

07799/05



Reg. Gen. N. 8154/03

UD. 17.03.2005

**REPUBBLICA ITALIANA**

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

**LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

SEZIONI UNITE CIVILI

*Gen. 7799  
Rep. 1708*

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. Vincenzo CARBONE	Primo Presidente Agg.
Dott. Giovanni PRESTIPINO	Presidente di Sez.
Dott. Enrico PAPA	Consigliere
Dott. Antonino ELEFANTE	Consigliere rel.
Dott. Alessandro CRISCUOLO	Consigliere
Dott. Fabrizio MIANI CANEVARI	Consigliere
Dott. Michele LO PIANO	Consigliere
Dott. Stefanomaria EVANGELISTA	Consigliere
Dott. Massimo BONOMO	Consigliere

ha pronunciato la seguente

**SENTENZA**

**IL CASO.it**

Sul ricorso n. 8154/03 proposto

Oggetto: Delibera comunale di

da

svalutazione di società partecipata.

**BONETTI ADRIANO**, elettivamente domiciliato in Roma,  
Via Confalonieri n. 5, presso lo studio dell'Avv. Luigi Manzi  
che unitamente all'Avv. Ivone Cacciavillani lo difende come da  
procura a margine del ricorso.

**RICORRENTE**

1308



contro

**COMUNE DI VERONA**, in persona del Sindaco p.t. Avv. Paolo Zanotto, elettivamente domiciliato in Roma, Via del Quirinale n. 25, presso lo studio dell'Avv. Marcello Clarich che unitamente all'Avv. Giovanni Sala lo difende come da procura a margine del controricorso.

CONTRORICORRENTE

e contro

**AZIENDA MULTISERVIZI IGIENE E AMBIENTE DI VERONA (A.M.I.A.).**

INTIMATA

per la cassazione della sentenza del Consiglio di Stato n. 708/03 in data 29.10.2002 / 11.02.2003.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 17.03.2005 dal Cons. Dott. Antonino Elefante.

Sentito l'Avv. Ivone Cacciavillani per il ricorrente e l'Avv. Marcello Clarich per il controricorrente. **IL CASO.it**

Udito il P.M. in persona dell'Avv. Generale Dott. Vincenzo Maccarone che ha concluso per il rigetto del ricorso e la giurisdizione del giudice ordinario.

### **SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

Adriano Bonetti, con altri membri del consiglio di amministrazione dell' A.M.I.A., società a capitale interamente posseduto dal Comune di Verona, impugnò davanti al TAR del Ve-



neto le delibere della Giunta Comunale di Verona e del Sindaco con le quali era stato disposta la svalutazione della suddetta società partecipata e la revoca degli amministratori.

Il TAR del Veneto declinò la propria giurisdizione in favore del giudice ordinario.

### **IL CASO.it**

Il gravame proposto dal Bonetti fu rigettato dal Consiglio di Stato, con sentenza n. 708/03 del 29.10.2002/11.02.2003, che confermò la giurisdizione del giudice ordinario.

Per la cassazione di tale sentenza ricorre il Bonetti, deducendo due motivi di annullamento.

Il Comune di Verona resiste con controricorso.

La soc. A.M.I.A. non si è costituita.

Il Bonetti e il Comune hanno depositato memorie.

### **MOTIVI DELLA DECISIONE**

1. Col primo motivo, denunciando violazione delle norme sulla giurisdizione (art. 111, primo comma, della Cost.) e decisione apparente, il ricorrente contesta che la sentenza impugnata, alla stregua del giusto processo, sia atto giurisdizionale per inesistenza della motivazione. Ciò perché il Consiglio di Stato, che si è avvalso del "rito semplificato" (introdotto con la novella di cui all'art. 9 della legge n. 205 del 2000), che consente che la decisione sia "succintamente motivata", si sarebbe limitato a richiamare un precedente della Corte Regolatrice



(S.U. 3 agosto 2000, n. 532) che, a giudizio del ricorrente, non si addice al caso in esame.

2. Col secondo motivo, denunciando violazione delle norme di giurisdizione (art. 33 della legge n. 205 del 2000), il ricorrente sostiene che la controversia, vertendo tra Comune e gestore di pubblico servizio, appartiene alla giurisdizione del giudice amministrativo. Al riguardo, come meglio precisato in memoria, il ricorrente afferma che deve considerarsi "società pubblica", e non privata, quella che ha, come nel caso specifico, unico socio l'ente comunale, che è stata costituita per gestire un pubblico servizio, qual è quello della raccolta dei rifiuti urbani, e che è finanziata solo con risorse pubbliche. In tal caso, la società che presenta tali caratteristiche (Comune unico socio, oggetto sociale la gestione di un servizio pubblico, finanziamento con sole risorse pubbliche) è da ritenere organo del Comune e gli atti afferenti a tale organo devono seguire le regole proprie dell'ordinamento comunale e sono di natura pubblicistica.

#### **IL CASO.it**

3. I due motivi, da trattare congiuntamente per ragioni di connessione, sono infondati.

4. Premesso che, anche a seguito dell'inserimento della garanzia del giusto processo nell'art. 111 Cost., il sindacato delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione sulle decisioni del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale continua ad essere



circoscritto al controllo dei limiti esterni della giurisdizione del giudice amministrativo, ovvero all'esistenza dei vizi che attengono all'essenza della funzione giurisdizionale, e non al modo del suo esercizio, cui attengono, invece, gli errori *in iudicando* o *in procedendo* (v. fra tante: Sez. Un. 12.3. 2004, n. 5179; 15.7.2003, n. 11091; 15.1.2002, n. 11226), con la conseguenza che tale sindacato non è invocabile nei casi in cui, come motivo di impugnazione, sia indicata una (presunta, per sinteticità di esposizione) mancata (inesistente o apparente) motivazione della decisione, va osservato, ai fini della risoluzione della questione di giurisdizione, che indubbiamente anche un ente a struttura societaria può assumere natura pubblicistica, qualora ciò sia espressamente previsto dalla legge (v. ad es. art. 18 l. 22.12.1984 n. 887 per l'AGE Control s.p.a.) ovvero ricorrano determinate condizioni (comportanti una consistente alterazione del modello societario tipico, v. ad es. Poste Italiane s.p.a.).

### **IL CASO.it**

4.1. Ma normalmente, come è stato già sottolineato da questa Corte (Cass. Sez. Un. 6.5.1995, n. 4989; 6.6.1997, n. 5085; 26.8.1998, n. 8454) la società per azioni con partecipazione pubblica non muta la sua natura di soggetto di diritto privato solo perché lo Stato o gli enti pubblici (Comune, Provincia, etc.) ne posseggano le azioni, in tutto o in parte, non assumendo rilievo alcuno, per le vicende della medesima, la



persona dell'azionista, dato che tale società, quale persona giuridica privata, opera "nell'esercizio della propria autonomia negoziale, senza alcun collegamento con l'ente pubblico": il rapporto tra la società e l'ente locale "è di assoluta autonomia, sicché non è consentito al Comune incidere unilateralmente sullo svolgimento del rapporto medesimo e sull'attività della società per azioni mediante l'esercizio di poteri autoritativi o discrezionali". Invero, la legge non prevede "alcuna apprezzabile deviazione, rispetto alla comune disciplina privatistica delle società di capitali, per le società miste incaricate della gestione di servizi pubblici istituiti dall'ente locale... La posizione del Comune all'interno della società è unicamente quella di socio di maggioranza, derivante dalla "prevalenza" del capitale da esso conferito; e soltanto in tale veste l'ente pubblico potrà influire sul funzionamento della società... avvalendosi non già dei poteri pubblicistici che non gli spettano, ma dei soli strumenti previsti dal diritto societario, da esercitare a mezzo dei membri di nomina comunale presenti negli organi della società (v. art. 2459 c..)".

#### **IL CASO.it**

4.2. Ne consegue che rientra nella giurisdizione del giudice ordinario la controversia che ha ad oggetto la domanda di annullamento di provvedimenti comunali di non approvazione del bilancio e conseguente revoca degli amministratori di società per azioni di cui il Comune sia socio unico, costituendo



gli atti impugnati espressione non di potestà amministrativa ma dei poteri conferiti al Comune dagli art. 2383, 2458 e 2459 c.c., nella specie trasfusi nello statuto della s.p.a., cosicché la posizione soggettiva degli amministratori revocati - che non svolgono né esercitano un pubblico servizio - è configurabile in termini di diritto soggettivo ed è quindi tutelabile dinanzi al giudice ordinario.

### **IL CASO.it**

5. Non si tratta, pertanto, come assume il ricorrente, di controversia tra Comune e "gestore comunque denominato" di pubblico servizio, bensì di controversia in tema di revoca degli amministratori di società per azioni, ancorché con partecipazione pubblica; onde risulta del tutto inconferente il richiamo all'art. 33 del decreto legislativo n. 80/1998, per inferirne la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, atteso che tale giurisdizione "è limitata alle controversie inerenti al fatto in sé dell'erogazione del servizio pubblico e non riguarda anche le attività che consentono l'erogazione stessa e che quindi rivestono soltanto rilievo strumentale ed interno" (come affermato da Sez. Un. 3.8.2000, n. 532, richiamata nella sentenza impugnata, nonché da Sez. Un. 30.3.2000, n. 71 e da Sez. Un. 22.7.2002, n. 1076).

5.1. Invero, non può farsi rientrare nella materia dei pubblici servizi la controversia relativa alla nomina o alla revoca degli amministratori di una società che gestisce un servizio



pubblico, in quanto, trattandosi di lite che riguarda rapporti neanche indirettamente pertinenti alla gestione del servizio pubblico (investendo la permanenza del mandato degli amministratori della società) ed estranei anche ad un vincolo di strumentalità con l'erogazione delle prestazioni (restando, a quel fine, indifferente l'identità delle persone fisiche che ricoprono l'incarico di membri del Consiglio di Amministrazione), è da escludere qualsiasi possibilità di sua catalogazione nel novero delle controversie attribuite alla giurisdizione esclusiva amministrativa in materia, per come definita nell'art. 33, comma 1, del D. l.vo n. 80 del 1988, ed interpretata dal menzionato orientamento giurisprudenziale (v. Cons. Stato, Sez. V, 25.3. 2003, n. 3346).

#### **IL CASO.it**

6. Parimenti la controversia non può farsi rientrare tra quelle in "materia di vigilanza e di controllo nei confronti dei gestori di pubblici servizi", di cui al secondo comma del cit. art. 33, atteso che il potere di vigilanza e di controllo, il cui esercizio radica la giurisdizione amministrativa, consiste nell'attività di verifica nella correttezza dell'espletamento del servizio e riguarda, pertanto, l'attività operativa del gestore - e, quindi, nella fattispecie, della società - ma non certo le determinazioni relative alla nomina o alla revoca degli amministratori della società, dove vengono in rilievo unicamente i rapporti tra soci e amministratori.



6.1. Né può farsi rientrare nelle controversie tra amministrazioni pubbliche e gestori dei servizi, perché la disposizione legislativa esige espressamente che la controversia opponga l'Amministrazione Pubblica al gestore, e concerne, quindi, essenzialmente, il rapporto giuridico costituito dalla concessione o dall'affidamento del servizio, laddove nel caso specifico si tratta di lite instaurata esclusivamente tra Comune e amministratori revocati, senza peraltro che vi sia coinvolgimento anche della società dal momento che l'amministratore revocato agisce a tutela di una posizione soggettiva personale e non del soggetto giuridico che concorre ad amministrare.

7. L'assunto del ricorrente è da disattendere ancor più alla luce dell'intervento del giudice delle leggi (Corte Cost. 6.7. 2004, n. 204), il quale ha escluso, da un lato che "la mera partecipazione della pubblica amministrazione al giudizio sia sufficiente perché si radichi la giurisdizione del giudice amministrativo (il quale assumerebbe le sembianze del giudice "della" pubblica amministrazione: con violazione degli artt. 25 e 102, comma 2, Cost.)" e dall'altro che "sia sufficiente il generico coinvolgimento di un pubblico interesse nella controversia perché questa possa essere devoluta al giudice amministrativo".

**IL CASO.it**

7.1. A seguito della nuova formulazione dell'art. 33, comma 1, del D.lvo n. 80 del 1998, come modificato dall'art. 7, lettera



a) della legge n. 205 del 2000, risultante dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 204 del 2004, che, in base alla distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi, ha dichiarato parzialmente illegittima la formulazione originaria della disposizione “nella parte in cui prevede che sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tutte le controversie in materia di pubblici servizi” anziché “le controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, escluse quelle concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi, ovvero relative a provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo, disciplinato dalla legge 7 agosto 1990 n. 241, ovvero ancora relative all’affidamento di un pubblico servizio, ed alla vigilanza e controllo nei confronti del gestore.....”, è da escludere un’interpretazione estensiva della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia, quale quella prospettata dal ricorrente, che finirebbe col ricomprendere nella giurisdizione medesima controversie del tutto ininfluenti ed estranee alla erogazione del servizio pubblico.

#### **IL CASO.it**

8. Chiaramente la controversia non rientra neppure nella giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo, atteso che, come sopra detto, la situazione giuridica di cui si



chiede la tutela ha natura di diritto soggettivo e non certo di interesse legittimo.

8.1. L'art. 2458 c.c., come ricordato, prevede che se lo Stato o gli enti pubblici hanno partecipazione in una società, l'atto costitutivo può ad essi conferire la facoltà di nominare uno o più amministratori o sindaci, disponendo anche che "gli amministratori o sindaci nominati a norma del comma precedente possono essere revocati soltanto dagli enti che li hanno nominati".

### **IL CASO.it**

8.2. La facoltà attribuita all'ente pubblico dal citato art. 2458 c.c. è, quindi, sostitutiva della generale competenza dell'assemblea ordinaria, trovando la sua giustificazione nella peculiarità di quella tipologia di soci, e deve essere qualificata estrinsecamente non di un potere pubblico, ma essenzialmente di una potestà di diritto privato, in quanto espressiva di una potestà attinente ad una situazione giuridica societaria, restando esclusa qualsiasi sua valenza amministrativa.

Costituisce, poi, questione di merito l'accertamento se tale facoltà in concreto spetta al Consiglio Comunale ovvero al Sindaco.

8.3. Dalla configurazione dell'atto di revoca come espressione di una facoltà inerente la qualità di socio e, quindi, come manifestazione di una volontà essenzialmente privatistica, de-



riva la esclusione della giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo.

9. Del tutto infondata è, infine, la tesi sostenuta dal ricorrente, secondo la quale l' A.M.I.A. s.p.a. non sarebbe un soggetto giuridico distinto dal Comune, cosicché la controversia sarebbe qualificabile come "conflitto tra organi del Comune (Sindaco, Consiglio Comunale e Società comunale).

La tesi della società-organo comunale è stata definitivamente abbandonata, sia in dottrina che in giurisprudenza (cfr. Cass. 10.2.2001, n. 1930).

### **IL CASO.it**

9.1. Come lo stesso ricorrente ricorda, l' A.M.I.A. s.p.a. è stata costituita ai sensi dell'art. 17, comma 51. della l. n. 127 del 1997, che consentiva ai comuni di trasformare le aziende speciali in società per azioni. La trasformazione non ha, certo, fatto venir meno la personalità giuridica distinta dal Comune che già era attribuita all'A.M.I.A., come azienda speciale.

9.2. Deve, quindi, escludersi che, anche sotto questo profilo, la controversia possa rientrare nella giurisdizione del giudice amministrativo.

10. In conclusione, la controversia, riguardando la svalutazione di una società per azioni partecipata e il diritto soggettivo al mantenimento del mandato di amministratore di tale società, appartiene alla giurisdizione del giudice ordinario.



Il ricorso va, quindi, rigettato e va affermata la giurisdizione del giudice ordinario.

**IL CASO.it**

In base alla soccombenza il ricorrente va condannato al pagamento delle spese del presente giudizio, liquidate come in dispositivo.

**P. Q. M.**

La Corte di Cassazione, a Sezioni Unite, rigetta il ricorso e dichiara la giurisdizione del giudice ordinario.

Condanna il ricorrente al pagamento delle spese del giudizio di cassazione, che liquida in complessivi € 5.100,00, di cui € 5.000,00 per onorario, oltre spese generali e accessori come per legge.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio delle Sezioni Unite della Corte Suprema di Cassazione, il 17 marzo 2005.

IL CONSIGLIERE EST.

*Antonino Blufante*

IL PRIMO PRESIDENTE AGG.

*[Signature]*

IL CANCELLIERE C1  
*Giovanni Giambattista*

*[Signature]*

**Depositata in Cancelleria**



oggi, **15 APR 2005**  
IL CANCELLIERE C1  
*Giovanni Giambattista*

*[Signature]*