

CORTE DI CASSAZIONE

Sezioni civili: I Sezione, 18 gennaio 1994, n. 391.

Sussiste una situazione di "dipendenza", o di "strumentalità", atta a determinare le situazioni di ineleggibilità ai sensi dell'articolo 2, numero 11), della legge 23 aprile 1981, n. 154, (e non quello di ente "vigilato", che determina la situazione di incompatibilità ex articolo 3, n. 1), quando un ente è sottordinato ad un altro, in quanto destinatario di un ordine, di una disciplina, di un potere di ingerenza proveniente dal secondo.

Omissis.

Come ha ricordato lo stesso ricorrente, la Corte di Cassazione, nelle controversie elettorali, ha autonomi poteri di riesame dei fatti, nei limiti delle proprietà acquisite, per cui può sostituire una propria motivazione a quella della Corte d'appello.

Nell'analisi dell'art. 2 comma primo, n. 11, della legge 23 aprile 1981 n. 154 deve sottolinearsi che esso non indica espressamente gli enti, ma soltanto gli istituti, consorzi o aziende dipendenti, e cioè:

a) istituti: complessi organizzati, facenti parte di una pubblica amministrazione, per lo più senza personalità giuridica, (art. 23 comma 2° legge 8 giugno 1990 n. 142) con propri organi e con autonomia di bilancio, costituiti per la produzione di beni o servizi, erogati senza controprestazione. Il rapporto con l'Amministrazione può essere o di direzione o di semplice vigilanza (in questo secondo caso, si applica l'art. 3 n. 1 della legge 154/1981, e cioè la semplice "incompatibilità");

b) aziende: strutture dell'Amministrazione dotate di autonomia organizzativa, svolgenti prevalentemente attività tecnica, con entrate che si configurano come controprestazioni. Anche esse possono essere ricomprese nell'una o nell'altra norma, sebbene siano più frequenti le ipotesi di "dipendenza" che le fanno entrare nell'ambito dell'art. 2 n. 11 (si vedano Cass. n. 5594/87; n. 1808/90; n. 4646/93), in quanto soggette all'ingerenza ed alle scelte dell'ente locale;

c) consorzi: figure organizzative a carattere associativo, contraddistinte dalla funzione di provvedere, mediante una gestione comune, a fini ed interessi in varia misura comuni ai consorziati (Cass. n. 12537/91).

È da osservare che l'art. 3 n. 1 della legge del 1981 non menziona espressamente i consorzi, ma soltanto gli enti, istituti od aziende soggetti a vigilanza; ma da ciò non si può inferire che i consorzi possono rientrare soltanto nella disciplina dell'ineleggibilità (art. 2 n. 11), perché è evidente che, in quanto forniti di personalità giuridica (come il consorzio *de quo*: vedi art. 50, comma quarto t.u. 6 marzo 1978 n. 218) possono rientrare nella più comprensiva categoria degli *enti* espressamente citati dall'art. 3 n. 1 (cfr. Cass. 12532 del 1992).

Il consorzio *de quo* è costituito allo scopo di favorire nuove iniziative industriali, con compiti sia di pianificazione urbanistica (formazione dei piani regolatori delle aree e dei nuclei industriali, esproprio e cessione delle aree), sia di realizzazione e gestione di opere pubbliche relative alle zone industriali, sia di promozione ed assistenza alle iniziative industriali.

I poteri della Regione sul consorzio sono quelli stabiliti dall'art. 65 D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 e dagli artt. 50 - 51 D.P.R. 6 marzo 1978 n. 163.

Per stabilire se tali poteri sono di sovraordinazione, sì da stabilire un vincolo di dipendenza, non è sufficiente la disposizione dell'art. 50 comma quarto del D.P.R. n. 163/78 ("I consorzi sono sottoposti alla vigilanza e tutela delle regioni") perché il controllo di merito, alla stregua di criteri di opportunità, in che si concreta la "tutela", non significa affatto "dipendenza" dell'ente controllato da quello controllante, come risulta dal sistema (anteriore alla legge n. 142 del 1990) dei controlli di merito sugli atti dei comuni. In realtà, l'art. 3 n. 1 della legge del 1981 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 rientri nell'ambito della "dipendenza" cui all'art. 2 n. 11. Invero, per concretare la dipendenza, a parte l'ipotesi dell'istituto, azienda o consorzio che esercita funzioni delegate dalla Regione (art. 118 Cost.) - ipotesi che manifestamente è estranea alla specie, in quanto gli articoli 50 e 51 del t.u. n. 218 del 1978 prevedono un'attribuzione di competenze proprie - e non delegate - dei Consorzi, occorre un elemento in più.

Tale elemento non può consistere nel perseguimento di fini propri della Regione e nella circostanza di operare in una materia di competenza regionale (nella specie, la competenza primaria ex art. 117 Cost.; in tema di piani regolatori, e quella delegata dallo Stato, ai sensi degli artt. 118 comma 2 Cost., 65 D.P.R. n. 616/77 e 50 D.P.R. n. 163 del 1978). Invero, è evidente che anche il controllo da parte della Regione (che non determina l'applicabilità

dell'art. 2, numero 11, bensì quella dell'art. 3 n. 1) può esercitarsi soltanto nei confronti di enti operanti nell'ambito delle competenze della Regione.

Esso consiste, invece, nel 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 proveniente dal secondo ente. Non basta una generica potestà di indirizzo politico od amministrativo, stabilito dalla Regione ed esercitato sul consorzio sia tramite la vigilanza e tutela, sia tramite i poteri sugli organi di cui si dirà *infra*, essendo necessario un più penetrante potere di ingerenza, in forza del quale la Regione sia in condizioni di *dirigere* il consorzio, assicurandosi che esso agisca in conformità alle specifiche prescrizioni impartite in via generale ovvero in modo puntuale (per ogni singolo atto).

In tale modo l'ente dipendente appare come mero strumento di una volontà direttiva della Regione, titolare della funzione amministrativa curata in via esecutiva dalla struttura dipendente, che nei confronti della Regione ha un vero e proprio obbligo di adempiere i compiti che gli vengono fissati.

Ciò premesso, si osserva che le funzioni di amministrazione attiva del consorzio di cui si tratta sono di competenza esclusiva dello stesso e che la Regione non può indirizzarle in un dato senso, perché manca del potere di impartire ordini e direttive, di cui possa pretendere l'osservanza, in quanto, al contrario, il consorzio è del tutto autonomo nella scelta dei propri criteri di attività e nell'adozione dei propri provvedimenti. Ed infatti, a norma di Statuto, il consorzio ha piena autonomia di determinazione riguardo agli studi, ai programmi, alle proposte per promuovere lo sviluppo industriale del comprensorio ed all'assunzione di qualunque iniziativa idonea al raggiungimento dei propri fini istituzionali; in tali funzioni la Regione non fissa il programma da attuare, né emana istruzioni e regole vincolanti, e neppure direttive.

La funzione fondamentale del Consorzio è quella inerente ai piani regolatori che sono redatti a sua cura, mentre la Regione si limita ad approvarli (art. 51 D.P.R. n. 218).

Pertanto, la distribuzione delle competenze è netta: vi è nella legge la garanzia dell'autonomia del consorzio, nell'adozione del piano regolatore, nel porre detta forma di pianificazione urbanistica, mentre alla Regione spetta solo il controllo, mediante approvazione, e cioè una funzione che da sola non è sufficiente a stabilire un rapporto di dipendenza (nel senso della legge del 1981), valendo solo ai fini dell'incompatibilità di cui all'art. 3 n. 1.

Omissis.