

Considerazioni sul carattere pubblicistico o privatistico del potere di nomina e revoca degli amministratori nelle società a partecipazione pubblica.

(Nota a Cass., Sez. Un., 23 Gennaio 2015 n. 1237)

SOMMARIO: 1. Introduzione: la vicenda oggetto di giudizio – 2. Le teorie della dottrina – 3. La normativa di riferimento e la risoluzione della controversia in ragione dell’interpretazione estensiva dell’art. 4, comma 13, quarto periodo D.L. 95/2012 sulla c.d. *Spending Review* – 4. Considerazioni conclusive: la situazione giuridica soggettiva in capo agli amministratori revocati e la tutela giurisdizionale.

1. Introduzione: la vicenda oggetto di giudizio.

La Corte di Cassazione, nell’ordinanza in commento, si trova a statuire circa la natura dell’atto di revoca (e, conseguentemente, di nomina) degli amministratori di società a partecipazione pubblica¹ e sul giudice deputato a conoscere il caso di specie.

¹ Per un approfondimento si veda R. URSI, *Società ad evidenza pubblica. La governance delle imprese partecipate da regioni ed enti locali*, Napoli, 2012; M. CAMMELLI – M. DUGATO (a cura di), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Torino, 2008, p. 291 e ss.; R. RORDORF, *Le società partecipate tra pubblico e privato* in *Le società* n. 12/2013 p. 1326 e ss.; Id., *Le società «pubbliche» nel codice civile* in *Le società* n. 4/2005 p. 423 e ss.; F. FIMMANÒ (a cura di), *Le società pubbliche*, Milano, 2011; C. IBBA – M.C. MALAGUTI – A. MAZZONI (a cura di), *Le società “pubbliche”*, Torino, 2011; G. GRUNER, *Enti pubblici a struttura di S.p.A.: contributo allo studio delle società in mano pubblica di rilievo nazionale*, Torino, 2009; F. GOISIS, *Contributo allo studio delle società in mano pubblica come persone giuridiche*, Milano, 2004; M. RENNA, *Le società per azioni in mano pubblica. Il caso delle s.p.a. derivanti dalla trasformazione di enti pubblici economici ed aziende autonome statali*, Torino, 1997. Le società a partecipazione pubblica hanno conosciuto un intenso sviluppo in considerazione di una serie di ragioni, tra le quali la minore incidenza sul bilancio pubblico ed il maggior grado di efficienza nell’espletamento dei servizi pubblici. Si veda, E. FRENI, *Le privatizzazioni* in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2012; C. IANNONE, *L’intervento pubblico nell’economia e le regole di concorrenza comunitarie*, Torino, 2009, p. 97 ss.; A. ZIROLDI, *Le società a partecipazione pubblica tra privatizzazione formale, privatizzazione sostanziale e resistenze al mercato* in M. CAMMELLI – M. DUGATO, *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, cit.; E. BARUCCI – F. PIEROBON, *Le privatizzazioni in Italia*, Roma, 2007; G. AMATO, *Privatizzazioni, liberalizzazioni e concorrenza nel sistema produttivo italiano* in L. TORCHIA – F. BASSANINI (a cura di), *Sviluppo o Declino. Il ruolo delle istituzioni per la competitività del paese*, Firenze, 2005; R.G. RODIO (a cura di), *Le privatizzazioni in Europa*, Padova, 2003; S. DE NARDIS, *Le privatizzazioni italiane*, Bologna, 2000.

La tematica si inserisce a sua volta nella più ampia questione concernente le c.d. società pubbliche e la loro natura giuridica – pubblica o privata – ed in particolare il profilo della *governance* delle società miste esercenti servizi pubblici locali e nella conseguente qualificazione degli atti e delle ingerenze posti in essere dal socio pubblico nella vita di tali società.

Il regolamento di giurisdizione originava da un giudizio promosso dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto nel quale, il Presidente ed un componente del Consiglio di Amministrazione di una società mista a partecipazione pubblica esercente attività di trasporto pubblico – Dolomiti Bus S.p.A. –, chiedevano al Tar l’annullamento del decreto del Presidente della Provincia mediante il quale venivano revocati dalle proprie funzioni e, contestualmente, l’annullamento del decreto con cui venivano nominati, in sostituzione, il nuovo Presidente ed il nuovo membro del C.d.A.

Il resistente, nuovo Presidente del Consiglio di amministrazione, promuoveva Regolamento di giurisdizione sostenendo che la controversia in questione, dovesse rientrare nella giurisdizione del giudice ordinario; al contrario, i ricorrenti, sostenevano che la giurisdizione spettasse al giudice amministrativo in quanto l’art. 2449 cod. civ. «consente al socio pubblico, mediante modifica statutaria, di assoggettare alcuni aspetti dell’organizzazione interna delle S.p.A. a partecipazione mista (segnatamente, la nomina e la revoca di un certo numero di amministratori e sindaci) al suo potere unilaterale, espressivo di pubblica funzione».

La pubblica funzione consisterebbe nel garantire il rispetto dell’indirizzo politico-amministrativo fissato dall’ente nominante, al fine di garantire la continuità, l’efficienza e l’economicità del servizio pubblico locale.

In tale contesto, l’art. 2449 cod. civ. integrerebbe una sorta di “presupposto legale di operatività” del potere autoritativo ed unilaterale attribuito al Comune ed alla Provincia di nominare, designare e revocare i rappresentanti dei medesimi enti all’interno di aziende pubbliche².

² E ciò ai sensi dell’art. 50, comma 8, D. Lgs. n. 267/2000 (TUEL) il quale recita che «sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio, il sindaco e il presidente della provincia provvedono alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del comune e della provincia presso enti, aziende ed istituzioni». L’indizio in questione – ovvero il riconoscimento legislativo del potere di nomina dei componenti del C.d.A. di una società in capo all’ente territoriale – viene ritenuto, dalla maggioranza della dottrina, inidoneo ad indurre a qualificare la società in oggetto come pubblica. Si è infatti sostenuto che,

La Suprema Corte, invece, accoglieva la tesi del resistente secondo cui, nel caso di specie, il potere di nomina e revoca degli amministratori di società a partecipazione pubblica «è previsto per il Comune e per la Provincia di Belluno dall'art. 21 dello Statuto sociale [...] che richiama esplicitamente l'art. 2449 cod. civ.».

In altre parole, secondo la Corte di Cassazione, l'esercizio del potere di nomina, revoca e sostituzione degli amministratori di società partecipate dal socio pubblico, deve ritenersi espressione di un potere esclusivamente negoziale attribuito all'ente nella sua qualità di socio, al pari di qualsiasi soggetto privato e, pertanto, tale potere non deve ritenersi attribuito a Comune e Provincia quale «espressione di un potere di natura pubblicistica a tutela e cura di interessi generali della comunità locale»³.

Corollario, è la sussistenza della giurisdizione ordinaria nel caso di specie.

Si procederà pertanto ad analizzare, seppur brevemente, il quadro dottrinale sottostante ai poteri di nomina e revoca degli amministratori di società a partecipazione

ai fini della qualificazione pubblicistica, occorrono ulteriori meccanismi che comportino sostanziali stravolgimenti del normale assetto societario disegnato dal Codice civile. Cfr. ad esempio, quanto sostenuto in relazione a Poste Italiane S.p.A. in Cons. Stato, 2 marzo 2001, n. 1206; id., 5 marzo 2002, n. 1303, dove si è affermato che la costituzione della società prevista dalla legge e la possibilità che, oltre al Ministro del Tesoro (ora Ministro dell'economia e delle finanze) titolare delle azioni, potesse intervenire nella gestione societaria un soggetto totalmente estraneo, il Ministro delle comunicazioni (ora Ministero dello Sviluppo economico) con propri pareri, sono stati ritenuti indizi idonei a giustificare la qualificazione pubblicistica di Poste Italiane, v. R. GAROFOLI – G. FERRARI, *op. cit.*, p. 162 ss. Sebbene sia la stessa Cass. Sez. Un. nell'ordinanza in commento ad effettuare una digressione ai fini della qualificazione, pubblicistica o privatistica, della società mista, possiamo fin da subito affermare che, ai fini della decisione riguardo la giurisdizione sussistente nel caso di specie, tale “decisione pregiudiziale” sembra non risultare dirimente, v. *infra*.

³ La Corte di Cassazione, all'interno dell'ordinanza e a sostegno della attribuzione della controversia al giudice ordinario, effettua un lungo richiamo alla sentenza Cass. Sez. Un., 15 aprile 2005 n. 7799, che presenta una fattispecie parzialmente analoga a quella esaminata nel caso di specie. Le Sezioni Unite hanno affermato, anche in quel caso, la sussistenza della giurisdizione ordinaria in relazione ad una controversia attinente alla nomina o alla revoca di amministratori di società pubbliche che gestiscono un servizio pubblico, sulla base della considerazione che si tratta di rapporti giuridici che neanche indirettamente investono la materia dei servizi pubblici, mancando un “vincolo di strumentalità” tra l'espletamento del servizio e gli atti in questione ed essendo altresì irrilevante l'identità della persona fisica che in quel momento ricopre la carica di amministratore. La Corte ha dunque affermato, nell'ordinanza in commento, che «la società per azioni con partecipazione pubblica non muta la sua natura di soggetto privato solo perché il Comune ne possiede, in tutto o in parte, le azioni, in quanto il rapporto tra società ed ente locale è di assoluta autonomia, al Comune non essendo consentito incidere unilateralmente sullo svolgimento del rapporto medesimo [...] mediante l'esercizio di poteri autoritativi o discrezionali ma solo degli strumenti ordinari previsti dal diritto societario [...]». Relativamente ad una fattispecie con caratteri simili, Cons. Stato, Sez. IV, sentenza 11 gennaio 2013, n. 122, invece, mostra di aderire alla tesi opposta, seppure in relazione ad un ente pubblico con struttura societaria. Il giudice amministrativo, mostra di accogliere la tesi pubblicistica della natura provvedimento degli atti di nomina e revoca degli amministratori, con la conseguenza che la giurisdizione spetta al giudice amministrativo, cfr. S. DEL GATTO, *La natura degli atti di nomina degli amministratori di società partecipate dallo Stato* in *Giornale di diritto amministrativo*, n.6/2013, p. 613 ss.

pubblica; ad elencare gli indici normativi e giurisprudenziali sulla base dei quali la Suprema Corte persegue la via della teoria privatistica; al tentativo di enucleare quale sia la situazione giuridica soggettiva di cui siano titolari gli amministratori e, conseguentemente, il tipo di giurisdizione competente a statuire in materia.

2. Le teorie della dottrina sugli atti di nomina e revoca degli amministratori di società a partecipazione pubblica.

In tema di nomina e revoca degli amministratori di società partecipate pare doveroso un cenno alle principali tesi che si contendono il campo, l'una di carattere pubblicistico, l'altra di indirizzo privatistico⁴.

La tesi pubblicistica⁵, evidentemente, configura l'atto di nomina e revoca quale provvedimento amministrativo, in quanto diretta espressione di un potere unilaterale della Pubblica Amministrazione, attribuito alla stessa nella sua veste autoritativa.

L'atto di nomina (e revoca) assumerebbe pertanto la qualifica di provvedimento amministrativo, immediatamente efficace senza la necessità di un ulteriore atto di intermediazione da parte della società.

La disciplina derogatoria a quella di diritto comune, contenuta nell'art. 2449 cod. civ.⁶, renderebbe palese la natura pubblicistica della norma in questione, con ciò

⁴ Sulle quali si veda, *ex multis*, G. FERRI, *Azionariato di Stato e natura giuridica dell'ente*, in *Foro it.*, 1941, I, p. 199 ss.; M.S. GIANNINI, *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Riv. Soc.* 1958, p. 227 ss.; G. VISENTINI, *Partecipazioni pubbliche in società di diritto comune e di diritto speciale*, Milano, 1978; R. URSI, *Società ad evidenza pubblica cit.*, p. 155 ss.

⁵ La tesi pubblicistica è quella più risalente, legata, probabilmente, ancora ad un concetto molto forte di supremazia della Pubblica Amministrazione. Sul punto v., tra i tanti, F.A. ROVERSI MONACO, *Revoca e responsabilità dell'amministratore nominato dallo Stato*, in *Riv. dir. civ.*, I, 1968, p. 263 ss.; A. ROSSI, *Profili giuridici della società a partecipazione statale*, Milano, 1977, p. 197; Id., *Società con partecipazione pubblica*, in *Enc. Giur.*, vol. XXIX, Roma, 1993; V. OTTAVIANO, *Sull'impiego a fini pubblici della società per azioni*, in *Scritti giuridici*, Milano, 1992, II, p. 115 ss.

⁶ Il testo originario del codice civile prevedeva anche l'art. 2450 che è stato abrogato con legge comunitaria del 2008 per incompatibilità con il diritto europeo della concorrenza: esso infatti attribuiva a Stato ed enti pubblici il potere di nominare amministratori o sindaci anche in società in cui lo Stato o gli enti in questione non detenessero alcuna partecipazione. Per una ricostruzione della vicenda si rinvia a R. URSI, *op. cit.*, pag. 155 e ss.; F. GHEZZI – M. VENTORUZZO, *La nuova disciplina delle partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici nel capitale delle società per azioni: fine di un privilegio?*, in *Riv. soc.*, 2008, p. 668ss. Inoltre, in tal senso, la deliberazione di revoca verrebbe intesa come «potere di revocare, in senso tecnico, un provvedimento amministrativo»; mentre, la deliberazione di nomina evidenzia la «sussistenza di un rapporto di diritto pubblico fra ente (pubblico) ed amministratore, per cui a quest'ultimo non è consentito disattendere le direttive e le istruzioni rivoltegli dall'ente nominante». Cfr. S. FANTINI, *La revoca degli amministratori di nomina pubblica nelle società per azioni* in *Urbanistica e*

sottolineando il carattere funzionale e finalistico della nomina riservata all'ente pubblico: l'amministratore si configurerebbe pertanto quale "funzionario" preposto all'esercizio di una attività di interesse collettivo.

La tesi privatistica⁷, invece, sottolinea l'irrelevanza della disciplina derogatoria a configurare un rapporto di tipo pubblicistico tra ente nominante ed amministratore nominato che, pertanto, non varrebbe a configurare l'esistenza di un potere amministrativo in capo all'ente locale.

Ciò sarebbe confermato sia dalla Relazione al Codice civile⁸ sia dall'art. 2449 cod. civ. che riconoscerebbe all'ente territoriale semplicemente una facoltà di nomina attribuita in via mediata da una norma statutaria.

Contestualmente, la teoria in questione enfatizza la previsione contenuta nella norma secondo cui agli amministratori nominati dal socio pubblico spettano gli stessi diritti ed obblighi dei membri di nomina assembleare.

L'indirizzo che, al momento, risulta prevalente in giurisprudenza è quest'ultimo di carattere privatistico⁹ anche se, alle due tesi su esposte, se ne è affiancata una terza, la tesi della "preposizione organica"¹⁰.

Tale tesi ha il pregio di valorizzare entrambi gli elementi, pubblicistico e privatistico, qualificando la nomina e revoca di amministratori da parte del socio pubblico come una fattispecie complessa. Si verrebbe infatti a creare un fenomeno di

appalti, n. 6/2007, p. 763 ss.; F. GOGGIAMANI, *Profili sostanziali e giurisdizionali dell'atto di revoca degli amministratori di società partecipate*, in *Servizi pubblici e appalti*, 2005, p. 824 ss.

⁷ P. ABBADESSA, *La nomina diretta di amministratori di società da parte dello Stato e di enti pubblici (problemi e ipotesi)*, in *Ambiente, impresa e pubblica amministrazione*, vol. I, 1975, p. 377 ss.; A. SCOGNAMIGLIO, *Sulla revoca dell'amministratore nominato dallo Stato o da enti pubblici ex art. 2458*, in *Foro amm.*, 1984, p. 565 ss.; F. GALGANO, *Il nuovo diritto societario*, Padova, 2003. In particolare, G. DI CHIO, *Società a partecipazione pubblica*, in *Dig. disc. priv. – Sez. comm.*, vol. XIV, 1997, p. 169 afferma come la nomina pubblica non possa avere alcun effetto sul rapporto di natura privatistica che lega gli amministratori alla società.

⁸ La quale afferma che «è lo Stato medesimo che si assoggetta alla legge delle società per azioni per assicurare alla propria gestione maggiore snellezza di forme e nuove possibilità realizzatrici».

⁹ Cfr., tra le tante, Cons. Stato, Sez. V, 13 giugno 2003, n. 3346; Cass., Sez. Un., 15 aprile 2005, n. 7799; Tar Calabria-Catanzaro, Sez. I, 18 dicembre 2006, n. 1984. In senso difforme, Tar Toscana, Sez. I, 15 luglio 2002, n. 1448; Tar Sardegna, Sez. II, 21 settembre 2005, n. 1920.

¹⁰ Sul punto, V. SALAFIA, *Gli amministratori ed i sindaci nominati dallo Stato o dagli enti pubblici*, in *Le società*, 2011, p. 775 ss.; V. DONATIVI, *La nomina pubblica alle cariche sociali nelle società per azioni*, in *Trattato di diritto commerciale*, fondato da V. BUONOCORE e diretto da R. COSTI, Torino, 2010.

sostituzione: il socio pubblico costituirebbe un “organo di nomina della società” e l’art. 2449 cod. civ. si porrebbe come una deroga al principio generale della nomina degli amministratori attribuita all’assemblea¹¹.

Sebbene in dottrina si sia affievolita la contrapposizione tra le due tesi maggioritarie, in considerazione di un approccio casistico volto a contemperare l’interesse pubblico con la struttura privatistica delle società nel singolo caso di specie¹², si può notare come la giurisprudenza, in molti casi, adotti ancora tesi formalistiche, giungendo ad affermare l’esistenza di una posizione giuridica di diritto soggettivo e la conseguente sussistenza della giurisdizione ordinaria¹³.

Tuttavia, la soluzione adottata dalla Cassazione sembra offrire l’occasione per un’analisi volta a verificare la compatibilità di una posizione di interesse legittimo rispetto ad una situazione in cui l’amministratore continui a mantenere il proprio carattere privatistico¹⁴.

Senza negare il fatto che, sebbene da un lato, è innegabile che l’amministratore di società a partecipazione pubblica sia un amministratore “privato” a tutti gli effetti durante l’espletamento del suo incarico (e questa parrebbe essere la *ratio* dell’inciso di cui all’art. 2449 cod. civ. secondo cui ha gli stessi diritti ed obblighi dell’amministratore di una società privata), potrebbe contestualmente ammettersi, dall’altro, la contemporanea sussistenza del potere amministrativo nei momenti di nomina, revoca e gestione¹⁵ della società.

Con ciò non si vorrebbe eliminare la possibile confliggenza tra interesse pubblico e interesse privato. Questa può ben verificarsi. Tuttavia, scegliendo la struttura

¹¹ R. URSI, *op. cit.*, p. 180 ss.

¹² V. G. ROSSI, *Enti pubblici*, Bologna, 1990; Id., *Le gradazioni della natura giuridica pubblica in Diritto amministrativo* n. 3, 2007.

¹³ La tesi privatistica continua ad essere molto forte anche in dottrina. R. RORDORF in *Le società partecipate fra pubblico e privato cit.* afferma l’importanza e la centralità della classificazione per un ordinamento giuridico sistematico, richiamando S. PUGLIATTI, che in *Prefazione a Gli Istituti di diritto civile*, I, 1, Milano, 1943, p. 3 afferma: «ogni crisi nel campo del diritto riconduce lo studioso alla distinzione tra diritto pubblico e diritto privato e quando più acuta è la crisi, i più inclinano a negare la distinzione [...] e dimenticano che l’esigenza razionale del diritto come ordinamento, la sistematicità, è nella dinamica dei due termini: pubblico e privato».

¹⁴ Su cui v. § 4.

¹⁵ Potere di gestione che si esplica, in maniera prorompente, con la possibilità concessa agli organi politici di intervenire nella vita societaria, con il proprio potere di direttiva. V. *infra* par. 4, nota 27.

della società di capitali per lo svolgimento di un servizio pubblico, l'amministrazione stessa, per l'appunto, «si assoggetta alle leggi della società per azioni», giungendo a fare proprio anche il fine di lucro ad essa connesso. Il che non va certamente contro gli interessi della collettività.

Nel caso in cui si ponga in capo all'amministratore una scelta, nell'ambito della quale si vedano contrapposti due interessi, uno pubblico ed uno privato, è l'amministratore stesso che, in prima battuta, dovrà procedere ad un temperamento tra gli stessi.

Quando poi, all'interno delle vicende societarie, risulti l'esistenza di un potere amministrativo – come sembra essere nel caso di specie, vista la pervasività della norma contenuta nell'art. 50, comma 8, D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (T.U. Enti Locali)¹⁶ – non si colgono gli elementi ostativi all'attribuzione della competenza giurisdizionale in capo al giudice del potere, il giudice amministrativo.

Tale tesi non sembra essere del tutto disattesa dall'ordinanza in commento poiché le motivazioni della Cassazione in ordine alla attribuzione della controversia al giudice ordinario ruotano tutte intorno ad un elemento di novità: l'art. 4 del D.L. 6 luglio 2012, n. 95, recante disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica.

3. La normativa di riferimento e la risoluzione della controversia in ragione dell'interpretazione estensiva dell'art. 4, comma 13, quarto periodo D.L. 95/2012 sulla c.d. *Spending Review*.

Il giudice della giurisdizione passa in rassegna il quadro normativo di riferimento, sostanziale e processuale, sulla base del quale il ricorrente sostiene la sussistenza della giurisdizione amministrativa.

Tra le diverse norme elencate, rilevano in particolare, l'art. 4 dello Statuto della società in questione concernente l'oggetto sociale, il quale afferma che oggetto principale della società è «la gestione del trasporto pubblico automobilistico e l'attività

¹⁶ La quale dispone la possibilità per il Sindaco ed il Presidente della Provincia di provvedere alla nomina, alla designazione ed alla revoca dei rappresentanti del Comune e della Provincia presso enti, aziende e istituzioni, «sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio». V. *infra*.

di impresa ferroviaria passeggeri e merci ed ogni altra attività connessa a tali servizi [...] sia per enti che per privati».

In secondo luogo, l'art. 21 del medesimo Statuto che recepisce l'art. 2449 cod. civ., statuendo il potere in capo ai soci pubblici, Comune e Provincia, di nominare direttamente un numero complessivo di amministratori pari a 3, di cui uno con le funzioni di Presidente del Consiglio di amministrazione¹⁷, sottolineando che «gli amministratori e i sindaci, o i componenti del consiglio di sorveglianza nominati [...] possono essere revocati soltanto dagli enti che li hanno nominati. Essi hanno diritti e obblighi dei membri nominati dall'assemblea».

A tale norma, si ricollega, in particolare, l'art. 7, comma 1, primo periodo del Codice del processo amministrativo, il quale dispone che «sono devolute alla giurisdizione amministrativa le controversie [...], riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere (amministrativo) posti in essere da pubbliche amministrazioni [...]».

Che, nel caso di specie, si tratti di esercizio mediato del potere amministrativo, può evincersi da una serie di dati normativi anch'essi passati in rassegna dal giudice della giurisdizione.

In primo luogo, emerge la stessa previsione legislativa di cui all'art. 2449 cod. civ. attributiva del potere speciale di nomina del socio pubblico ed, in secondo luogo, la disposizione integrativa di cui all'art. 50, comma 8, D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (T.U. Enti Locali) che risulta forse la norma di maggiore rilievo.

¹⁷ Si tratta di uno dei poteri speciali che la normativa recente affida allo Stato azionista al fine di consentire il mantenimento di un controllo pervasivo in quelle imprese che svolgono «attività di rilevanza strategica per il sistema di difesa e sicurezza nazionale, ivi incluse le attività strategiche chiave», nonché «nei settori dell'energia, dei trasporti, delle comunicazioni» come stabilito dal D.L. 15 marzo 2012 n. 21, convertito con modificazioni nella L. 11 maggio 2012 n.56. A partire dal 1994, insieme ai processi di privatizzazione degli enti pubblici, lo Stato aveva riservato a sé determinati “poteri speciali” (c.d. golden shares) disciplinati dal D.L. 31 maggio 1994 n. 332. Tuttavia, in ragione della loro pervasività, tali previsioni normative hanno riscontrato diverse censure da parte del giudice comunitario (Corte di Giustizia, Sez. I, Sentenza 10 novembre 2011, C-21/09; Id., Sentenza 26 marzo 2009, C-326/07) e la contestuale attivazione di diverse procedure di infrazione in danno dell'Italia. Ciò ha comportato l'adozione del D.L. 21/2012 ed il passaggio dalla “golden share” al “golden power”, di per sé meno invasivo rispetto al precedente modello ma con un ambito applicativo potenzialmente più vasto, cfr. M. CAUSI, *Dalla golden share al golden power. Una nuova modalità d'intervento pubblico in economia, più leggera ma potenzialmente più estesa* in www.astrid-online.it; C. SAN MAURO, *La disciplina della Golden Share dopo la sentenza della Corte di Giustizia C-326/07* in *Ibid.*; M.G. DELLA SCALA, *Le società a partecipazione statale: “società-imprese” ed enti pubblici in forma societaria. Profili di disciplina applicabile* in www.ius-publicum.com.

Dal combinato disposto da queste due norme potrebbe evincersi il carattere pubblicistico dell'atto di nomina e revoca degli amministratori.

Viene infatti stabilita la possibilità per il Sindaco ed il Presidente della Provincia di provvedere alla nomina, alla designazione ed alla revoca dei rappresentanti del Comune e della Provincia presso enti, aziende e istituzioni, «sulla base degli indirizzi stabiliti dal consiglio».

È infatti innegabile che, nel caso di specie, si sia in presenza di un potere amministrativo riconosciuto in capo al soggetto politico, che non riscontra alcun limite con riguardo alla discrezionalità circa la nomina, la revoca e la eventuale sostituzione dei soggetti destinati a ricoprire il ruolo di amministratori e Presidente del Consiglio di amministrazione.

Oltre alla serie di indizi normativi sostanziali esaminati, più nel dettaglio, è il Codice del processo amministrativo (D.Lgs. 2 luglio 2010 n. 104) che sembra indicare la soluzione nel senso della sussistenza della giurisdizione amministrativa.

L'art. 133, comma 1 lettera c) prevede, come noto, la devoluzione alla giurisdizione amministrativa esclusiva delle controversie in materia di pubblici servizi relative a concessioni di pubblici servizi, provvedimenti adottati dalla pubblica amministrazione o dal gestore di un pubblico servizio in un procedimento amministrativo ovvero alle controversie relative all'affidamento di un pubblico servizio ed alla vigilanza e al controllo nei confronti del gestore nonché le controversie riguardanti la vigilanza relativa al settore dei trasporti.

Sempre lo stesso articolo alla lettera z-quinquies) prevede esplicitamente che siano devolute al giudice amministrativo le controversie relative all'esercizio di "poteri speciali" inerenti alle attività di rilevanza strategica nei settori della difesa e della sicurezza nazionale e nei settori dell'energia, dei trasporti e delle comunicazioni¹⁸.

Senza tener conto del fatto che, il potere dei soggetti pubblici designati dall'art. 50, comma 8, del T.U. Enti Locali, è qualificato come potere di indirizzo, vigilanza e

¹⁸ La lettera z-quinquies) è stata aggiunta dal D.L. 15 marzo 2012 n. 21 disciplinante i nuovi poteri speciali dell'azionista pubblico, v. *supra* nota precedente.

controllo che si estende sino alla *extrema ratio* della rimozione degli amministratori nominati nel caso di inosservanza delle prescrizioni dettate dal soggetto pubblico¹⁹.

Nonostante questa serie di norme sostanziali e processuali che propendono in favore della giurisdizione amministrativa, la Corte di Cassazione considera invece decisiva ai fini della risoluzione della controversia un elemento di novità: la norma contenuta nell'art. 4, comma 13, quarto periodo del D.L. 6 luglio 2012, n. 95²⁰, che introduce nel nostro ordinamento la c.d. *Revisione della spesa pubblica*.

La previsione normativa stabilisce che tutte le disposizioni in materia di società a totale o parziale partecipazione pubblica si interpretano nel senso che, «per quanto non diversamente stabilito e salvo deroghe espresse, si applica comunque la disciplina del codice civile in materia di società di capitali».

La Suprema Corte riconosce pertanto dirimente ai fini della attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario, la norma in questione che, in via eccezionale, riconosce come valore centrale e primario la riduzione e razionalizzazione della spesa pubblica²¹.

¹⁹ Ed infatti nel caso di specie il Presidente ed il membro del Consiglio di amministrazione sono stati revocati, ai sensi dell'art. 2449 cod. civ. e dell'art. 21 dello Statuto sociale, «essendo venuto meno il rapporto di fiducia con la Provincia [...]».

²⁰ Mentre in diversi altri casi (Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 13 giugno 2003 n. 3346; TAR Calabria-Catanzaro, Sez. II, 10 novembre 2006, n. 1984) viene accolta la tesi della natura privatistica degli atti di nomina e revoca degli amministratori sulla base della interpretazione delle norme di cui agli artt. 2449 e 2450 (ora abrogato) e viene dedotta, conseguentemente, la giurisdizione del giudice ordinario, in questo caso si registra l'elemento di novità contenuto nell'art. 4 D.L. 6 luglio 2012, n. 95 c.d. D.L. *Spending Review*.

²¹ La Corte afferma che «rileva concretamente ed in modo decisivo, per la soluzione della presente questione di giurisdizione nel senso dell'affermata attribuzione della controversia *de qua* al giudice ordinario l'art. 4 ». sicuramente, nell'attuale quadro normativo europeo risultano di centrale importanza gli obiettivi di contenimento della spesa pubblica. La normativa in questione è contenuta in primo luogo nel Patto di Stabilità e Crescita (PSC), costituito dalla Risoluzione del Consiglio Europeo adottata ad Amsterdam il 17 giugno 1997 e da due Regolamenti del Consiglio del 7 luglio 1997, modificati nel 2005, che ne precisano gli aspetti di dettaglio. Il PSC contiene per la prima volta l'obbligo assunto dagli Stati membri facenti parte dell'Unione Economica e Monetaria (UEM) di impegnarsi a raggiungere l'obiettivo del pareggio di bilancio, prevedendo, contestualmente, procedure sanzionatorie. L'altro importante atto è il c.d. Fiscal Compact (Trattato sulla Stabilità, sul Coordinamento e sulla Governance nell'Unione Economica e Monetaria), approvato con un trattato internazionale il 2 marzo 2012 che prevede, oltre all'impegno degli Stati membri di inserire nell'ordinamento interno la regola del pareggio di bilancio, di perseguirlo fissando alcuni parametri. Per un inquadramento generale v. R. PEREZ, *Il controllo della finanza pubblica* in S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Roma-Bari, 2012; E. CARDI, *Mercati e Istituzioni in Italia. Diritto pubblico dell'economia*, Torino, 2014; per un approfondimento v. I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012; C. GOLINO, *Il principio del pareggio di bilancio. Evoluzione e prospettive*, Padova, 2013; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale* in www.astrid-online.it.

Un tale assunto non può non suscitare perplessità, alla luce del fatto che dall'ordinanza in epigrafe, traspare l'idea che, in mancanza dell'art. 4 D.L. 95/2012, la Corte di Cassazione avrebbe optato per la giurisdizione amministrativa.

La *ratio* sottesa alla norma in questione, infatti, non pare essere altra che quella di consentire un maggiore risparmio della spesa pubblica.

Di conseguenza, la domanda da porsi è se la circostanza di attribuire la giurisdizione al giudice ordinario delle controversie concernenti società a partecipazione pubblica, valga realmente a concorrere ad un risparmio di spesa.

La norma, al più, dovrebbe essere interpretata nel senso che «le disposizioni del presente articolo e le altre disposizioni [...] in materia di società a totale o parziale partecipazione pubblica si interpretano nel senso che, per quanto non diversamente stabilito e salvo deroghe espresse, si applica comunque la disciplina del codice civile in materia di società di capitali» (art. 4, comma 13, quarto periodo), nel caso in cui concorrano ad un effettivo risparmio della spesa pubblica.

In altre parole, non pare possa attribuirsi alcun carattere sistematico ad una disposizione contenuta in una legge speciale diretta al conseguimento di un obiettivo particolare (sebbene trasversale) che potrebbe ben integrare una possibile violazione degli artt. 24, 103, 113 Cost. ed, in particolare, dell'ormai acclarato criterio di riparto della giurisdizione basato sulla *causa petendi*.

La norma in questione, infatti, nulla innova (e vuole innovare) con riguardo al riparto di giurisdizione²². Essa, semplicemente, impone l'applicazione delle norme del diritto comune societario, con l'unico intento di agevolare un risparmio della spesa pubblica.

4. Considerazioni conclusive: la situazione giuridica soggettiva in capo agli amministratori revocati e la tutela giurisdizionale.

²² Tali norme che sanciscono l'applicabilità *tout court* della disciplina privatistica a fenomeni organizzativi di matrice pubblicistica vengono spesso fraintese dalla giurisprudenza la quale finisce per confondere aspetti relativi al funzionamento del modello societario con quelli inerenti il fenomeno sostanziale sottostante, v. G.M. CARUSO, *Società pubbliche e regimi giuridici differenziati. Itinerari incerti delle discipline pubblicistiche fra approcci sostanzialistici e derive formalistiche* in *Il Nuovo diritto amministrativo*, Vol. 3, pp. 28-48, con riferimento alla società pubblica Rai S.p.A.

Dalle posizioni assunte dalla Corte di Cassazione, anche sulla scorta di alcune pronunce a sostegno della tesi²³, emerge che la situazione giuridica soggettiva in capo agli amministratori di società partecipate si configuri quale diritto soggettivo e non come interesse legittimo, con conseguente attribuzione della giurisdizione al giudice ordinario.

La Corte, infatti, è irremovibile nell'affermare che non assume alcun rilievo 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», giungendo ad affermare che «il rapporto tra società ed ente pubblico è di assoluta autonomia», non essendo consentito al socio pubblico di incidere in maniera unilaterale sullo svolgimento del rapporto medesimo.

Sottolinea ancora la Suprema Corte che, ai fini della qualificazione in senso pubblicistico di una società per azioni, è necessaria una “apprezzabile deviazione” dal modello codicistico delle società di capitali, a nulla rilevando il semplice fatto che il socio pubblico possieda la maggioranza delle azioni²⁴.

Da ciò, il fatto che il socio pubblico possa ingerirsi nell'attività della società solo ed esclusivamente con gli ordinari mezzi previsti dal diritto societario.

²³ La Suprema Corte richiama una serie di pronunce a sostegno della giurisdizione del giudice ordinario tra le quali rilevano, in particolare – oltre alla già richiamata Cass. Sez. Un. n. 7799/2005 – Cass. Sez. Un. 6 maggio 1995 n. 4988; Id., 6 giugno 1997, n. 5085; Id., 26 agosto 1998, n. 8454, dove viene sancita l'irrelevanza della partecipazione pubblica ai fini della qualificazione pubblicistica delle società miste. Corollario di ciò è che la società è tenuta a servirsi degli ordinari strumenti previsti dal diritto societario, come sancito in Cass. Sez. Un. ord. 17281 del 2006 e in Id. sent. 392/2011. La tesi in parola è di gran lunga quella maggioritaria, anche in dottrina, v. *supra* e R. URSI, *Società ad evidenza pubblica cit.*, p. 169-171. In senso parzialmente difforme, TAR Sardegna, Sez. II, 21 settembre n. 1920; TAR Puglia-Lecce, Sez. I, 24 febbraio 2010 n. 622, dove viene affermata la natura pubblicistica del potere di nomina e revoca, da parte dell'ente pubblico, di uno o più amministratori, riconoscendo la giurisdizione del giudice amministrativo, solo allorché tale potere trovi la sua unica fonte nella legge. Mentre in ogni caso, la fonte del potere di nomina e revoca è costituito dalla legge – l'art. 2449 cod. civ. – ben diversa è la situazione in cui l'unica fonte attributiva del potere sia costituita dalla legge stessa. Nel caso in esame infatti siamo di fronte ad una fattispecie che, in via mediata, fa discendere il potere di nomina e revoca dallo statuto sociale, atto di autonomia privata, v. S. FANTINI, *La revoca degli amministratori cit.*

²⁴ Emblematico in tal senso il Caso “Siena Parcheggio”, Cass. Civ. 6 maggio 1995 n. 4991 dove, con riferimento ad una società per azioni a capitale pubblico maggioritario, viene accolta la tesi privatistica in virtù della inesistenza di una «apprezzabile deviazione» dal modello delineato dal codice civile. Tale apprezzabile deviazione si è riscontrata, ad esempio, con riguardo ad altre società pubbliche, dove si è sottolineata la necessità che, all'interno delle vicende societarie, intervenisse un soggetto totalmente estraneo, cfr. Cons. Stato, sez. VI, 2 marzo 2001, n. 1206; id., 5 marzo 2002, n. 1303, con riferimento a Poste Italiane S.p.A.; Cons. Stato, sez. VI, 16 settembre 2003, n. 5241, con riferimento al Gestore della rete elettrica, v. R. GAROFOLI – G. FERRARI, *op. cit.*, p. 163 ss.

In realtà, ai fini della controversia *de qua*, sembrerebbe irrilevante la definizione della natura giuridica della società locale di trasporto pubblico, in quanto a rilevare e ad essere contestato è un atto giuridico (il decreto del Presidente della provincia) che promana da un soggetto che è inequivocabilmente pubblico.

Indizio ulteriore della necessità di affermare la sussistenza della giurisdizione ordinaria si riscontrerebbe nella Relazione al codice civile del 1942 laddove si afferma che «in questi casi, è lo Stato medesimo che si assoggetta alla legge della società per azioni per assicurare alla propria gestione maggior snellezza di forme e nuove possibilità realizzatrici. La disciplina comune deve applicarsi anche alle società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici, senza eccezioni, in quanto norme speciali non dispongano diversamente»²⁵.

A tal fine, risulta utile la distinzione, richiamata dall'ordinanza in commento, tra atti societari “a monte” e atti societari “a valle”.

Gli atti societari a monte integrerebbero tutte quelle attività “prodromiche” alla vicenda societaria, tra cui, ad esempio, il legislatore che con legge – o un ente territoriale mediante delibera – scelga di istituire una società o di intervenire nelle vicende societarie con il proprio potere autoritativo.

Gli atti “a valle”, invece, costituiscono quegli atti tipicamente societari, che consistono nella esplicazione, da parte della società, dell'attività commerciale cui essa è preposta, gli atti di amministrazione e tutti quegli atti che, ad ogni modo, si ricollegano «alla scelta di fondo di utilizzazione del modello societario».

Il profilo che potrebbe risultare controverso è il fatto che la Suprema Corte, invece di ricondurre l'atto di nomina e revoca degli amministratori di società partecipate alla categoria degli atti societari a monte, li ricollegli alla categoria degli atti societari a valle – poiché è lo stesso statuto sociale a richiamare l'art. 2449 cod. civ. –, con ciò stabilendo che la situazione soggettiva in capo agli amministratori di tali società sia di diritto soggettivo. L'ente pubblico possiederebbe detto potere *uti socius* e non *iure imperii*.

²⁵ La stessa Relazione al codice, p. 225, riscontra che «qualche incertezza peraltro è sorta nella dottrina e nella giurisprudenza per quanto attiene alla posizione degli amministratori e dei sindaci nominati dallo Stato o da enti pubblici. Si è ritenuto pertanto opportuno eliminare ogni dubbio al riguardo con una norma particolare affermando che gli amministratori e i sindaci così nominati hanno gli stessi diritti e gli stessi obblighi di quelli nominati dall'assemblea. Tuttavia, per ovvie ragioni di prestigio, ove uno o più sindaci siano nominati dallo Stato, la presidenza del collegio sindacale viene attribuita ad uno di essi».

In realtà, sia dalla Relazione al codice civile del 1942 che dalla richiamata distinzione tra atti societari “a monte” e “a valle”, non pare emergere la volontà di appiattare l’interesse pubblico e renderlo così irrilevante all’interno delle vicende societarie.

Al contrario, pare essere sancita la necessità che, nell’agire quotidiano, la società utilizzi gli strumenti previsti dal diritto commerciale, non essendo lecito che il soggetto pubblico utilizzi strumenti ultronei espressione di pubblico potere (in questo senso si indirizza il riferimento, contenuto nella Relazione al codice, dell’assoggettamento alle regole civili).

Ma ciò non vuol dire che l’ente pubblico non possa interferire nelle vicende societarie, poiché la società stessa è plasmata sulle caratteristiche degli interessi che ne hanno determinato l’adozione²⁶.

Più che di neutralizzazione dello strumento societario, occorrerebbe sottolineare il profilo della funzionalizzazione dello stesso all’interesse pubblico.

L’atto di nomina o revoca degli amministratori, nell’ottica delle tesi suesposte, sembrerebbe invece integrare pienamente un atto amministrativo – in seguito “confezionato” privatisticamente –, connotato dai caratteri della unilateralità ed autoritatività.

L’ente pubblico di riferimento, infatti, non ha alcun limite nella nomina o nella revoca, essendo sufficiente, ad esempio ai fini della revoca, che gli amministratori nominati non seguano le linee direttive imposte dal consiglio (provinciale o comunale)²⁷.

È evidente che “elementi di pubblicità” pervadano tutto il rapporto tra l’amministratore e il socio pubblico: a monte, nella scelta; durante, con l’obbligo di osservanza delle direttive; a valle, al momento della revoca²⁸.

²⁶ Cfr. G.M. CARUSO, *Società pubbliche e regimi giuridici differenziati cit.*

²⁷ Cfr. art. 42, comma 2, lettera m) T.U. Enti Locali, dove si afferma la competenza del Consiglio (comunale e provinciale) nella «definizione degli indirizzi per la nomina e la designazione dei rappresentanti del comune presso enti, aziende ed istituzioni, nonché nomina dei rappresentanti del consiglio presso enti, aziende ed istituzioni ad esso espressamente riservata dalla legge» e l’art. 50, comma 8, del medesimo T.U., che afferma «sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio il sindaco e il presidente della provincia provvedono alla nomina, alla designazione e alla revoca dei rappresentanti del comune e della provincia presso enti, aziende ed istituzioni».

²⁸ R. URSI, *Società ad evidenza pubblica cit.*, p. 180 ss. Ulteriori elementi di pubblicità si riscontrano nell’applicazione agli amministratori di società pubblica del regime della *prorogatio*, nel carattere fiduciario dell’incarico e nel potere di direttiva che spetta al socio pubblico. Per quanto riguarda la prima, l’art. 1 della L. 15 luglio 1994 n. 444 sancisce l’applicazione del regime della *prorogatio* anche alle persone giuridiche a prevalente partecipazione pubblica. Esso comporta che gli organi amministrativi non

La responsabilità ultima in ordine alla efficienza dei servizi pubblici, in fin dei conti, rimane sempre quella politica.

Più che il profilo attinente al diritto soggettivo del singolo amministratore, sembrerebbe prevalere l'interesse collettivo al corretto svolgimento del servizio pubblico in considerazione dei caratteri pubblicistici appena evidenziati e dell'assunto – logico, prima ancora che giuridico – che l'amministratore, per l'appunto, amministra interessi collettivi per volontà dell'ente pubblico di riferimento.

In tal senso, la situazione soggettiva dell'amministratore di società a partecipazione pubblica sembrerebbe configurarsi quale interesse legittimo²⁹, anche e soprattutto alla luce dell'interpretazione di “potere amministrativo” fornita dalle sentenze della Corte Costituzionale 6 luglio 2004 n.204 e 11 maggio 2006 n.191.

Le sentenze sopracitate, infatti, chiariscono definitivamente il quadro complessivo entro il quale può considerarsi legittima l'attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione, in via esclusiva, di determinate materie.

Se, da un lato, è sicuramente illegittima «l'idea di una giurisdizione esclusiva ancorata alla pura e semplice presenza [...] di un rilevante pubblico interesse» (e abbiamo visto che non ci sembra essere questo il caso), dall'altro, occorrono determinate condizioni affinché essa possa sussistere.

Occorre, infatti, un necessario collegamento tra le materie assoggettabili a giurisdizione esclusiva con le situazioni soggettive coinvolte.

ricostituiti siano prorogati per non più di 45 giorni decorrenti dal giorno della scadenza del loro incarico, potendo adottare in tale periodo solamente gli atti di ordinaria amministrazione. L'istituto è posto a presidio della continuità dell'azione amministrativa a tutela degli interessi pubblici. Il carattere fiduciario dell'incarico emerge da norma quali l'art. 50, comma 8, T.U.E.L. di cui si è già detto (v. supra nota x) ma anche da numerose disposizioni di leggi regionali. Il carattere fiduciario dell'incarico comporterebbe la conseguenza che persino il cambiamento politico all'interno del Consiglio provinciale o comunale possa costituire giusta causa ai fini della revoca come previsto dall'art. 2383 cod. civ. Infine, il potere di direttiva di cui all'art. 2497 che non origina certo dalla nomina dell'amministratore ma dalla posizione di controllo che il socio pubblico assume nella società. A seguito dell'intervento del legislatore di interpretazione autentica tale norma è applicabile ad ogni soggetto pubblico diverso dallo Stato che agisca per finalità imprenditoriali di natura economica e finanziaria.

²⁹ Vi è addirittura chi configura l'esistenza degli “interessi legittimi di diritto privato”, situazioni giuridiche soggettive in cui «il privato contesti non la sussistenza di un diritto soggettivo ma il corretto esercizio di un potere discrezionale di natura privatistica», così salvaguardando la sussistenza della giurisdizione ordinaria nel caso di specie. La categoria menzionata ha suscitato non poche critiche in dottrina, v. L. CRISARI, *Giurisdizione del G.O. e società per azioni a partecipazione pubblica* in *Il corriere del merito*, n.5/2007, p. 665 ss. a cui si rinvia per i riferimenti bibliografici.

Il parametro adottato dal costituente come ordinario discrimine tra le giurisdizioni ordinaria ed amministrativa è l'art. 103 Cost. che sancisce, tra l'altro, la necessaria "particolarità" della materia da devolvere alla giurisdizione esclusiva rispetto a quelle devolute, in via generale, alla giurisdizione di legittimità.

Inoltre, non è sufficiente il coinvolgimento di un generico pubblico interesse ma occorre l'esistenza di un potere autoritativo, esercitato dalla pubblica amministrazione anche in via mediata. Tutte condizioni che abbiamo visto essere presenti nel caso di specie³⁰.

Senza contare che, qualificando la posizione soggettiva degli amministratori revocati come "diritto soggettivo" si rischierebbe di contravvenire all'idea – ormai accolta sia dalla dottrina che dal legislatore con il codice del processo amministrativo e le sue novelle³¹ – della giurisdizione amministrativa come giurisdizione non più concentrata semplicemente sull'annullamento dell'atto amministrativo ma anche e soprattutto sulla tutela sostanziale del bene della vita che si assume esser leso³².

Di conseguenza, anche accedendo alla tesi della sussistenza, nel caso di specie, di una situazione giuridica soggettiva di diritto soggettivo, le conclusioni non cambierebbero: «l'intreccio e la inscindibilità delle questioni di diritto soggettivo e di interesse legittimo» conducono alla soluzione di concentrare, all'interno della sfera di cognizione esclusiva del giudice amministrativo già prevista in materia di servizi pubblici locali e trasporti³³ anche i profili attinenti alla nomina e revoca degli amministratori.

Ad oggi, infatti, che si tratti di diritto soggettivo o di interesse legittimo poco importa ai fini della tutela sostanziale³⁴.

³⁰ V. *supra* § 3.

³¹ Sulle evoluzioni che hanno caratterizzato il processo amministrativo, da giudizio incentrato sull'atto amministrativo a giudizio sul rapporto giuridico, per tutti, v. F. CARINGELLA, *op. cit.* p. 7 ss.

³² F. CARINGELLA, *op. cit.*, p. 109 ss.

³³ Gli artt. 7, comma 1, primo periodo; 133, comma 1, lettera c); 133, comma 1, lettera z-quinquies) C.p.a. sarebbero gli indici normativi per mezzo dei quali ricondurre la fattispecie in questione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. V. § 3.

³⁴ La giustizia amministrativa, infatti, ha ormai raggiunto una effettività di strumentario giuridico ed una pienezza di tutela pari e superiore alla giustizia civile. Ciò è avvenuto sia tramite l'implementazione di strumenti mutuati dal processo civile, quali appunto la reintegrazione in forma specifica ed il risarcimento del danno; sia attraverso un ordinato e rapido svolgimento dei processi in conseguenza della minor mole

Come accennato, la dottrina, già da tempo, ha messo in luce l'omogeneità contenutistica delle due situazioni giuridiche soggettive³⁵. Ed in più, nel caso di specie, si riscontra proprio quella situazione per la quale è stata predisposta la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo: la difficoltà nello stabilire se si tratti di diritto soggettivo o di interesse legittimo.

dei giudizi pendenti. In ordine alla prima v. C. VOLPE, *La reintegrazione in forma specifica* in www.giustizia-amministrativa.it; quanto allo stato attuale della satisfattività degli interessi dei singoli in relazione alla giustizia amministrativa cfr. P. DE LISE, *Relazione sull'attività della giustizia amministrativa per l'anno 2012* in www.giustizia-amministrativa.it, il quale afferma che «dopo gli obiettivi dell'effettività e della pienezza della tutela stiamo per raggiungere un più alto traguardo: quello della sua satisfattività. Soprattutto negli ultimi anni, vi è stato un forte incremento nella “qualità” della tutela, che non si limita più all'annullamento del provvedimento lesivo ma si estende al risarcimento del danno e a una cognizione sempre più ampia del rapporto sottostante».

³⁵ F.G. COCA, *Contributo sulla figura dell'interesse legittimo*, Milano, 1990; A. FALZEA, *Gli interessi legittimi e le situazioni soggettive*, in *Riv. dir. civ.*, 2000, I, p.683. Si veda, in particolare, G. ROSSI, *Principi di diritto amministrativo cit.*, p. 423 ss. che sottolinea il carattere “relazionale” di ciascuna situazione giuridica soggettiva.