

## CORTE DI CASSAZIONE

Sezioni civili: I Sezione, 27 giugno 1994, n. 6160

*Non sussiste un rapporto di "dipendenza", da cui deriva la situazione di ineleggibilità prevista dall'articolo 2, numero 11), della legge 23 aprile 1981, n. 154, quando l'ente pubblico sottordinato, pur sottoposto a un diffuso potere di vigilanza e di controllo, non è assimilabile né agli "istituti", né alle "aziende", né ai "consorzi".*

*Omissis*

Dal canto suo, il S... critica l'assunto della Corte d'Appello secondo cui fra le locuzioni "Istituti" ed "enti" non esiste differenza, perché entrambe sarebbero riferibili a qualunque gruppo organizzato, tanto che le espressioni sono usate promiscuamente con criteri empirici ed usate indifferenziatamente per identificare strutture istituzionali aventi finalità simili.

All'opposto, vanno ribadite le ragioni che impongono di attribuire rilievo alla distinzione fra i due termini, che ricorrono in una medesima legge, sicché la necessaria valorizzazione del dato testuale (in una materia in cui i principi di stretta interpretazione sono d'obbligo), impone di identificare i diversi significati che sono da presumere annessi a ciascuno dei due sostantivi.

La Corte ritiene che quello da ultimo indicato sia il corretto approccio al problema, confermando quanto già statuito con le sentenze 24 novembre 1992, n. 125532 (in materia di "enti") e 18 gennaio 1994, n. 391 (in materia di "consorzi"). La soluzione da dare al problema rende poi irrilevante la questione di legittimità costituzionale sollevata nel ricorso incidentale.

Non vi è dubbio che la nozione di "dipendenza" possa applicarsi anche ad enti pubblici dotati di propria personalità giuridica, in quanto essa non è compatibile con la soggettività autonoma degli enti, potendosi distinguere (nell'ambito di detta nozione) i rapporti interorganici e quelli intersoggettivi, fra più enti, uno sovraordinato e l'altro sottordinato.

La nozione è utilizzata dall'art. 117 della Costituzione, allo scopo di limitare la competenza delle Regioni nell'ambito regionale, nonché degli artt. 12 e 13 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, ma proprio perché si tratta di nozione già conosciuta dal legislatore (le cui connotazioni sono quelle della strumentalità per il perseguimento degli scopi propri dell'ente sovraordinato e dell'operatività nella materia attribuite alla Regione (art. 117 e art. 118 della Costituzione) si deve osservare che non vi è alcuna coincidenza lessicale fra il testo costituzionale e l'art. 2, n. 11 della legge n. 154 che così si esprime: "non sono eleggibili (omissis) gli amministratori (omissis) di istituto, consorzio o azienda dipendente rispettivamente dalla Regione, provincia o comune", senza richiamare l'ente dipendente, che non può ritenersi compreso (salve le precisazioni di cui infra) nelle espressioni "istituto, consorzio o azienda", che corrispondono a tipologie più specifiche, rispetto a quella di ente.

Non si tratta né di un'imperfezione, né di una dimenticanza, sol che si sottolinei che la stessa legge, all'art. 3, n. 1 (in materia di incompatibilità) usa le espressioni: "ente, istituto o azienda soggetti e vigilanza".

Dal confronto fra le due dizioni emerge che non vi è coincidenza fra le espressioni "istituto ed azienda", da un lato, e quella di "ente", dato che nell'art. 3 questo è indicato in aggiunta rispetto agli istituti ed alle aziende (e pertanto è palesamente improponibile la intercambiabilità fra i termini "istituto" ed "ente" postulata dalla Corte d'Appello). Se, poi, nell'art. 2, n. 11, vengono citati i consorzi, che invece non sono indicati nell'art. 3, n. 1, tuttavia nell'ambito di quest'ultima norma possono comprendersi i consorzi muniti di personalità giuridica, perché qualificabili come enti, citati dall'art. 3.

Quello che non si può sostenere è che gli enti siano implicitamente compresi sempre nella previsione dell'art. 2, n. 11, perché, trattandosi di norme limitative del diritto di elettorato basato sull'art. 1 della stessa legge, in conformità alla Costituzione, esse vanno interpretate in materia rigorosa (Corte Costituzionale n. 38 del 1971; n. 129 del 1975), con divieto di interpretazione analogica e possibilità di quella estensiva (art. 12 e 14 delle preleggi), cioè di quella che discende necessariamente, per logica intrinseca, dall'intera norma, ricorrendo all'identica soluzione giuridica in base alla mens legis.

Non assume, in contrario, valore decisivo, Corte Costituzionale 17 giugno 1992, n. 280, che ha affermato che nella disposizione in esame è contenuto il termine "ente dipendente", perché tale affermazione è stata condizionata dai termini in cui la questione di costituzionalità è stata sottoposta, in questo medesimo giudizio, dalla Corte d'Appello, la quale è partita dall'assunto che la norma de qua dovesse interpretarsi in quel modo e cioè in modo diverso da quello qui sostenuto. Poiché la decisione della Corte Costituzionale è stata di "non fondatezza", quella

interpretazione non è affatto vincolante e costituisce niente più che un precedente contrario, nei limiti della logica della sentenza qui impugnata. Una volta che sia dimostrato che quella logica era errata, la questione di costituzionalità diventa irrilevante in giudizio, perché la norma sull'ineleggibilità non si applica in radice.

Si osserva, infatti, che nell'art. 2, n. 11, la logica intrinseca riguarda la nozione di dipendenza, correlata, in maniera esplicita, a strutture caratterizzate per essere istituti, aziende o consorzi:

a) Istituti e cioè complessi organizzati, facenti parte di una P.A., per lo più senza personalità giuridica (ma anche forniti di essa), con propri organi ed una certa autonomia di bilancio, costituiti per la produzione di beni e servizi erogati senza una controprestazione adeguata da parte degli utenti (per esempio, istituti di assistenza di ricerca e di istruzione). Si veda l'art. 23, secondo comma, della legge n. 142 del 1990

Il rapporto con la P. con cui sono collegati può essere o di direzione o di semplice vigilanza: a seconda dei due casi, essi rientrano o nell'art. 2, n. 11 o nell'art. 3, n. 1 della legge n. 154 del 1981

b) aziende, e cioè strutture dell'Amministrazione dotate di autonomia organizzativa, svolgenti attività imprenditoriale e comunque tecnica, con entrate che si configurano come controprestazioni di servizi resi agli utenti (art. 23 della legge n. 42 del 1990). Anche esse possono essere comprese nell'una o nell'altra norma, sebbene siano più frequenti le ipotesi di dipendenza, in quanto soggette all'ingerenza dell'ente con il quale sono collegate (Cass. n. 1808 del 1902; n. 4646 del 1993).

c) consorzi (v. anche art. 25 della legge n. 142 del 1990): figure organizzative a carattere associativo, contraddistinte dalla funzione di provvedere, mediante una gestione comune, a fini ed interessi comuni ai consorziati (cfr. Cass. n. 391 del 1994; n. 12537 del 1991, per due casi di esclusione della "dipendenza" ai sensi della legge n. 154 del 1981).

Per poter estendere la disciplina dei suddetti enti (in senso largo) - dettata dall'art. 2, n. 11 agli enti in senso stretto, non è sufficiente che questi ultimi siano dipendenti dalla Regione, perché si è già visto che la legge appare ispirata al disegno di escluderli dall'ambito predetto, ritenendo sufficiente la disciplina dell'art. 3, n. 1. Invero, poiché un ente dipendente è sempre soggetto alla vigilanza dell'Amministrazione sovraordinata è evidente che l'ente dipendente rientrerà sempre nell'art. 3, n. 1.

In sostanza, la dipendenza che si realizza con l'esplicitazione dei poteri di direttiva (indubbiamente esistenti nella specie, come giustamente ha osservato il ricorrente Rosati) non è da sola sufficiente per far applicare l'ineleggibilità, piuttosto che l'incompatibilità.

Parimenti, l'esistenza di poteri di controllo espliciti tramite la tutela (controllo di merito alla stregua di criteri di opportunità, pure esistenti nella specie) non è sufficiente a far decampare l'ente dall'art. 3, n. 1 per farlo rientrare nell'art. 2, n. 11 sol perché la prima norma si riferisce alla semplice "vigilanza". In primo luogo, la tutela non equivale a dipendenza, come risultava dal sistema del controllo di merito sugli atti dei Comuni (anteriore alla legge n. 142 del 1990)

In secondo luogo, l'art. 3, n. 1 cita l'ipotesi della sola vigilanza, ritenendo questa sufficiente a concretare un caso di incompatibilità, ma non per questo si deve argomentare che, nel caso di tutela (controllo di merito) si rientra nell'ambito della dipendenza, per concretare la quale (a parte l'ipotesi dell'istituto, azienda o consorzio che esercita funzioni delegate dalla Regione ex art. 118 della Costituzione) occorre quel rapporto in forza del quale un ente è sottoposto al potere di direzione di un altro, in quanto destinatario di un ordine o di una disciplina. Non basta una generica potestà di indirizzo politico o amministrativo, stabilito dalla Regione ed esercitato sia tramite i poteri di nomina e di revoca degli organi dell'ente, ma è necessario un più penetrante potere di ingerenza, in forza del quale la Regione sia in condizione di dirigere gli enti indicati nell'art. 2, n. 11, assicurandosi che essi agiscano in conformità alle specifiche prescrizioni impartite in via generale o in modo puntuale.

Nel caso - poi - che si tratti di enti, non basta neppure tale potere di direzione; occorre che la loro struttura e la loro funzione si avvicini talmente a quella propria degli istituti, delle aziende e dei consorzi, che non può non estendersi ad essi l'art. 2, n. 11. Altrimenti si darebbe la possibilità alla Regione, che legifera in materia, di aggirare il disposto della legge statale n. 154 del 1981, conferendo veste di enti con personalità giuridica a strutture dipendenti che esplicano le funzioni e le attività proprie delle aziende, degli istituti o dei consorzi, soggetti ad una disciplina più rigorosa, ai fini dell'ineleggibilità.

In altri termini, dato per ammesso - alla stregua di alcune delle considerazioni (già contenute però con riguardo alla precedente legge in Cass. n. 6124 del 16 novembre 1982) ed esposte dalla difesa del R. ... - che l'ERSAL sia dipendente dalla Regione, ciò non è sufficiente; occorre, in più, la piena assimilazione ad un istituto, o azienda o consorzio.

L'ultima figura è da escludere, per l'assenza di una struttura associativa.

La figura dell'azienda, in relazione al suo necessario collegamento con una attività economico-imprenditoriale, potrebbe invocarsi a proposito di alcune funzioni dell'ERSAL. Per esempio, la prestazione di garanzie fideiussorie, potrebbe essere inquadrata nell'ambito di un'attività "parabancaria", che normalmente assolvono le aziende di credito; ma poiché l'ERSAL è ente pubblico non economico (Sez. U. 19 aprile 1990, n. 3265, in ordine ad ente di sviluppo agricolo di altra Regione), si tratta di attività collaterale e non caratterizzante le funzioni dell'ente, inserita nell'ambito dell'assistenza economica e finanziaria ai produttori agricoli, per fini di interesse pubblico.

L'assunzione di quote di partecipazione di società di interesse agricolo configura la qualità di ente di gestione di partecipazione azionarie (cfr. art. 22, secondo comma, lett. e), della legge n. 142 del 1990), ben distinto dalla struttura di "azienda" (Cass. n. 12532 del 1992, in motivazione).

La gestione di impianti è prevista in casi eccezionali, il che conferma il carattere del tutto marginale di tale attività economico-imprenditoriale.

L'assimilazione agli "istituti" è del tutto improponibile, essendo questi previsti in funzione di erogazione di servizi sociali.

I compiti dell'ERSAP sono diversi (cfr., per la definizione dei "servizi sociali", Sez. U. 4 dicembre 1991 n. 13030, in motivazione).

*Omissis.*