

CORTE DI CASSAZIONE

Sezioni civili: I Sezione, 18 ottobre 2006, n. 22346

Nozione di ente dipendente.

Nozione di ente vigilato.

Omissis.

Ai sensi della L.R. Abruzzo 30 dicembre 2004, n. 51, art. 2, lettera j), sono ineleggibili a presidente della giunta e a consigliere regionale gli amministratori e i dirigenti con funzioni di rappresentanza di ente o di azienda dipendente dalla regione.

Interpretando le corrispondenti disposizioni di legge statali (L. 23 aprile 1981, n. 154, artt. 2 e 3, ipotesi riprodotta, con esclusione della regione, nel D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 60, n. 5, recante "testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" e che ha espressamente abrogato, alla L. n. 154 del 1981, art. 274, "fatte salve le disposizioni ivi previste per i consiglieri regionali"), questa Corte ha indicato i criteri per addivenire a corretti risultati a proposito del rapporto di dipendenza di un ente rispetto ad altro sovraordinato (indipendentemente dalla definizione data dalla legge), individuandoli nella esistenza di un potere di vera e propria ingerenza tale da incidere sul processo formativo della volontà dell'organismo dipendente e nella finalità di cura dell'interesse pubblico perseguito, che esiti nell'esercizio di poteri di informazione, di ispezione, di posizione di indirizzi gestionali, di preposizione e rimozione di tutti gli amministratori o di parte di essi; e cioè, nell'esercizio di poteri che solo in senso lato possono essere ricomprasi nella nozione di controllo sulla sufficienza e sulla qualità dell'azione dell'ente vigilato. Quindi, per considerare un ente dipendente dalla regione, con la conseguente configurabilità, nei confronti del suo presidente, della situazione di ineleggibilità alla carica di consigliere regionale, non è sufficiente evidenziare, in capo all'ente sovraordinato, l'attribuzione di una generica potestà di indirizzo politico-amministrativo stabilito dalla regione ed esercitato sull'ente sia tramite la vigilanza e tutela, sia tramite i poteri sugli organi, ma è indispensabile che dal contesto normativo risulti la titolarità di un penetrante potere di ingerenza che ponga l'ente territoriale in condizione di dirigere l'ente dipendente, di assicurarsi che questo agisca in conformità alle specifiche prescrizioni impartite, sia in via generale che per ogni singolo atto, di incidere sul processo formativo della sua volontà. L'ente dipendente, in siffatta condizione, si configura come uno strumento della volontà direttiva dell'ente sovraordinato, titolare della funzione amministrativa affidata alla cura della struttura subordinata, nei cui riguardi si determina un vero e proprio obbligo di adempiere i compiti fissati (Cass. nn. 6920/1997, 391/1994, 4260/1986).

Simmetricamente, in armonia con la *ratio legis* individuata nella esigenza di scongiurare il pericolo che, nell'esercizio del mandato popolare, gli eletti perseguano interessi diversi da quelli dell'ente di riferimento, si è evidenziato che il concetto di vigilanza si esaurisce in un rapporto tale da consentire un'ingerenza indiretta dell'ente sovraordinato sugli atti o sui comportamenti dell'ente sorvegliato, ovvero un controllo idoneo ad influenzare (ma non determinare) il processo formativo della volontà dell'ente sottoposto, senza che rilevino la natura, pubblicistica o privatistica, dello strumento prescelto dall'ente locale per la realizzazione delle proprie finalità istituzionali, ovvero la qualità, pubblica o privata, dei soggetti amministrati (Cass. nn. 4168/1995, 4557/1993, 4266/1992).

In questa prospettiva, il passaggio da un rapporto di mera vigilanza, implicante incompatibilità con la carica di consigliere regionale (citata L. n. 154 del 1981, art. 3, comma 1, n. 1), ad un rapporto di dipendenza, comportante ineleggibilità (art. 2, comma 1, n. 11 della legge medesima), deve essere colto quando l'ingerenza dell'ente territoriale vada oltre il semplice controllo, preventivo o successivo, sui singoli atti, estendendosi a tal punto da condizionare la stessa esistenza dell'ente subordinato.

In particolare, sono stati qualificati dipendenti dal comune, dalla provincia o dalla regione, agli effetti della L. 23 aprile 1981, n. 154, art. 2, n. 11, gli enti strumentali, pur se dotati di autonomia amministrativa, patrimoniale e contabile, ove siano preposti a compiti inclusi in quelli istituzionali degli enti sovraordinati e siano di conseguenza soggetti all'ingerenza e alle scelte di questi ultimi anche con riguardo alla loro costituzione e persistenza in vita (Cass. n. 7886/1994, Cass. n. 4646/1993 e Cass. n. 1808/1990 secondo la quale gli enti strumentali della regione, overosia quelli che "esercitano in proprio funzioni e servizi di quest'ultimo ente, in materia attribuita alla competenza legislativa o amministrativa ... sono altresì enti dipendenti o subordinati, in quanto soggetti a penetrante potere di ingerenza e di controllo, in via immediata e diretta e non attraverso il controllo esterno

previsto per gli enti locali dall'art. 130 Cost. - essendo il concetto di dipendenza strettamente correlato a quello di strumentalità dell'ente per i fini propri della regione che esercita un controllo sugli stessi non di sola legittimità ma estesa al merito, configurandosi come una vera e propria approvazione comprendente il potere di riforma e quello di sostituzione dei provvedimenti controllati"). In conclusione, l'ente strumentale, anche se dotato di personalità giuridica pubblica (ente, consorzi, aziende) appare, sotto il profilo organizzativo, sottoposto alla volontà direttiva dell'ente locale, che ne potrebbe riassorbire le strutture e l'attività.

Con particolare riguardo al rapporto regione - consorzi, si è sottolineato che non hanno rilevanza, per individuare un rapporto di dipendenza, né la circostanza dell'avvenuto trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative statali rispetto ai consorzi, né il potere regionale di approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi, né l'esistenza di finanziamenti da parte della regione (che rilevarebbero solo sotto il profilo della incompatibilità e non come causa di ineleggibilità), né, infine, il potere regionale di nomina dei componenti del consiglio di amministrazione, nel caso in cui non vi abbia provveduto lo stesso consorzio: invero, perché si possa parlare di rapporto di dipendenza è necessario anche qui individuare un potere di ingerenza, in forza del quale la regione sia in condizione di dirigere il consorzio imponendogli di agire in conformità di prescrizioni impartite, siano esse d'ordine generale che specifico (Cass. nn. 6920/1997, 8303/1996, 391/1994, 12537/1991, 4260/1986).

Gli enunciati canonici appaiono coerenti con le ragioni che hanno indotto il legislatore ordinario (e regionale) a stabilire cause ostative alla partecipazione alla contesa elettorale (ineleggibilità).

Applicando i suesposti principi alla fattispecie concreta, oggetto del giudizio, va senz'altro condivisa la decisione assunta dalla corte abruzzese (peraltro in conformità a quella già adottata dal tribunale aquilano) nel senso di escludere che il consorzio "... " possa essere qualificato, sulla base delle disposizioni normative vigenti e statutarie, ente dipendente dalla regione.

Invero, appare irrilevante, ai fini della decisione, il rilievo che il citato consorzio svolge funzioni e fornisce servizi in materia attribuita alla regione, ciò costituendo una condizione necessaria, ma non sufficiente, per individuare un rapporto di dipendenza; prova ne sia che la circostanza di operare in una materia di competenza regionale è comune all'ipotesi di incompatibilità prevista dalla L. 23 aprile 1981, n. 154, art. 3, n. 1, per la quale è sufficiente un rapporto di semplice vigilanza.

Peraltro, come ha messo in rilievo il giudice censurato, non è esatto asserire che la regione abbia stabilito di delegare al "... " l'attuazione e la gestione di una sua funzione primaria, atteso che l'ente territoriale si è riservato, a mente della L.R. 8 febbraio 2005, n. 6, art. 21, il potere di esercitarla "anche direttamente".

Inoltre, come sopra ricordato, gli enti che godono di autonomia amministrativa, patrimoniale e contabile, ove siano preposti a compiti inclusi in quelli istituzionali dell'ente sopraordinato sono da qualificarsi dipendenti del comune, della provincia, o della regione, agli effetti della L. 23 aprile 1981, n. 154, art. 2, n. 1, soltanto allorché siano in conseguenza di ciò soggetti all'ingerenza e alle scelte del comune, della provincia o della regione anche con riguardo alla loro costituzione e persistenza in vita.

Pertanto, la delega avente per oggetto la ricerca e l'innovazione tecnologica non è sufficiente a dimostrare che, ferma restando la competenza della regione Abruzzo in materia, sussista quel potere di ingerenza di quest'ultima nei confronti del consorzio "... ", nei termini sopra descritti, in cui si sostanzia il rapporto di dipendenza.

Né, ancora, rileva che la L.R. 8 febbraio 2005, n. 6, art. 21, comma 7, prevede la presenza di almeno un consigliere regionale all'interno del consiglio di amministrazione del consorzio. A parte l'ovvia, scarsa influenza (dal punto di vista numerico) di una tale presenza sul processo formativo della volontà collegiale dell'organo predetto, bene ha rilevato la corte a qua che la previsione normativa è espressamente finalizzata solo a garantire il necessario raccordo fra l'istituzione regionale e l'ente consortile.

Si è ricordato, d'altronde, che la soggezione dei consorzi a un eventuale controllo da parte dell'ente regione non appare di rilievo concludente, posto che bisogna verificare quale grado di penetrazione e condizionamento tale controllo implichi. E, con riferimento al caso di specie, esattamente è stato rilevato, alla luce di norme positive e statutarie, che alla giunta regionale non è attribuito un potere di vigilanza esteso al merito, sia quanto a formazione della volontà dell'organo deliberante del consorzio, sia quanto a controllo sulla deliberazione stessa.

Anche esaminando lo statuto del consorzio, peraltro nato dalla fusione di due consorzi privati, deve escludere che i giudici abruzzesi abbiano disatteso i principi sopra riferiti, nel negare la qualifica di ente dipendente dalla regione Abruzzo al "... " già presieduto dall'odierno controricorrente, in particolare, ai sensi dell'art. 6 dello statuto, il consorzio ha un oggetto sociale estremamente diversificato; lo stesso articolo prevede che, per il perseguimento di tale oggetto, il consorzio promuove lo sviluppo tecnologico e scientifico, la ricerca applicata, lo sviluppo e l'impiego di risorse umane nelle forme e per i soggetti più disparati e anche per conto della regione, esercitando le proprie attività non solo in ambito regionale ma anche nel resto d'Italia e all'estero. In forza dell'art. 19, poi,

l'intero consiglio di amministrazione è nominato dall'assemblea dei soci, e non è previsto neanche un potere sostitutivo di nomina dei componenti l'organo deliberante da parte della regione. Nessuna norma prevede, infine, un potere di controllo ad opera dell'ente regionale esteso al merito delle deliberazioni assunte dal consiglio di amministrazione del consorzio, sicuramente dotato, quindi, di autonomia decisionale e amministrativa.

Alla stregua dei rilievi svolti, non assumono rilevanza i finanziamenti contemplati dalla L.R. n. 6 del 2005, art. 21, comma 5, atteso che, come detto in precedenza, una previsione del genere non è sufficiente a far qualificare il consorzio ente dipendente dalla regione quando ai finanziamenti non si accompagnino penetranti poteri di ingerenza e di controllo, anche di merito, dell'azione amministrativa.

Omissis.