento che, nell'attività contrattuale della pubblica amministrazione il contratto stipulato ma non approvato è da considerare valido ma non ancora efficace sicché la sua approvazione va oltre il rapporto, in sé perfetto, e si pone come condizione di efficacia ("*condicio juris*"), come elemento estrinseco alla volontà ed alla formazione dell'accordo. Ed invero, il legislatore nel disciplinare aspetti specifici dell'attività elettorale, per assicurarne la regolarità, ha fatto riferimento a taluni rapporti correnti tra determinati soggetti con riguardo alla loro fisiologia attuazione, senza considerare aspetti o momenti che interessano sì la efficacia di quei rapporti in sé, ma non certo i fini per i quali sono stati considerati. Ossia: nel far cenno al "rapporto convenzionato" ha inteso riferirsi alla particolare situazione che può correre tra la USSL ed altro soggetto, non subordinare la rilevanza di quella situazione, per i fini tutelati, alla sua efficacia, come prevista dalla normativa generale che la riguarda.

Correttamente, dunque, la Corte di merito ha ritenuto che la indubbia esistenza, alla data della presentazione della candidatura, di un rapporto giuridico di natura continuativa tra la ... e la USSL, (che avrebbe potuto permettere, tra l'altro la tutela in giudizio delle proprie ragioni quanto meno con azioni di carattere sussidiario) realizzasse la condizione di ineleggibilità prevista dal legislatore.

Riconosciuta l'applicabilità della normativa (L. 154/81) e la esistenza delle condizioni per la sua operatività - oggetto del quinto e del quarto motivo appena esaminati - devono verificarsi le altre censure. In sintesi, se l'affermazione che la ricorrente, in ragione della sua qualifica di rappresentante legale della ..., era in stato di ineleggibilità, essendosi ritenuto dalla Corte di merito la irrilevanza della convenzione stipulata il 21.7.87 fra la ... e la regione ..., ma la rilevanza della convenzione con la USSL ... per la gestione associata del CSE, Centro di accoglienza. Al riguardo, con il primo motivo, si denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 2, comma 1 n. 9 e comma 4 della legge 23.4.81 n. 154, anche in relazione al principio sancito dall'art. 51 della Costituzione. E si assume che mentre per la convenzione tra la ... e la regione ... si sarebbe effettuata una interpretazione rigorosamente letterale per escluderne la rilevanza nel caso concreto, per la convenzione tra USSL e ..., avente ad oggetto attività educativa, i criteri interpretativi sarebbero stati diversi. In particolare, poiché ai fini della ineleggibilità, hanno rilievo solo le strutture sanitarie, si era attribuita al Centro un inesistente carattere sanitario. E, al riguardo, la Corte di merito aveva dichiaratamente precisato dal contenuto della convenzione affermando apertamente essere sufficiente che essa fosse intercorsa tra la USSL e la struttura ... - di cui la Prof.ssa ... era legale rappresentante - per la gestione del Centro socio educativo. Se si fosse, invece, esaminato il contenuto della "convenzione" se ne sarebbe rilevata la natura non sanitaria. Tanto, come conseguenza del rilievo che la "... - secondo la ricorrente - è un'associazione che gestisce varie strutture, diverse ed autonome, identificate in un presidio multizonale riabilitativo ed in un centro socio-educativo. Natura polifunzionale, dunque, di carattere sanitario, con riferimento "ai servizi erogati dal presidio multizonale riabilitativo e di carattere socio-assistenziale quanto al centro socio-educativo. E solo per i rapporti attinenti alla gestione del presidio riabilitativo era correttamente evocabile la natura di istituzione sanitaria.

Ma i rapporti convenzionali in tanto assumevano rilevanza ai fini della ineleggibilità in quanto avessero natura e funzione sanitaria e non socio-assistenziale. Nella specie, la convenzione concerneva i rapporti di questo tipo epperò era elettoralmente irrilevante. Ed era improduttiva di effetti la circostanza che la "... gestisse anche un presidio riabilitativo sanitario in quanto non interessato dalla "convenzione". Assume, infine, la ricorrente che la duplicità in funzioni in capo allo stesso soggetto "impone, dunque, di verificare relativamente a quale delle due strutture gestite si realizzi la situazione di ineleggibilità". Ora, il CSE, centro assistenza, già convenzionato con la USSL ... era struttura socio-assistenziale appartenente ad altra istituzione denominata "... dotata di personalità giuridica e presieduta da persona diversa dalla ricorrente. Il CSE era solo "gestito" dalla "... , rappresentata dalla ricorrente, per convenzione stipulata tra le due istituzioni e recepita dalla USSL ... con deliberazione n. 1110 del 4.6.93.

Precisa, inoltre, la ricorrente che, nell'ambito del CSE, le prestazioni erano volte al mantenimento del livello di autonomia raggiunto ed a favorire la corretta relazione interpersonale e con l'ambiente e che la Corte d'appello era incorso in equivoco nell'attribuire unica e qualificante rilevanza alla struttura riabilitativa trascurando, invece, "la pluralità delle strutture e la diversità delle funzioni". Funzioni, quindi, di natura "diversa" (sanitaria ed assistenziale); erogate in "diverse" strutture di "diverse" istituzioni; in favore di "diversi" soggetti; gestite in base a "diverse" autorizzazioni amministrative, con personale "diverso"; sedi "diverse"; convenzioni con soggetti "diversi" (Regione ed USSL) e destinazione di mezzi finanziari di "diversa" provenienza (cfr. pag. 19 del ric.). In sostanza, il contenuto delle convenzioni costituirebbe l'elemento qualificante per ricondurre la struttura, o la istituzione, convenzionata tra quelle indicate dagli art. 43 e 44 della L. 833/78.

Con il secondo motivo, la ricorrente denuncia insufficiente e contraddittorietà di motivazione su punto decisivo della controversia, laddove la Corte ..., per stabilire la causa di ineleggibilità, ha additato come rilevante solo la natura della istituzione convenzionata e come irrilevante sia la natura della struttura oggetto di convenzionamento sia il contenuto della convenzione. Contraddittoriamente, poi, si sarebbe, per un verso, data rilevanza alla natura delle prestazioni e delle funzioni al fine di attribuire carattere sanitario alla istituzione e, per altro verso, si sarebbe prescinduto del tutto dal contenuto del rapporto convenzionale instaurato dalla stessa istituzione.

Con il terzo "mezzo", la ricorrente denuncia la violazione degli artt. 2 e 3, primo comma n. 2, della L. 154/81. Si assume che poiché la struttura privata che eroga prestazioni assistenziali in regime di convenzionamento con la USSL svolge un servizio di interesse del comune, erroneamente si sarebbe affermata la esistenza della causa di ineleggibilità in luogo della causa di incompatibilità di cui allo art. 3, comma primo, n. 2 della L. 154/81.

Le censure, che per essere strettamente connesse vanno esaminate congiuntamente, non sono fondate.

Questa Corte deve sottolineare, preliminarmente, che la loro valutazione va circoscritta alla questione che, di per sé, ha assoluto carattere risolutivo sicché la decisione sul punto assorbe tutte le altre questioni, comunque e da chiunque, prospettate.

Con l'ulteriore rilievo che la conformità a diritto della decisione impugnata può comportare la correzione, o la integrazione, della motivazione che la sorregge laddove, secondo il convincimento di questa Corte, quella motivazione deve essere, anche solo in parte, di diverso contenuto.

Orbene, sulla base dell'esame sia della normativa applicabile che dell'ampia esposizione delle ragioni delle parti deve affermarsi, per un verso, che la convenzione - sostanzialmente intesa e, quindi, indipendentemente dai suoi requisiti di forma - tra la ..., rappresentata dalla Prof.ssa ... e la USSL n. ..., non è, di per sé, causa di ineleggibilità della ricorrente, atteso che è indispensabile fondare la dichiarata ineleggibilità sul contenuto (sanitario) della convenzione; per altro verso, che il riconoscimento del carattere sanitario della convenzione rende superfluo l'esame degli altri rapporti convenzionati della ...

E dunque: che sia necessario l'esame del contenuto della convenzione al fine di costatarne il carattere sanitario necessario per la legittima dichiarazione di ineleggibilità, consegue al rilievo che, diversamente, la sola esistenza di una convenzione "etichettabile" come sanitaria, indipendentemente dal contenuto, potrebbe anche ingenerare equivoci, in riferimento alle finalità della legge, ed in certezze. L'esame del contenuto della convenzione, al contrario, elimina nei rapporti che concernono la materia elettorale e, quindi, diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione, qualsiasi dubbio di illegittimità.

Orbene, il carattere socio-assistenziale della convenzione comporta, di per sé, un contenuto sanitario atteso che l'assistenza prestata, investendo aspetti di indubbia natura neuro-psicologica, ha carattere "anche" sanitario. Essa è diretta al mantenimento del livello di autonomia raggiunto ed a favorire una corretta relazione interpersonale e con lo ambiente. Inoltre, sia il trattamento per gli handicappati gravi e gravissimi e la gestione diretta o convenzionata del Centro socio-educativo, sia la utilizzazione all'interno del CSE di personale medico, sia la presenza di un responsabile sanitario all'interno del CSE, conferiscono alle funzioni svolte all'interno del CSE natura, almeno in parte, sanitaria.

In definitiva, gli interventi prestati sono riconducibili al concetto di prestazione sanitaria (DPR n. 616/77, art. 27, comma 1, lett. b; art. 2, L. 833/78), sulla base della loro corretta valutazione, confortata, per altro, dalla normativa che (cfr. L. 5.23.92 n. 104, legge quadro per l'assistenza, la integrazione sociale ed i diritti delle persone handicappate) prevede espressamente la "integrazione" di prestazioni sanitarie e sociali.

La necessità di "integrazione" costituisce, tenuto conto dei fini perseguiti dalla L. 154/81, ulteriore e definitivo elemento per riconoscere natura, almeno in parte sanitaria, alle funzioni educative realizzate dal CSE. Ed in questo contesto, è indiscutibile che sussistano quei pericoli di condizionamento per l'elettorato che il legislatore, nella previsione dei casi di ineleggibilità, ha inteso contenere, se non eliminare.

La convenzione di cui si tratta, avendo, dunque, contenuto, almeno in parte, riabilitativo - sanitario, è da riconnettere alla previsione dell'art. 2, comma 1 n. 9, della L. 154/81, ponendo la ricorrente in stato di ineleggibilità alla carica di Sindaco di ...

Omissis.