

## **Corte di Cassazione – Sezioni Unite Civili – Ordinanza 6 marzo 2018 n. 5304**

Pres. Tirelli. - est. Giusti.

Giurisdizione-Ente pubblico-Consorzio di bonifica-Provvedimento nomina o revoca consiglio di amministrazione-Autonomia organizzativa dell'ente-Interesse legittimo-Giurisdizione di legittimità-Sussiste.

*1. «la controversia avente ad oggetto l'impugnazione dell'atto con il quale è stato annullato o revocato il provvedimento di nomina di un componente del consiglio di amministrazione di un ente pubblico, anche economico, o comunque è stata dichiarata la decadenza dalla carica del medesimo, attenendo a una posizione di interesse legittimo collegantesi al potere discrezionale di scelta delle persone cui affidare il perseguimento degli scopi dell'ente, appartiene alla cognizione del giudice amministrativo nell'esercizio della giurisdizione generale di legittimità (Cass., Sez. U., 22 dicembre 1999, n. 929)».*

*2. «l'attività degli enti pubblici economici concernente la costituzione e il funzionamento dei loro organi statuari, coinvolgendo l'assetto organizzativo e quindi l'esercizio di potestà pubblicistiche, riguarda situazioni che hanno la consistenza, non del diritto soggettivo, ma dell'interesse legittimo, così da risultare tutelabile solo davanti al giudice amministrativo (Cass., Sez. U., 1° dicembre 1994, n. 10239)».*

Precedenti conformi

Cass., S.U., 22 dicembre 1999, n. 929; Cass., S.U., 1° dicembre 1994, n. 10239; Cass., S.U., 10 ottobre 2002, n. 14475.

Precedenti difformi

Cass., S.U., 14 settembre 2017, n. 21299; Cass., S.U., 23 gennaio 2015, n. 1237.

### SENTENZA

lette le conclusioni scritte del Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore generale Alberto Cardino, che ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del TAR Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto che la Provincia di Udine ha chiesto al TAR per il Friuli-Venezia Giulia l'annullamento dei verbali dell'assemblea consortile in sessione straordinaria del Consorzio per lo sviluppo industriale di Tolmezzo (poi Consorzio di sviluppo economico locale di Tolmezzo) con i quali è stato approvato lo statuto dell'ente e sono stati nominati i componenti del consiglio di amministrazione;

che il Tribunale amministrativo, con sentenza depositata in segreteria il 30 giugno 2016, ha dichiarato inammissibile il ricorso per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, individuando nel giudice ordinario il giudice munito di giurisdizione;

che a tale conclusione il TAR è giunto sul rilievo che gli atti impugnati non sono stati adottati nell'esercizio di poteri pubblicistici, ma concernono l'organizzazione e l'attività interna consortile,

avendo l'assemblea consortile agito nell'esercizio di una potestà attinente ad una situazione giuridica di carattere privatistico;

che con atto notificato al Consorzio di sviluppo economico locale di Tolmezzo, al Comune di Amaro e alla Regione Friuli-Venezia Giulia, la Provincia ha riassunto la causa dinanzi al Tribunale di Trieste, sezione specializzata in materia di impresa, riproponendo la domanda di annullamento già avanzata in TAR;

che il Tribunale ordinario, con ordinanza in data 14 luglio 2017, dubitando a sua volta della propria giurisdizione, ha sollevato d'ufficio conflitto negativo di giurisdizione;

che ad avviso del giudice confliggente, l'attività di deliberazione attuata dall'assemblea straordinaria al fine dell'approvazione dello statuto non ha natura privatistica, sicché la posizione giuridica soggettiva azionata dalla Provincia di Udine, partecipante al Consorzio, avverso l'esercizio di detto potere, sarebbe di interesse legittimo, siccome sottoposta al penetrante controllo di opportunità da parte della Regione;

che il conflitto è stato avviato alla trattazione camerale sulla base delle conclusioni scritte del pubblico ministero, ai sensi dell'art. 380-ter cod. proc. civ., il quale ha chiesto dichiararsi la giurisdizione del giudice amministrativo;

che sottolineata la natura di ente pubblico economico del Consorzio di sviluppo economico locale (in precedenza Consorzio per lo sviluppo industriale) di Tolmezzo, il pubblico ministero rileva, a sostegno delle proprie conclusioni, che sia la struttura che i compiti e le attribuzioni del Consorzio attengono a funzioni pubblicistiche di carattere generale e che nel caso di specie si verte in tema, non di rapporti intersoggettivi a seguito di attività esterna, ma di organizzazione interna dell'ente.

Considerato che si tratta di stabilire a quale giudice spetti conoscere della domanda con cui la Provincia di Udine ha impugnato i verbali di assemblea consortile in sessione straordinaria del Consorzio per lo sviluppo industriale di Tolmezzo (ora Consorzio di sviluppo economico locale di Tolmezzo) recanti l'approvazione dello statuto e la nomina dei componenti del consiglio di amministrazione, in particolare dolendosi dell'art. 11, comma 2, dello statuto, nella parte in cui prevede che le liste presentate dai soci per la nomina dei consiglieri del consiglio di amministrazione del Consorzio debbano necessariamente contenere i due nominativi designati congiuntamente dai Comuni di Tolmezzo, Amaro e Villa Santina nei cui ambiti sussistono le zone industriali DI;

che la giurisdizione appartiene al giudice amministrativo;

che occorre premettere che il Consorzio per lo sviluppo industriale di Tolmezzo è, per espressa previsione legislativa (art. 1, commi 1 e 2, della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 18 gennaio 1999, n. 3; art. 36, comma 4, della legge 5 ottobre 1991, n. 317), un ente pubblico economico (cfr. Cass., Sez. U., 16 novembre 1999, n. 781; Cass., Sez. U., 27 aprile 2006, n. 9601; Cass., Sez. U., 15 giugno 2010, n. 14293; Cass., Sez. II, 31 marzo 2011, n. 7469), con il compito di promuovere, nell'ambito dell'agglomerato industriale di competenza, le condizioni necessarie per la creazione e lo sviluppo di attività produttive nel settore dell'industria: esso, sotto il profilo

dell'ordinamento e del funzionamento, è disciplinato, tra l'altro, dallo statuto, il quale è adottato dall'assemblea consortile (composta dai rappresentanti dei soggetti pubblici e privati partecipanti al consorzio) e sottoposto all'approvazione della Giunta regionale;

che la successiva legge regionale 20 febbraio 2015, n. 3, in tema di riforma delle politiche industriali, ha previsto l'istituzione dei Consorzi di sviluppo economico locale come enti pubblici economici derivanti dal riordino dei Consorzi per lo sviluppo industriale;

che il Consorzio per lo sviluppo industriale di Tolmezzo si è trasformato in Consorzio di sviluppo economico locale di Tolmezzo mediante adeguamento dello statuto consortile attraverso la deliberazione dell'assemblea straordinaria impugnata nel giudizio a quo, e ciò ai sensi dell'art. 62, comma 6, della legge regionale n. 3 del 2015;

che in particolare l'art. 67 della legge regionale da ultimo citata prevede: (a) che lo statuto del consorzio disciplina le modalità di nomina e le attribuzioni degli organi, la sede legale e l'eventuale istituzione di uffici periferici sul territorio di competenza, i principi dell'ordinamento degli uffici, le norme fondamentali dell'organizzazione e le funzioni esercitate; (b) che lo statuto del consorzio è approvato dall'assemblea dei soci in seduta straordinaria; (c) che la Giunta regionale esprime il proprio parere sullo statuto e sugli atti modificativi e integrativi dello stesso;

che tanto premesso sul piano della disciplina normativa, occorre ricordare che queste Sezioni Unite (Cass., Sez. U., 10 ottobre 2002, n. 14475), in fattispecie riguardante il Consorzio di bonifica dell'Alto Lambro, avente natura di ente pubblico, hanno affermato che le controversie in ordine alla validità ed efficacia della revoca e alla nomina degli organi di detto Consorzio appartengono alla giurisdizione del giudice amministrativo, costituendo tali atti espressione del potere di autonomia organizzativa dell'ente, di fronte al quale le situazioni giuridiche soggettive dei consorziati hanno consistenza di interesse legittimo;

che si è stabilito che la controversia avente ad oggetto l'impugnazione dell'atto con il quale è stato annullato o revocato il provvedimento di nomina di un componente del consiglio di amministrazione di un ente pubblico, anche economico, o comunque è stata dichiarata la decadenza dalla carica del medesimo, attenendo a una posizione di interesse legittimo collegantesi al potere discrezionale di scelta delle persone cui affidare il perseguimento degli scopi dell'ente, appartiene alla cognizione del giudice amministrativo nell'esercizio della giurisdizione generale di legittimità (Cass., Sez. U., 22 dicembre 1999, n. 929);

che si è ulteriormente precisato che l'attività degli enti pubblici economici concernente la costituzione e il funzionamento dei loro organi statutari, coinvolgendo l'assetto organizzativo e quindi l'esercizio di potestà pubblicistiche, riguarda situazioni che hanno la consistenza, non del diritto soggettivo, ma dell'interesse legittimo, così da risultare tutelabile solo davanti al giudice amministrativo (Cass., Sez. U., 1° dicembre 1994, n. 10239);

che gli atti del procedimento di trasformazione del Consorzio per lo sviluppo industriale in Consorzio di sviluppo economico locale sono conformati da vere e proprie norme di azione rivolte a disciplinare l'organizzazione interna dell'ente e dirette, non alla tutela di interessi propri dei soggetti partecipanti al Consorzio, ma a salvaguardare l'equilibrio strutturale ed organizzativo di

questo nonché la sua funzionalità per gli scopi istituzionali, con la conseguenza che - come esattamente osserva il pubblico ministero - in capo a tali soggetti può riconoscersi soltanto l'interesse legittimo alla legittimità degli atti emessi in base alle relative norme di previsione;

che va pertanto dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo;

che non vi è luogo a pronuncia sulle spese, trattandosi di regolamento di giurisdizione d'ufficio nel quale le parti non hanno svolto attività difensiva.

P.Q.M.

dichiara la giurisdizione del giudice amministrativo.

Così deciso, in Roma, nella camera di consiglio del 27 febbraio 2018.

Depositata in Cancelleria il 6 marzo 2018.



**DE IUSTITIA**  
RIVISTA GIURIDICA