



**CORTE DEI CONTI**

---

Sezioni riunite in sede di controllo

**Audizione sull'Atto di Governo 297  
riguardante gli Organismi partecipati**

Commissioni congiunte

1-(affari costituzionali) Senato della Repubblica e

V- (bilancio) Camera dei deputati

Giugno 2016







**CORTE DEI CONTI**

---

AUDIZIONE SULL'ATTO DI GOVERNO 297  
RIGUARDANTE GLI ORGANISMI PARTECIPATI

Giugno 2016



## INDICE

	Pag.
Deliberazione	1
<b>Audizione della Corte dei conti sullo schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (Atto Governo 297)</b>	3
1. Introduzione	3
2. Punti qualificanti della riforma	4
3. Profili di interesse ai fini delle attività di controllo della Corte, con particolare riferimento agli enti territoriali	7
4. Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate (art. 12 dello schema)	13
5. Coordinamento con il quadro normativo vigente	16
6. Considerazioni conclusive	17





La

# Corte dei Conti

N. 9/SSRRCO/AUD/16

A Sezioni riunite in sede di controllo

Presiedute dal Presidente Angelo BUSCEMA  
e composte dai magistrati

## Presidenti di sezione

Mario FALCUCCI, Enrica LATERZA, Gaetano D'AURIA, Carlo CHIAPPINELLI;

## Consiglieri

Giovanni COPPOLA, Maria Teresa POLITO, Roberto BENEDETTI, Vincenzo PALOMBA, Cinzia BARISANO, Luisa D'EVOLI, Paola COSA, Adelisa CORSETTI, Natale Alfonso Maria D'AMICO, Ugo MARCHETTI, Francesco TARGIA, Elena BRANDOLINI, Maria Teresa D'URSO, Alessandra SANGUIGNI, Giuseppe Maria MEZZAPESA, Angela PRIA;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni e integrazioni, e in particolare, l'art. 6, commi 5-*bis* e 5-*ter*;

Udito, nell'adunanza dell'8 giugno 2016, il relatore Cons. Adelisa Corsetti

**DELIBERA**

L'approvazione del testo per "Audizione sull'Atto di Governo 297 riguardante gli Organismi partecipati".

**IL RELATORE**

Adelisa Corsetti

**IL PRESIDENTE**

Angelo Buscema

Depositato in segreteria in data 14 giugno 2016

**IL DIRIGENTE**

Maria Laura Iorio



**AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SULLO SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO  
RECANTE TESTO UNICO IN MATERIA DI SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA  
(ATTO GOVERNO 297)**

## **1. Introduzione**

La Corte, in due precedenti occasioni<sup>1</sup>, ha già avuto modo di rappresentare la rilevante importanza da annettere al riordino della disciplina relativa alle partecipazioni azionarie delle amministrazioni pubbliche e ai servizi pubblici locali di interesse economico generale.

In dette evenienze la Corte ha dichiarato di condividere la scelta politica di un intervento organico in materia di organismi partecipati, tenuto conto dell'aumento, nel corso del tempo, del numero delle società a partecipazione pubblica centrale e locale, nonché degli interventi legislativi recanti discipline speciali che hanno affiancato, sostituito ed integrato la disciplina civilistica. In quelle sedi è stato rilevato che il legislatore si è fatto carico di queste esigenze, richiamando esplicitamente i fini della chiarezza della disciplina e della semplificazione normativa; obiettivi, questi, che sono stati recepiti sia nell'art. 16, recante "Procedure e criteri comuni per l'esercizio di deleghe legislative di semplificazione", sia nell'art. 18, dedicato al "Riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle Amministrazioni pubbliche" della legge n. 124/2015.

La predisposizione del testo normativo in esame, nei tempi accordati dalla delega, è indice della volontà di procedere sulla strada del riassetto normativo

---

<sup>1</sup> V. SS.RR. - Deliberazione n. 10/SSRRCO/AUD/14 del 9 ottobre 2014 (Audizione della Cdc nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) e Deliberazione n. 10/SSRRCO/AUD/15 del 3 giugno 2015 (Audizione della Corte dei conti presso la Commissione affari istituzionali della Camera dei Deputati nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche - AC 3098), esitata nella legge 7 agosto 2015, n. 124.

del settore; traguardo, questo, sul quale è elevata l'attenzione degli organi comunitari. In effetti, la Commissione europea, nel *Country report 2016, SWD, 81 final*, reso a Bruxelles lo scorso 26 febbraio, ha rimarcato l'importanza, per la ripresa economica del nostro Paese, delle nuove iniziative assunte “nell'ambito della riforma della pubblica amministrazione per rimediare alle cause all'origine dell'inefficienza delle imprese a partecipazione pubblica e dei servizi pubblici locali”. È stato così sottolineato che “misure analoghe erano state adottate in passato, seppure in modo frammentario, senza risultati concreti” e che “l'attuazione effettiva della riforma rappresenta una sfida notevole”.

## **2. Punti qualificanti della riforma**

Il riordino e il coordinamento della normativa esistente in materia di società pubbliche, oltre a realizzare un'opportuna revisione della legislazione, mettendo a fattor comune disposizioni che erano state previste solo per le società partecipate dagli enti territoriali (o dagli enti locali), sono rivolti a razionalizzare il sistema delle società che producono servizi di interesse generale o progettano e realizzano opere pubbliche o che, comunque, sono strumentali all'ente di riferimento, chiarendo che, in mancanza di una relazione di inerenza, beni e servizi devono essere acquisiti sul mercato, in ossequio alle regole della concorrenza. La tecnica utilizzata è quella di non mutare totalmente il quadro di riferimento ma di favorire fenomeni già in atto che, in certi casi, avevano trovato ostacolo proprio nella mancanza di norme adeguate o non adeguatamente coordinate.

L'obbligo a carico delle amministrazioni di analizzare le partecipazioni detenute e di redigere piani di razionalizzazione, già presente nella normativa

preesistente, è adesso reso cogente con la previsione di adeguate sanzioni. La riforma, infatti, non solo prevede consistenti sanzioni pecuniarie per gli enti pubblici inadempienti ma istituisce un articolato sistema di verifiche sulla attuazione dell'obbligo in discorso. Ci si riferisce, in particolare, alla comunicazione all'Autorità garante della concorrenza e del mercato dell'atto deliberativo di costituzione della società e all'istituzione di una struttura alle dipendenze del Ministero dell'economia e delle finanze chiamata a vigilare sullo stato di attuazione delle misure di riassetto delle partecipazioni.

La previsione di piani di razionalizzazione da predisporre annualmente e non *una tantum* dimostra come l'obiettivo di ridurre il numero delle società a partecipazione pubblica sia assunto come una priorità avente carattere sistematico e permanente.

Di rilievo è anche la regola dell'amministratore unico, rivolta ad incidere sulle società che hanno più amministratori che dipendenti.

Infine, significativa appare la soluzione proposta in ordine alla qualificazione giuridica, laddove si afferma che “per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e in leggi speciali” (art. 1, comma 3).

Ciò in quanto l'adozione della forma societaria - sia nell'ipotesi di società istituita con legge, sia nell'ipotesi in cui la partecipazione sia frutto di una libera scelta dell'ente pubblico - comporta l'applicazione del diritto comune, fatte salve le deroghe alla disciplina codicistica, necessarie per impedire che l'esternalizzazione diventi un mezzo per eludere i vincoli di finanza pubblica o, più in generale, per aggirare i principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa.

La Corte dei conti, nelle richiamate audizioni, ha sottolineato l'esigenza che le deroghe alla disciplina civilistica siano dettagliate e circoscritte, al fine di non alterare il regime della concorrenza, esprimendo perplessità sulla previsione dei piani di rientro per le società in disavanzo e su un regime di gestione delle insolvenze alternativo agli ordinari strumenti privatistici.

### *2.1. Osservazioni sugli aspetti generali*

Ferma restando la condivisione dei punti qualificanti della riforma, non appare comprensibile l'esclusione dall'applicazione dell'art. 4 delle società elencate nell'allegato A dello schema di decreto, disposta dall'art. 27, comma 2, dello stesso testo. Come pure sembrano poco stringenti i vincoli di motivazione previsti dall'art. 1, comma 6, per la deliberazione, con apposito dPCM, dell'esclusione, totale o parziale, di singole società dall'applicazione della disciplina in parola.

Si raccomanda, poi, una riflessione sulla possibilità di derogare ai vincoli di attività stabiliti dall'art 4 dello schema di decreto per le società di valorizzazione del patrimonio immobiliare (art. 4, comma 3), la cui salvaguardia potrebbe generare conflitti con il mercato coinvolgendo le amministrazioni pubbliche in settori estranei alle finalità istituzionali. Peraltro, sulla concreta operatività di tali organismi (le c.d. società patrimoniali) e sui rischi di squilibrio correlati al loro utilizzo, da parte di taluni enti locali, sono state avanzate posizioni critiche nella giurisprudenza di controllo (cfr. C. conti Sez. contr. Lombardia, 19 febbraio 2013, n. 61/2013/PRSE).

Infine, si rappresenta la necessità di un coordinamento dello schema di decreto in esame con quello relativo ai servizi pubblici locali di interesse economico generale, a rafforzamento dei principi di concorrenza e di buona amministrazione che permeano la legge di riforma n. 124/2015.

Al riguardo si auspica una maggiore chiarezza nella graduazione degli oneri gravanti sulle società pubbliche, a seconda che le amministrazioni siano o meno titolari di partecipazioni di controllo, sino a prevedere un regime di esenzione (totale o parziale) per le quotate, sulla scorta di quanto previsto dall'art. 2-*bis*, d.lgs. n. 33/2013, aggiunto dall'art. 3, d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97 (decreto di attuazione dell'art. 7 della legge n. 124/2015).

### **3. Profili di interesse ai fini delle attività di controllo della Corte, con particolare riferimento agli enti territoriali**

Si osserva preliminarmente che, al fine di garantire il rispetto degli equilibri di bilancio, anche in relazione ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, si rivela necessario, nel contesto della finanza pubblica allargata, considerare l'intero sistema degli enti/organismi che fanno capo ad una amministrazione pubblica, di livello centrale o territoriale.

Tale visione unitaria è alla base dell'articolato sistema di controlli sugli enti territoriali che vede al centro le Sezioni regionali di controllo, volto ad evitare che l'utilizzo dello strumento societario costituisca una modalità di elusione dei vincoli di finanza pubblica.

In effetti, l'inadeguatezza dei bilanci dei singoli enti territoriali a rappresentare la complessità del sistema delle esternalizzazioni e i conseguenti riflessi sugli equilibri degli enti partecipanti ha portato al rafforzamento dei controlli della Corte dei conti, che ora devono tener conto anche dei risultati della gestione delle partecipazioni in società controllate e degli enti del Servizio sanitario (art. 1, commi 3 e 4, DL n. 174/2012; art. 148-*bis*, d.lgs. n. 267/2000), ferma restando la salvaguardia della autonomia di tali enti, costituzionalmente garantita ed accentuata dopo la riforma del titolo V della Costituzione.

È da rammentare che i controlli delle Sezioni regionali, potenziati dal DL n. 174/2012, hanno superato il vaglio del Giudice delle leggi considerata la loro natura esterna e non invasiva dell'autonomia gestionale degli enti. La Corte costituzionale ha così ritenuto che le disposizioni sulle rinnovate funzioni della Corte dei conti siano “ascrivibili all’ambito materiale dell’“armonizzazione di bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica” (Sent. cost. 6 marzo 2014, n. 39) e che le verifiche svolte dalle Sezioni regionali di controllo mediante le relazioni del Collegio dei revisori mirino a “prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l’equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari” (Sent. cost. 10 marzo 2014, n. 40).

Nel contesto normativo sinteticamente delineato, appaiono coerenti le misure via via introdotte tendenti a una maggiore responsabilizzazione degli enti proprietari nella gestione delle partecipazioni societarie. Così è a dirsi con particolare riguardo alle delibere di ricognizione delle partecipazioni ritenute necessarie (sostanzialmente finalizzate alla decisione di dismissione di quelle estranee alle proprie finalità istituzionali, ai sensi dell’art. 3, commi 27 e 28, legge n. 244/2007), poi evolute nei piani operativi di razionalizzazione di cui all’art. 1, comma 611, legge n. 190/2014, nonché all’obbligatoria costituzione, nel bilancio di previsione 2015, di un fondo vincolato in caso di perdite reiterate nelle aziende speciali, nelle istituzioni e nelle società partecipate (art. 1, commi 551 e 552, legge n. 147/2013).

Disposizioni, queste, che si saldano con le norme sul bilancio consolidato (art. 11-*bis*, d.lgs. n. 118/2011), la cui piena e corretta attuazione consente di raggiungere l’obiettivo della «neutralità» del bilancio rispetto al fenomeno delle esternalizzazioni (su cui v. C. conti, deliberazione n. 9/SEZAUT/2016/INPR) e

con le previsioni sulla verifica dei debiti e crediti reciproci tra enti territoriali e loro organismi partecipati di cui all'art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 (su cui v. C. conti, deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG).

Misure queste tutte recepite nello schema di testo unico all'esame e, comunque, messe a sistema, in un delicato equilibrio tra autonomia gestionale degli enti territoriali ed effettività del sistema dei controlli.

### *3.1. Monitoraggio, indirizzo e coordinamento sulle società a partecipazione pubblica (art. 15 dello schema)*

Dal controllo esterno della Corte dei conti sul sistema delle esternalizzazioni, incentrato sulla verifica dell'impatto delle relative gestioni sui bilanci degli enti partecipanti/controllanti, si differenziano il monitoraggio, l'indirizzo e il coordinamento sulle società a partecipazione pubblica di cui all'art. 15 dello schema di decreto, esercitati da una struttura individuata all'interno del Ministero dell'economia e delle finanze.

Funzione che dichiaratamente concerne le società a partecipazione pubblica, con attribuzione di poteri ispettivi, intesa a promuovere le migliori pratiche presso tali società, con facoltà di fornire direttive in merito alle regole sulla separazione contabile e sulla trasparenza.

Si tratta dell'esercizio di poteri pregnanti nei confronti delle società, potenzialmente in grado di incidere sulla loro autonomia gestionale, sia pure limitatamente agli ambiti predefiniti dalla norma, che si giustificano con il coordinamento della finanza pubblica spettante al Ministero dell'economia e delle finanze sulle amministrazioni centrali e territoriali.

Nel contempo, la struttura di cui all'art. 15 è destinataria degli obblighi informativi di cui all'art. 20, comma 3, dello schema di decreto, in materia di piani operativi di razionalizzazione.

Considerata la diversità ontologica delle verifiche affidate alla Corte dei conti, rispetto a quelle esercitate all'interno delle amministrazioni pubbliche, tale obbligo comunicativo andrebbe coordinato con quello, già previsto a regime nei confronti della Corte dei conti dall'art. 1, comma 612, legge n. 190/2014 (con esclusivo riferimento agli enti territoriali e, quindi, alle Sezioni regionali di controllo), qui riprodotto dal citato art. 20, comma 3).

Sul punto si rammenta, in particolare, che, in relazione alle predette verifiche di competenza della Corte, la Sezione delle autonomie ha effettuato un primo monitoraggio dei piani di razionalizzazione presentati a norma dell'art. 1, commi 611 e 612, legge n. 190/2014 (deliberazione n. 24/SEAUT/2015/FRG), da cui è emersa una risposta positiva degli Enti territoriali all'obbligo di procedere alla razionalizzazione degli organismi partecipati e, allo stesso tempo, un impegno deciso delle Sezioni regionali nel porre le basi per le verifiche dello stato di attuazione dei predetti piani. Per il 2016, è in corso di elaborazione la rilevazione complessiva che terrà conto dei risultati conseguiti dai piani presentati lo scorso anno. Allo stato, si segnalano le numerose indagini svolte dalle Sezioni regionali di controllo, esitate in deliberazioni di accertamento di irregolarità e/o di sollecito al puntuale adempimento degli obblighi normativi (*ex multis*, cfr. Sezione Emilia-Romagna, deliberazione n. 32/2016/VSG; Sezione Campania, deliberazione n. 16/2016/VSGO).



3.2. *Oneri di motivazione analitica e obblighi di dismissione (art. 5 dello schema), anche in relazione alla razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche (art. 20 dello schema)*

L'art. 5 dello schema di decreto prevede specifici obblighi di motivazione relativi alla determinazione dell'amministrazione di costituire una nuova società, obblighi che sono richiamati dall'art. 7 (Costituzione di società a partecipazione pubblica) e, *per relationem*, dall'art. 8 (Acquisto di partecipazioni in società già costituite).

La motivazione del provvedimento, ai sensi del comma 1, deve dar conto del rispetto dei vincoli di scopo pubblico di cui all'art. 4, comma 1, dello schema (ex art. 3, comma 27, legge n. 244/2007) e dei vincoli di attività di cui all'art. 4, comma 2 dello stesso schema (servizi di interesse generale, economico e non, con particolare riferimento alle società con affidamenti *in house* e a quelle che svolgono servizi strumentali).

Deve, pertanto, ritenersi che non sarà più consentita la partecipazione in società pubbliche che svolgono attività di impresa (Cons. Stato, Commissione speciale, parere n. 968 del 21 aprile 2016). È parimenti rilevante, a norma dell'art. 5, comma 2, la valutazione della compatibilità dell'intervento finanziario con le norme europee, avuto riguardo, in particolare, alla disciplina in materia di aiuti di Stato.

Al riguardo, si osserva che la previsione della possibilità di costituzione di nuove società dovrebbe essere condizionata al completamento delle operazioni di razionalizzazione delle partecipazioni in essere.

Infatti, l'art. 5, comma 3, della bozza di decreto attualmente prevede che la Corte dei conti, destinataria dello schema di atto deliberativo, ne valuti la congruità anche in relazione alla “coerenza con il piano di razionalizzazione previsto dall'articolo 20, ove adottato”. Sarebbe, però, opportuna la

trasmissione alla Corte, dopo la sua adozione, dell'atto deliberativo e non dello schema *in itinere*.

In relazione alle verifiche dei piani di razionalizzazione già assegnate alla competenza della Corte dei conti, sarebbe auspicabile che l'intento dell'amministrazione di costituire nuove società fosse apprezzato dalla sezione competente della Corte contestualmente all'esame dei programmi di razionalizzazione. Al riguardo, è superfluo il richiamo all'articolazione interna dell'Organo di controllo, da parte dell'art. 5, comma 4 il quale, pertanto, dovrebbe essere abrogato, con adeguamento dei relativi riferimenti agli articoli 20 e 25.

La finalità resterebbe quella conoscitiva già prefigurata dall'art. 3, comma 28, legge n. 244/2007, nel senso che la comunicazione è funzionale alle verifiche eseguite dalla Corte sugli equilibri di bilancio degli enti controllati (per gli enti territoriali, artt. 1, commi 166 e 167, legge n. 266/2005), anche nell'ipotesi in cui le amministrazioni non detengono partecipazioni societarie e quindi non sono soggette all'obbligo di razionalizzazione.

Pertanto, l'art. 5, comma 3, potrebbe essere limitato al primo periodo, precisando che la Corte valuti la congruità dello schema di costituzione di nuove società (o di acquisizione di nuove partecipazioni in società costituite) anche in relazione alla "coerenza con il piano di razionalizzazione previsto dall'articolo 20, ove adottato", come sopra accennato.

Si tratterebbe, in ogni caso, di un controllo di tipo successivo, diversamente da quanto previsto dall'art. 14, comma 5, dello schema di decreto per l'autorizzazione degli interventi di ripiano perdite nelle situazioni di insolvenza delle società a controllo pubblico.

Sotto un profilo più generale si segnala la necessità di coordinare nello schema di decreto i diversi adempimenti richiesti alle amministrazioni

pubbliche, che andrebbero ridotti per le esigenze di semplificazione cui è preordinata la stessa legge di delega n. 124/2015.

A titolo esemplificativo, nell'art. 20, comma 1, ultimo periodo, viene prevista un'apposita comunicazione da parte delle amministrazioni che non detengono partecipazioni e, nell'art. 15, comma 4, le medesime sono tenute a fornire segnalazioni periodiche, nonché bilanci e altri documenti obbligatori. In entrambi i casi viene fatto salvo il disposto dell'art. 17, DL 24 giugno 2014, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, sull'unificazione delle banche dati delle società partecipate. Sul punto, va fatto presente che in data 25 maggio 2016 è stato sottoscritto un Protocollo di intesa fra il Presidente della Corte dei conti e il Ministro dell'economia e delle finanze per l'acquisizione unitaria dei dati anagrafici e contabili relativi agli organismi partecipati; collaborazione che, in prospettiva, potrebbe favorire il miglioramento della completezza e della qualità del dato, evitando la richiesta delle informazioni aggiuntive previste nello schema di decreto.

#### **4. Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate (art. 12 dello schema)**

La collocazione sistematica delle società a partecipazione pubblica nell'alveo della disciplina privatistica, chiara sin dalla redazione del codice civile e via via ribadita dalla legislazione successiva, è stata richiamata dall'art. 1, comma 3, dello schema di decreto, secondo cui “per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e in leggi speciali”, comma di cui si è fatto cenno al par. 2.

Ne discende, quale logico corollario, la soggezione dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo di tali società alle azioni civili di responsabilità ordinariamente previste per le società di capitali, come stabilito dall'art. 12, comma 1, dello schema di decreto, con riferimento ai danni cagionati alla società stessa.

Nella medesima prospettiva, viene riconosciuta la sussistenza della giurisdizione contabile per i danni subiti dagli enti partecipanti; danni che possono essere cagionati dai rappresentanti dei medesimi enti (ad esempio per colpevole omissione dell'esercizio dei diritti di socio e delle azioni ad esso spettanti), ma anche dai componenti degli organi della società a partecipazione pubblica.

L'art. 12, comma 2, dello schema di decreto, nel subordinare la provvista di giurisdizione da parte del giudice contabile al verificarsi di un danno "subito dagli enti partecipanti", fa riferimento anche a quest'ultima tipologia di danno, ossia a quello cagionato dagli amministratori della società all'ente socio. Ciò sulla scia della consolidata giurisprudenza di legittimità che, relativamente alle società a partecipazione pubblica non quotate e quotate maggioritarie (art. 16-bis, DL 31 dicembre 2007, n. 248, convertito dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31), ha attribuito la giurisdizione al giudice contabile, rimettendo alla competenza del giudice ordinario i danni prodotti dai medesimi soggetti al patrimonio della società (Cass., sezioni unite, 19 dicembre 2009, n. 26806).

Il giudice di legittimità ha poi ampliato i confini della giurisdizione contabile ai danni prodotti dagli organi sociali al patrimonio della società al ricorrere dei requisiti propri della società *in house* (cfr. Cass. sez. unite, 25 novembre 2013, n. 26283). Ciò in quanto l'ordinamento, a determinati fini e con riferimento a specifici istituti, ha esteso l'applicazione di norme pubblicistiche nei confronti di soggetti non appartenenti al novero delle amministrazioni in senso stretto (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 165/2001).

Secondo la stessa Corte di cassazione un tale tipo di società, quanto meno ai fini del riparto della giurisdizione, non è effettivamente in rapporto di alterità con la pubblica amministrazione partecipante, bensì è una sua *longa manus*, come uno dei servizi propri dell'amministrazione stessa. Di conseguenza, il danno arrecato al patrimonio sociale si configura, in questo caso, come danno

direttamente riferibile all'ente pubblico, al quale sono sostanzialmente riconducibili gli organi della società.

Si tratta di un profilo di diritto sostanziale che la Corte costituzionale, con la sentenza 20 marzo 2013, n. 46, aveva sottolineato essere l'unica chiave di volta per ritenere esistente un *rapporto contrattuale intersoggettivo* tra amministrazione e società, escludendo che quest'ultima sia, nella realtà, unicamente una propaggine esterna (*longa manus*) della prima, da cui esclusivamente attinge le risorse necessarie per la sua sopravvivenza.

L'assenza di una soggettività giuridica implica, quindi, che il danno erariale causato da condotte di *mala gestio* degli amministratori è nocumento inferto al patrimonio (separato) dell'ente pubblico partecipante, così configurandosi un indice di collegamento che radica nella Corte dei conti la giurisdizione sull'azione di responsabilità.

Peraltro, la tematica ha assunto negli ultimi anni particolare rilievo in relazione al numero assolutamente prevalente degli affidamenti senza gara, come risulta dall'ultimo referto della Corte in materia (deliberazione n. 24/SEZAUT/2015/FRG).

Occorre osservare come sia auspicabile, *de iure condendo*, prevedere la possibilità dell'accorpamento della giurisdizione in tema di responsabilità patrimoniale di amministratori e dipendenti di organismi partecipati nell'unico plesso della Corte dei conti – almeno per le società non quotate e per le quotate a maggioranza di capitale pubblico - adottando una soluzione chiara ed univoca di riparto della giurisdizione, simmetricamente a quanto previsto dal citato art. 16-bis, DL n. 248/2007, che ha assoggettato le quotate minoritarie alla giurisdizione esclusiva del giudice ordinario.

Potrebbe, così, essere garantita la concentrazione delle tutele, con il presidio di una garanzia oggettiva più efficace, rappresentata

dall'obbligatorietà ed officiosità dell'azione contabile, a fronte della mera eventualità dell'azione civile rimessa e lasciata all'autonoma e solo potenziale iniziativa dello stesso soggetto danneggiato, nei confronti degli amministratori responsabili di atti di mala gestione dell'ente partecipato.

## **5. Coordinamento con il quadro normativo vigente**

L'intento di semplificazione della normativa preesistente, fortemente perseguito dal legislatore delle riforme e, conseguentemente, inverato nello schema di decreto in esame, ha reso necessario prevedere un elenco di norme da abrogare, perché inattuali e/o riprodotte nel testo unico.

Tra le operazioni di riassetto si segnala la riproduzione nell'art. 21 dello schema di decreto delle norme recate dall'art. 1, commi 551 e 552, legge n. 147/2013, in materia di obbligatoria costituzione di un fondo per le perdite reiterate negli organismi partecipate. Dal combinato disposto della predetta norma con l'art. 28, comma 2, secondo periodo, si desume che le disposizioni della legge di stabilità 2014 restano in vigore per aziende speciali e istituzioni mentre le nuove disposizioni sono indirizzate agli organismi in forma societaria.

Tuttavia, è opportuno un aggiornamento della data di vigenza, adeguando la cronologia fissata nella norma riprodotta (prima applicazione per gli anni 2015, 2016 e 2017). Di conseguenza, dovrebbero essere aggiornati i riferimenti temporali fissati dall'art. 21, comma 2, lett. a), chiarendo se il triennio 2011-2013 è un parametro fisso o a scorrimento.

Come pure sono meritevoli di aggiornamento i riferimenti, contenuti nello schema di decreto, al d.lgs. n. 163/2006 (codice dei contratti pubblici) mentre, attualmente, è vigente il d.lgs. n. 50/2016.

## **6. Considerazioni conclusive**

Le riflessioni offerte sono mosse nella consapevolezza che i modelli organizzativi di esercizio di funzioni e di gestione di servizi, notevolmente cresciuti nel tempo e spesso con l'obiettivo di "portare fuori" dal bilancio dell'amministrazione di riferimento compendi significativi di spese, possano generare un incremento dei costi per il funzionamento degli apparati organizzativi, la duplicazione e sovrapposizione di strutture, con conseguente elusione di vincoli pubblicistici. Ciò potrebbe concorrere all'incremento del disavanzo pubblico, soggetto ai vincoli del patto di stabilità europeo e agli obblighi di contenimento posti dalla legislazione nazionale.

L'intervento ipotizzato, attraverso la razionalizzazione delle tipologie dei soggetti partecipati, potrebbe contribuire a sciogliere un intreccio tra discipline e disposizioni speciali di varia natura e con diverse finalità, nonché a definire il quadro delle deroghe alla normativa privatistica che si rendono necessarie per assicurare i principi costituzionali del buon andamento e dell'imparzialità dell'azione amministrativa.