

Civile Ord. Sez. 1 Num. 19752 Anno 2018
Presidente: GENOVESE FRANCESCO ANTONIO
Relatore: SAMBITO MARIA GIOVANNA C.
Data pubblicazione: 25/07/2018

ORDINANZA

sul ricorso 29270/2017 proposto da:

Sindoni Donatella, elettivamente domiciliata in Roma, Via Sardegna n. 50, presso lo studio dell'avvocato Ricci Alessandro, rappresentata e difesa dall'avvocato Catalioto Antonio, giusta procura in calce al ricorso;

-ricorrente -

nonchè contro

Siracusano Giuseppe, in proprio e quale cittadino elettore del Comune di Messina, elettivamente domiciliato in Roma, Piazza Cavour n. 17, presso lo Studio degli avvocati Ristuccia e Tufarelli, rappresentato e difeso dagli avvocati Parisi Maurizio, Saitta Antonio, giusta procura in calce al controricorso e ricorso incidentale;

-controricorrente e ricorrente incidentale -

contro

Barbalace Francesco, Comune di Messina, Di Bernardo Giuseppe, Gennaro Gaetano, Marino Giovanni, Parisi Massimo, Procura Generale presso la Corte di Appello di Messina, Procura Generale presso la Corte Suprema di Cassazione, Russo Alessandro, Trimarchi Maria;

- intimati-

avverso la sentenza n. 1122/2017 della CORTE D'APPELLO di MESSINA, depositata il 14/11/2017;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 30/05/2018 dal cons. SAMBITO MARIA GIOVANNA C.;

lette le conclusioni scritte del P.M., in persona del Sostituto Procuratore Generale SORRENTINO FEDERICO che ha chiesto l'inammissibilità del ricorso principale e del ricorso incidentale.

FATTI DI CAUSA

Giuseppe Siracusano ed altri sei cittadini elettori hanno adito il Tribunale di Messina, per sentir dichiarare Donatella Sindoni ineleggibile alla carica di Consigliere del Comune di Messina, perché legale rappresentante della struttura sanitaria denominata "Studio Diagnostico Sindoni & C. S.n.c.", convenzionata con la ASP di Messina. Il Tribunale adito ha ritenuto sussistente la dedotta causa d'ineleggibilità in riferimento all'art. 9, co 1, punto 9 della LRS n. 31 del 1986 ed ha disposto la sostituzione della Sindoni col primo dei candidati non eletti, compensando le spese.

La Corte d'Appello di Messina, adita con separati gravami da Donatella Sindoni e dal cittadino elettore Giuseppe Di Bernardo, con sentenza del 14.11.2017, ha confermato la ricorrenza della causa d'ineleggibilità ed, in parziale accoglimento degli appelli incidentali proposti da Massimo Parisi, nonché da Giuseppe Siracusano,

Francesco Barbalace, Giovanni Marino, Alessandro Russo e Maria Trimarchi, ha sostituito a Donatella Sindoni nella carica di consigliere comunale Giuseppe Siracusano, quale sostituto provvisorio di Giovanni Cocivera. I giudici d'appello hanno ritenuto sussistere la continuità funzionale ed istituzionale tra le USL e le ASP, evidenziando che il mutamento della normativa non aveva avuto alcuna influenza sulla causa d'ineleggibilità prevista dalla disposizione regionale, ed hanno rilevato che la sentenza della Corte Cost n. 27 del 2009, con cui era stata dichiarato illegittimo l'art. 60, co 1, n. 9, del d.lgs. n. 267 del 2000, nella parte in cui prevede l'ineleggibilità dei direttori sanitari delle strutture convenzionate, non giovava alla parte appellante, in quanto la Sindoni rivestiva la diversa carica di legale rappresentante della struttura, sicché l'ipotesi dell'ineleggibilità, prevista dall'art. 9 co 1 punto 9 della LRS n. 31 del 1986, doveva ritenersi tuttora vigente e dovevano ritenersi manifestamente infondati i sollevati dubbi d'incostituzionalità.

Per la cassazione della sentenza, che ha rigettato il motivo dell'appello incidentale relativo al regolamento delle spese ed ha disposto la compensazione di quelle del grado, Donatella Sindoni ha proposto ricorso, con due motivi, ai quali Giuseppe Siracusano ha resistito con controricorso, con cui ha proposto un motivo di ricorso incidentale. Gli altri intimati non hanno svolto difese. Il PG ha depositato conclusioni scritte, cui la Sindoni ha replicato con memoria.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Col primo motivo, la ricorrente deduce la violazione falsa ed erronea applicazione dell'art. 9, co 1, p. 9 della LRS n. 31 del 1986, in relazione all'art. 360, co 1, n. 3 c.p.c.; omessa ed insufficiente motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio ex art. 360, co 1, n. 5 c.p.c. La ricorrente, che illustra in premessa la *ratio*

delle norme volte a disciplinare le varie ipotesi d'ineleggibilità, evidenzia le differenze di regime giuridico delle USL rispetto alle ASL, iniziando col sottolineare che, in origine, con la L n. 833 del 1978, le prime, concepite come articolazioni del Comune, avevano il potere di stipulare convenzioni con strutture private, ed in ragione, proprio, di tale stretto rapporto elettivo e funzionale, la L. n. 154 del 1981 aveva previsto per i dirigenti ed i legali rappresentanti di tali strutture convenzionate l'ineleggibilità alla carica di consigliere comunale (e non anche a quella di consigliere provinciale), disposizione analoga, poi, introdotta dal legislatore regionale, dotato in materia di competenza esclusiva. La L n. 502 del 1992, prosegue la ricorrente, ha profondamente mutato la configurazione giuridica delle USL: non più strutture operative dei Comuni, le Aziende Sanitarie Locali sono soggetti di diritto dipendenti dalle Regioni, che ne nominano i vertici; inoltre dal sistema del convenzionamento si è passati a quello dell'accreditamento effettuato, direttamente, con la Regione. La Sindoni aggiunge che, in Sicilia, il passaggio dal primo al secondo sistema è intervenuto con LR n. 30 del 1993 ed attuato con DPR 12.4.1995, e che, successivamente, con LR n. 5 del 2009, è stato disposto che in ogni Provincia opera un'unica Azienda sanitaria provinciale. Contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte territoriale, in tale nuova cornice normativa, l'originaria causa d'ineleggibilità non può ritenersi ancora vigente, per essere ormai inesistenti i parametri oggettivi di riferimento: non sussiste più né la convenzione né l'entità giuridica (USL) che la rilascia e neppure il rapporto territoriale col Comune. Peraltro, prosegue la ricorrente, i giudici *a quibus* avevano ommesso di valutare e motivare il prospettato paradosso, cui conduceva la diversa esegesi, in riferimento alla eleggibilità alla carica di consigliere provinciale, con conseguente difetto di motivazione sul

punto.

2. Col secondo motivo, la ricorrente deduce la "violazione dell'art. 360 n. 5 c.p.c. in relazione all'omessa ed insufficiente motivazione sulla questione di Costituzionalità", lamentando che la Corte territoriale non ha appieno compreso la sentenza della Corte Cost. n. 27 del 2009, che aveva limitato il suo esame alla figura dei direttori sanitari, solo, perché essa costituiva l'oggetto della questione sottopostale. La ricorrente afferma che l'aver assimilato la figura di vertice dell'ASP con quella del vertice di una struttura convenzionata (nella specie un semplice laboratorio di analisi) ha costituito una forzatura immotivata e disancorata da qualsiasi parametro normativo ed insiste nel prospettare la q/c della disposizione regionale, in riferimento ai parametri di cui agli artt. 3 e 51 Cost.

3. Disattese le eccezioni d'inammissibilità del ricorso, che non si fonda su atti specifici ed è adeguatamente rispettoso dei precetti di cui all'art. 366 c.p.c., il primo motivo è infondato. 4. Esso pone la questione dell'attuale vigenza della norma di cui all'art. 9, co 1, p. 9 della LRS n. 31 del 1986, e la declina sia sotto l'aspetto funzionale (l'ineleggibilità non avrebbe più ragione giustificatrice, dato il mutato assetto delle articolazioni territoriali sanitarie), sia sotto l'aspetto strutturale, con riferimento ai canoni esegetici letterale e sistematico, per esser mutati gli elementi costitutivi di riferimento. 5. Procedendo, all'esame di tale secondo profilo, che appare prioritario, occorre rilevare che, nelle parti qui d'interesse, la disposizione regionale in commento recita che: "non sono eleggibili a consigliere provinciale, comunale e di quartiere ... 9. i legali rappresentanti ed i dirigenti delle strutture convenzionate per i consigli del comune il cui territorio coincide in tutto o in parte con il territorio dell'unità sanitaria locale con cui sono convenzionate o dei comuni che concorrono a costituire

l'unità sanitaria locale con cui sono convenzionate; ... le cause di ineleggibilità previste dai numeri 8) e 9) del presente articolo non si applicano per la carica di consigliere provinciale". Muovendo dal dato oggettivo della formale vigenza della norma, mai abrogata, e dal fatto che il riordino della disciplina in materia sanitaria non è intervenuto in alcun modo sulla diversa materia della ineleggibilità ed incompatibilità, va, quindi, verificato se la modifica della normativa sanitaria, alla quale la seconda rinvia, ne renda impossibile l'applicazione, sì da integrare, ex art. 15 delle preleggi, la prospettata ipotesi di abrogazione tacita per incompatibilità col nuovo sistema sanitario.

6. A tale quesito va data risposta negativa. Questa Corte (Cass. n. 957 del 1996), in riferimento alla disposizione di cui all'art. 2 co 1 n. 9 della L. n. 154 del 1981, che la menzionata norma regionale riproduce, ha già condivisibilmente affermato che la nuova disciplina delle strutture sanitarie -ora aziende che agiscono come entità strumentali della Regione dotate di personalità giuridica pubblica, autonomamente organizzate negli aspetti amministrativi, patrimoniali, contabili- non ne ha eliminato affatto il carattere di operatività "locale", e, poiché soddisfa i bisogni socio-sanitari delle comunità "locali", non ha mutato le previsioni di ineleggibilità dei legali rappresentanti e dei dirigenti delle strutture convenzionate di cui agli artt. 43 e 44 della L n. 833 del 1978; è stato, inoltre, ritenuto (Cass. n. 1631 del 1999) che, per effetto della modifica normativa, si sono create nuove figure d'ineleggibilità, senza per questo pervenire all'abrogazione della normativa preesistente (cfr. Cass. n. 8178 del 2000, che definisce inconsistente l'ipotesi della abrogazione tacita). 7. La tesi della ricorrente non risulta neppure avallata dalla modifica del sistema -dalla forma del convenzionamento a quella dell'accreditamento-, avendo questa Corte già affermato (Cass. SU n.

88 del 1999 e successive conformi, ed in tema di causa d'ineleggibilità cfr. Cass. n. 13878 del 2001; n. 17810 del 2002) che alla nuova disciplina non possano attribuirsi effetti sostanzialmente modificativi del rapporto tra strutture private ed ente pubblico preposto alla attività sanitaria, che era e resta di natura concessoria. 8. Neppure il riferimento letterale alle USL contenuto nella norma appare determinante, in quanto se è vero che le disposizioni in tema d'ineleggibilità costituiscono limitazione ad un diritto fondamentale e sono di stretta interpretazione, l'identificazione dei soggetti colpiti dalla ineleggibilità è, nella specie, inequivoca, venendo in rilievo il rapporto concessorio con la struttura sanitaria, sicchè il rinvio operato dalla norma deve intendersi di natura non già recettizia, bensì formale, e, quindi, dinamicamente riferito, a seguito della sostituzione delle USL, alle corrispondenti figure della nuova disciplina.

9. Conferma tale interpretazione il fatto che, in sede nazionale, il legislatore è intervenuto col d.lgs. n. 267 del 2000 (art. 60, co 1, numeri 8 e 9) non per sopprimere l'ipotesi d'ineleggibilità, ma per adeguarla alle nuove strutture sanitarie, disponendo, appunto, la non eleggibilità a sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale e circoscrizionale, da un lato, del direttore generale, del direttore amministrativo e del direttore sanitario delle Aziende sanitarie locali e ospedaliere; dall'altro, dei <<legali rappresentanti>> e dei dirigenti delle strutture convenzionate per i consigli del comune il cui territorio coincide con il territorio dell'azienda sanitaria locale o ospedaliera con cui sono convenzionati o lo ricomprende, ovvero dei comuni che concorrono a costituire l'azienda sanitaria locale o ospedaliera con cui sono convenzionate. E la Corte Cost. ha ripetutamente affermato (n. 283 del 2010; n. 143/2010, n. 288/2007, n. 235/1988, n. 20/1985, n. 171/1984, n. 26/1965 e n.

105/1957) che sussiste un'esigenza di tendenziale uniformità sul piano nazionale della disciplina dell'elettorato passivo e che è possibile introdurre discipline regionali differenziate rispetto a quella nazionale, solo, in presenza di particolari situazioni ambientali che giustifichino normative autonome (sentenze n. 143 del 2010 in tema di disciplina regionale siciliana e n. 283 del 2010 di quella della Val d'Aosta), laddove, proprio con specifico riferimento alla potestà legislativa esclusiva della Regione Siciliana ha riaffermato che <<la disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale discendente dalla identità di interessi che Comuni e Province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali, quale che sia la Regione di appartenenza>> (sentenza n. 288 del 2007),

10. L'indiscutibile arretramento dei poteri gestori del Comune nei confronti delle Unità Sanitarie operanti sul suo territorio (speculare all'avanzamento dei poteri della Regione disposto dal citato riordino normativo) non può di certo escludere la vigenza della norma, come pare opinare la ricorrente, che, incongruamente, fa pure riferimento al vizio di motivazione relativo al pregresso testo del numero 5 dell'art. 360 comma 1 c.p.c. (neppure ipotizzabile vertendo le questioni su profili di diritto), ma potrebbe, in tesi, valere a far dubitare della ragionevolezza della disposizione la cui valutazione compete, tuttavia, alla Corte Costituzionale. La questione va, dunque, esaminata unitamente agli argomenti svolti col secondo motivo, che, inammissibilmente dedotto come vizio motivazionale, vale come sollecitazione all'esercizio dei poteri officiosi di questa Corte.

11. I dubbi sono, tuttavia, manifestamente infondati: in relazione alla *ratio* della disposizione, basta osservare che la norma è

volta a prevenire la lesione della *par condicio* tra candidati alla competizione elettorale, quale si verificherebbe in favore di un soggetto che godesse di una particolare visibilità presso l'elettorato in virtù della carica rivestita, che lo pone come controparte in trattative contrattuali con la pubblica amministrazione in un settore di particolare rilievo sociale come la sanità (così Cass. n. 262 del 2011); in altri termini, essa intende a 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 (Cass. n. 957 del 1996). 12. Del resto, la Corte Cost. con la menzionata sentenza n. 283 del 2010, nell'evidenziare che l'ineleggibilità dei vertici delle Aziende sanitarie locali e delle strutture sanitarie private che operano in regime di convenzione o di accreditamento, costituisce un dato di sistema della legislazione statale e configura, dunque, un principio generale dell'ordinamento giuridico elettorale, ha richiamato la propria sentenza n. 27 del 2009 ed ha sottolineato "il parallelismo esistente tra le suddette cariche operanti in modo analogo nelle strutture sia pubbliche che private", così ribadendo la legittimità di dette cause d'ineleggibilità, ed evidenziando non esser dubitabile che la posizione delle autorità di vertice delle strutture sanitarie private, le quali operino in stretta collaborazione con le strutture sanitarie pubbliche della Regione, consenta di influire in vario modo sugli orientamenti degli elettori, sicché possono essere ravvisati, in concreto, pericoli di *captatio benevolentiae* o di *metus publicae potestatis*. 13. Dal che discende, da una parte, che la diversa esegesi di tale sentenza propugnata dalla ricorrente risulta smentita dalla stessa Consulta, e, dall'altra, che, opinando con la ricorrente -che a torto sottolinea il requisito dimensionale della struttura convenzionata, che non è

contemplato dalla norma- l'ordinamento siciliano resterebbe privo, a differenza del resto del Paese, di disciplina in riferimento alle ipotesi di *captatio voti* riferita ai legali rappresentanti delle strutture convenzionate che si trovano in una posizione di prestigio rispetto agli assistiti e hanno la possibilità di condizionare il voto di settori dell'elettorato. (Corte Cost. n. 1020 del 1988).

14. Il ricorso principale va, dunque, respinto, dovendosi affermare il seguente principio di diritto: "La causa di ineleggibilità di cui all'art. 9, co 1, n. 9 della Legge regionale Siciliana n. 31 del 1986, per i legali rappresentanti delle strutture sanitarie private che operano in regime di accreditamento, non risulta abrogata per incompatibilità per effetto del riordino del sistema sanitario che ha sostituito alle USL le ASP, configurandole come enti strumentali della Regione (D.Lgs. 30 dicembre 1992 n. 502; Legge regionale Siciliana 3 novembre 1993 n. 30; Legge regionale Siciliana 14 aprile 2009, n. 5), in quanto il rinvio operato dalla norma, di natura formale, è riferito al rapporto concessorio che lega le corrispondenti figure della nuova disciplina (le strutture private e l'ente pubblico preposto alla attività sanitaria) senza che possa dirsi venuta meno la *ratio* sottesa alla nuova disciplina, che è sempre quella di prevenire la lesione della *par condicio* tra candidati alla competizione elettorale, mediante la *captatio voti* da parte del titolare della struttura privata il quale, trovandosi in una posizione di prestigio, ha la facile possibilità di condizionare il voto di un rilevante settore dell'elettorato".

15. Col proposto ricorso incidentale, si deduce la violazione e falsa applicazione degli artt. 91 e 92 c.p.c. per avere la Corte del merito proceduto alla compensazione delle spese, adottata sulla scorta di argomenti incongrui.

16. Il motivo è inammissibile. In base al principio consolidato

nella giurisprudenza di legittimità (cfr. Cass. n. 24502 del 2017 e giurisprudenza richiamata), il sindacato di questa Corte, in tema di spese processuali, è limitato ad accertare che non risulti violato il principio secondo il quale le spese non possono essere poste a carico della parte totalmente vittoriosa; pertanto, esula da tale sindacato e rientra nel potere discrezionale del giudice di merito la valutazione dell'opportunità di compensarle in tutto o in parte, e ciò sia nell'ipotesi di soccombenza reciproca, sia nell'ipotesi di "assoluta novità delle questioni trattate o di mutamento della giurisprudenza", ipotesi che vanno integrate a mente della sentenza additiva n. 77 del 2018 della Corte Cost., che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 92 c.p.c. nella parte in cui non prevede che il giudice possa compensare le spese tra le parti, parzialmente o per intero, anche qualora sussistano altre analoghe gravi ed eccezionali ragioni, la cui identificazione è rimessa al giudice del merito. Nella specie, tali ragioni sono state indicate nell'impugnata sentenza, risultando così assolto l'onere di motivazione in riferimento all'art. 111 Cost.

17. In relazione alla parziale reciproca soccombenza, le spese del presente giudizio di legittimità vanno compensate per un terzo, dovendo porsi a carico della ricorrente principale i restanti due terzi, che si liquidano come da dispositivo. Trattandosi di processo esente dal contributo unificato, non trova applicazione l'art 13, co 1 quater del d.P.R. n. 115 del 2002.

P.Q.M.

Rigetta i ricorsi principale ed incidentale. Compensa per un terzo le spese del presente giudizio di legittimità, e condanna la ricorrente principale al pagamento dei restanti due terzi, che si liquidano in complessivi € 4.200,00, di cui € 200,00 per spese vive, oltre accessori.

Così deciso in Roma, il 30 maggio 2018.

