

## LA SENTENZA

Per la Cassazione il venir meno del rapporto di fiducia è ex se irrilevante ai fini della revoca degli amministratori

# Società pubbliche: revoca del Cda solo per inadempienze gestionali

di FEDERICA CAPONI

Consulente di enti pubblici e società partecipate

## Il caso di specie

La Corte di cassazione, con la sentenza n. 23381 depositata il 15 ottobre 2013, ha ritenuto che i membri del consiglio di amministrazione di una società controllata da un comune che hanno posto in essere condotte che attestavano chiaramente il venir meno del rapporto di fiducia con l'assemblea dei soci, non possano essere revocati perché, affinché possa essere disposta la revoca per giusta causa, tali azioni devono indicare oggettivamente un'inadempimento nelle capacità gestionali degli amministratori.

Nel caso di specie, un comune, socio di maggioranza di una Spa costituita per l'organizzazione e la gestione del servizio di nettezza urbana, aveva chiesto la convocazione dell'assemblea per deliberare la revoca degli amministratori in carica in quanto avevano disatteso, tra l'altro, gli indirizzi approvati dall'assemblea e le direttive approvate dal Consiglio comunale.

L'assemblea ha deliberato la revoca degli amministratori e uno di questi ha chiesto la condanna della società al risarcimento dei danni ex art. 2383 c.c., comma 3, per l'assenza di giusta causa.

La società ha evidenziato che gli amministratori avevano adottato condotte in contrasto con quanto deliberato dall'ente socio di maggioranza, facendo venir meno il rapporto di fiducia tra assemblea e organo gestionale.

Gli amministratori avevano, tra l'altro, respinto la richiesta presentata da alcuni consiglieri comunali di accedere agli atti della società, non avevano ottemperato a direttive impartite alla società dal comune socio di maggioranza, avevano proposto due citazioni in giudizio per crediti vantati dalla società ma contestati dall'ente socio, non avevano adempiuto agli indirizzi formulati dall'assemblea, non avevano presentato la propria situazione reddituale e la relazione semestrale che erano state espressamente indicate nell'atto di affidamento del servizio a favore della società.

Sia il Tribunale che la Corte d'appello hanno dato ragione all'amministratore revocato e la società ha presentato ricorso davanti alla Corte di cassazione.

La società ha evidenziato che la peculiare qualità di organismo partecipato dalla pubblica amministrazione

imponesse necessariamente un'attenzione specifica al soddisfacimento dell'interesse del socio pubblico da parte degli amministratori.

La Corte di cassazione ha chiarito che gli amministratori di una società a partecipazione pubblica non sono tenuti a rispettare le direttive dell'ente pubblico o a derogare alla disciplina relativa all'accesso agli atti della società o a privilegiare l'interesse del socio pubblico nei rapporti con la società se tali condizioni non sono state espressamente previste nello statuto della società.

La società, benché partecipata da un ente pubblico, è assoggettata alla disciplina del codice civile, il quale non riconosce a favore delle società pubbliche deroghe o disposizioni peculiari in virtù della presenza di uno o più soci pubblici.

I giudici di legittimità hanno anche precisato che l'inottemperanza agli obblighi derivanti dal bando di incarico o alle direttive indicate dall'assemblea non sono condotte che automaticamente producono inadempimenti nella gestione della società, se non qualificate come tali dagli strumenti di controllo e gestione approvati dagli enti soci.

La Corte di cassazione ha chiarito che l'accertamento della giusta causa di revoca dell'amministratore da parte dell'assemblea di società di capitali, ai sensi dell'art. 2383 c.c., non può riguardare l'accertamento dell'eventuale logoramento del rapporto di fiducia derivante da comportamenti ostili posti in essere dagli amministratori nei confronti della maggioranza che li ha eletti.

Tale valutazione è estranea alla normativa societaria che non riconosce agli amministratori l'obbligo di agire nell'interesse dei singoli soci, ma della società.

Il rapporto di fiducia che lega gli amministratori alla società, disciplinato dal codice civile, attribuisce all'assemblea il potere di revoca per giusta causa consistente in fatti integranti un significativo inadempimento degli obblighi derivanti dall'incarico e non per condotte che siano contrarie al patto di fiducia sotteso al momento della nomina.

Secondo la disciplina civilistica, la revoca degli amministratori può avvenire solo quando i fatti contestati siano oggettivamente idonei a mettere in forse la correttezza e le attitudini gestionali dell'amministratore, non quan-

**Corte di cassazione, sez. I, sent. n. 23381 del 15 ottobre 2013****Società pubbliche - Revoca amministratori - Mancato rispetto direttive socio pubblico - Mancata attestazione inadempienze gestionali - Illegittimità - Sussiste**

*È illegittima la revoca degli amministratori di una partecipata disposta per non aver ottemperato a direttive impartite dal comune e agli indirizzi formulati dall'assemblea, perché sono carenze che non determinano necessariamente inadempienze gestionali nella direzione dell'azienda.*

**Società pubbliche - Condotte contrarie al rapporto di fiducia con il socio pubblico - Giusta causa revoca amministratori - Non sussiste**

*Al fine di integrare una giusta causa di revoca del mandato, le condotte che violano il rapporto di fiducia sono di per sé irrilevanti se non sono oggettivamente valutabili come fatti idonei a mettere in forse le capacità gestionali degli amministratori.*

do facciano venir meno il rapporto fiduciario con l'assemblea dei soci.

Nel caso di specie, in assenza di alcuna specifica disciplina negli atti societari approvati dall'ente socio, i fatti contestati, benché lesivi del *pactum fiduciae*, non avevano la qualità di indicatori di un comportamento inadempiente, o inadeguato sotto il profilo delle capacità gestionali, degli amministratori.

Pertanto, l'assemblea dei soci non poteva revocare legittimamente gli amministratori della società.

La Corte di cassazione ha così condannato la società pubblica al risarcimento del danno a favore dell'amministratore revocato.

**La questione di fondo**

La questione sottoposta all'attenzione della Corte di cassazione è di rilevante interesse per gli enti pubblici che, in quanto soci di organismi partecipati, si trovano a fare i conti con la disciplina del diritto societario che non contempla deroghe a favore della natura pubblica dei partecipanti al capitale sociale.

La problematica inoltre attiene alla natura giuridica degli atti di nomina e revoca degli amministratori di una società pubblica e del rapporto tra l'ente pubblico socio e il suo rappresentante in tali organismi.

In ordine alla disciplina applicabile alla nomina e alla revoca degli amministratori delle società pubbliche, parte della dottrina e della giurisprudenza ritengono che tali atti debbano essere inquadrati in un'ottica pubblicistica, sulla scorta del rapporto fiduciario che si instaura tra l'ente pubblico e l'amministratore della società. Quest'ultimo sarebbe qualificato come un funzionario pubblico, coerentemente con il riconosci-

mento della natura pubblicistica dell'atto di nomina<sup>(1)</sup>. La dottrina e la giurisprudenza maggioritaria sostengono però un'interpretazione diversa ritenendo rilevante la natura privatistica dell'atto, in quanto l'utilizzo dello strumento societario per il perseguimento dell'interesse pubblico non giustifica deroghe alla disciplina privatistica<sup>(2)</sup>.

La giurisprudenza maggioritaria ha riconosciuto la natura di "atto essenzialmente privatistico" alla revoca dell'amministratore, sulla base della considerazione che nella fattispecie manca il potere pubblico (che si fonda sulla legge, mentre nel caso specifico tale potere si fonda su una disposizione pattizia).

Secondo i giudici amministrativi, la facoltà di revoca è attribuita agli enti pubblici "nella loro qualità di soci" (Cons. Stato, sez. V, sent. n. 3346/2003; Cons. Stato, sent. n. 708/2003; Tar Liguria, sez. II, sent. n. 756/2004; Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, sent. n. 1984/2006).

Spetta infatti all'ente locale socio, che agisce con la nomina o la revoca del proprio rappresentante presso la società partecipata "un potere che è sostitutivo delle ordinarie competenze assembleari e che è destinato a incidere su organi societari che operano in ogni caso secondo il diritto privato"<sup>(3)</sup>.

La preferenza per la sottoposizione della materia alla disciplina civilistica dello strumento prescelto dalla PA comporta che l'amministratore di una società, benché di nomina pubblica, è tenuto a difendere gli interessi della società.

Per questo, è necessario evidenziare che in una società di capitali, costituita per il raggiungimento di un oggetto sociale consistente nello svolgimento di un servizio, e per questo partecipata, totalmente o in via maggioritaria, da un ente locale, gli strumenti disciplinati dal codice civile non possono essere da soli sufficienti a tutelare

(1) Corte dei conti, sez. giur. Lazio, sentenza n. 3008/2005; Consiglio di Stato, sez. II, sentenza 28 febbraio 1996, n. 366.

(2) M. Spinozzi, *Revoca degli amministratori di società mista: problemi di giurisdizione*, nota a commento della sentenza n. 3346/2003, del Consiglio di Stato.

(3) *Cit. Tar Calabria, Catanzaro, sez. II, sentenza n. 1984/2006.*

## LA SENTENZA

il socio pubblico, che in quanto tale ha esigenze di azione, vigilanza e controllo sull'operato della società diverse rispetto al privato che utilizza lo strumento societario per perseguire fini di lucro.

Le società pubbliche, benché non abbiano civilisticamente una disciplina specifica, rivestono necessariamente una particolare posizione che le differenzia da quelle i cui soci sono esclusivamente soggetti privati.

Spetta pertanto ai soci pubblici, al momento della costituzione della società, adottare strumenti propri del diritto societario aventi un contenuto "atipico" (in particolare lo statuto), affinché approvino una disciplina che tenga conto delle peculiarità dell'ente pubblico socio.

L'ente pubblico, infatti, svolge attività amministrativa non solo quando agisce direttamente, ma anche quando, nei limiti consentiti dall'ordinamento, persegue le proprie finalità istituzionali mediante un'attività disciplinata in tutto o in parte dal diritto privato.

La scelta della PA di acquisire partecipazioni in società private implica il suo assoggettamento alle regole proprie della forma giuridica prescelta e, fatto salvo una diversa regolamentazione disposta dalle parti, la disciplina applicabile è solo quella prevista dal codice civile, che non tiene conto dell'interesse pubblico che deve essere sempre tutelato anche quando la PA utilizza gli strumenti di diritto privato.

Il rapporto di fiducia che lega l'assemblea dei soci agli amministratori presenta profili di delicatezza maggiori rispetto alle società di capitali che non hanno come oggetto sociale lo svolgimento di un servizio pubblico. Spetta dunque ai soci pubblici tutelare tale specifica condizione, inserendo negli strumenti che il codice civile mette a disposizione dei soci clausole specifiche.

In caso contrario, non potrà essere il giudice a effettuare una valutazione più ampia ai fini dell'accertamento della giusta causa di revoca, comprendendo anche il semplice logoramento dei rapporti fra amministratori e soci, doven-

do l'autorità giudiziaria verificare il rispetto delle norme civilistiche che non contemplano una disciplina in tal senso. Pertanto, spetterà al socio pubblico prevedere delle idonee condizioni affinché il comportamento degli amministratori, se non coerente con i doveri assunti a seguito del mandato ad amministrare la società pubblica, rilevi ai fini della revoca.

Altrimenti, non potrà che essere qualificato come inadempiente il comportamento dell'ente socio quale contraente della società, e non quello degli amministratori che hanno disatteso gli obiettivi e le direttive del socio pubblico; i quali potranno addirittura agire contro i soci e ottenere il risarcimento del danno.

In tal caso, addirittura, il comportamento dell'ente locale potrebbe essere sanzionato anche dalla Corte dei conti sotto due aspetti:

- per la mancata tutela dell'interesse pubblico nell'agire con gli strumenti del diritto societario;
- per il danno arrecato alla società derivante dall'obbligo del risarcimento a favore del soggetto revocato.

### Conclusioni

La Corte di cassazione, nella pronuncia in commento, ha precisato che è illegittima la revoca degli amministratori di una società partecipata da un ente locale, che non avevano, tra l'altro, ottemperato a direttive impartite dal comune e agli indirizzi formulati dall'assemblea, in quanto tali azioni non sono di per se indicatori di un comportamento inadempiente o inadeguato sotto il profilo delle capacità gestionali degli amministratori. Pertanto, spetta agli enti soci disciplinare adeguatamente (nello statuto) alcuni indici della sussistenza di un rapporto strategico e fiduciario tra ente pubblico socio e l'organismo partecipato, in quanto, dal punto di vista del diritto societario, il venir meno del rapporto di fiducia è ex se irrilevante ai fini della revoca degli amministratori.

Per informazioni: [redazione.dpa@ilsole24ore.com](mailto:redazione.dpa@ilsole24ore.com)



La tua Rivista  
continua on line

all'indirizzo:  
[www.dpa.ilsole24ore.com](http://www.dpa.ilsole24ore.com)

