

ASSOCIAZIONE MAGISTRATI DELLA CORTE DEI CONTI

Audizione sullo schema di decreto legislativo sulle società partecipate pubbliche.

Ringrazio il Presidente della Commissione I^a del Senato della Repubblica e tutti i Senatori ed Onorevoli presenti per l'invito ad esporre le considerazioni dell'Associazione magistrati della Corte dei conti sullo schema di decreto legislativo, in materia di società partecipate pubbliche, in attuazione dell'art. 18 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (cd. legge Madia).

L'Associazione che rappresentiamo tutela le funzioni dei magistrati ed in questa tematica ha promosso dibattiti coinvolgendo anche la Suprema Corte di Cassazione per valorizzare le relative attribuzioni.

Come è noto la Corte dei conti dispone di un osservatorio privilegiato in materia, con particolare riguardo alle società partecipate dagli enti territoriali, tali soggetti costituiscono un ambito di rilevanza nella complessiva tutela della contabilità pubblica, sia per la quantità di risorse pubbliche investite nella gestione, con la conseguente incidenza sui complessivi equilibri dei bilanci pubblici, che per i diffusi fenomeni di *malagestio*.

Sul riordino delle partecipate si intrecciano il tema del ruolo dello Stato e degli enti pubblici nell'economia, con questioni di vitale importanza quali: la tutela della concorrenza e quella sugli equilibri del sistema di finanza pubblica.

1. Riflessioni preliminari

Prima di passare all'esame dello schema di decreto e di rappresentare alcune osservazioni, con proposte modificative, si ritiene opportuno soffermarsi su alcuni profili generali al fine di evidenziare il contesto in cui si colloca la riforma e le criticità emerse sull'attuale quadro normativo.

Proprio l'osservatorio di cui la Corte dei conti dispone, in virtù delle sue funzioni di controllo e di giurisdizione ha, negli anni, contribuito a porre all'attenzione come, al di là delle finalità sicuramente positive che originariamente hanno animato la costituzione delle società, l'utilizzo dello strumento societario ha dato origine, nei fatti, a rilevanti distorsioni ed a una proliferazione incontrollata. In particolare, esso:

- è divenuto una fonte di abuso sempre più diffusa, con gestioni inefficienti;
- consente di eludere i vincoli pubblicistici, tra cui gli obblighi di trasparenza e i controlli, come quelli relativi al reclutamento del personale e all'acquisto di beni e servizi, e più in generale, alle misure di finanza pubblica;
- è stato utilizzato per moltiplicare incarichi da conferire secondo criteri non trasparenti e selettivi, a carico della spesa pubblica.

La legislazione degli ultimi anni ha provato ad arginare queste criticità, seguendo alcune direttrici:

- introducendo limiti all'operatività delle società pubbliche (es. divieto di costituirle in ambiti estranei alle finalità istituzionali), per evitare distorsioni concorrenziali;

- cercando di moralizzare il fenomeno attraverso misure di contenimento degli sprechi, soprattutto con riferimento ad alcune categorie di spese, ad esempio. limiti ai compensi e al numero dei componenti degli organi societari, alle consulenze;
- evitando che lo schermo privatistico comportasse l'elusione di disposizioni proprie dei soggetti pubblici, attraverso l'estensione di alcuni vincoli tipicamente pubblicistici (procedure selettive per l'assunzione di personale).

Nonostante questi tentativi, i risultati concreti sono stati insoddisfacenti.

Le norme restrittive imposte sono state spesso, nella prassi, eluse. A ciò si aggiunge che in materia legislativa, il percorso è stato caratterizzato da norme con disposizioni non sempre armoniche ed efficaci.

Si è venuta, pertanto, a determinare nel tempo una stratificazione normativa eterogenea, della quale non sempre è facile cogliere il disegno complessivo.

2. I dati sulla diffusione delle partecipazioni pubbliche

L'universo degli organismi partecipati dalle pubbliche amministrazioni è costituito da poco meno di 8 mila organismi. In particolare, secondo la rilevazione della Corte dei conti, pubblicata nel 2015, lo Stato partecipa a 64 società di cui 32 direttamente (5 quotate in Borsa) e 32 indirettamente; Regioni ed enti locali 7.684 organismi, di cui 5.938 direttamente e 1.130 indirettamente.

Si tratta di un universo enorme, conosciuto dalla Corte per le gestioni non sempre efficienti e spesso produttive di ingenti perdite ripianate dagli Enti pubblici partecipanti con la formazione di debiti fuori bilancio, come dimostrano le diverse deliberazioni delle Sezioni di controllo della Corte dei conti¹.

3. Lo schema del decreto legislativo: le funzioni di controllo e di giurisdizione della Corte dei conti

Preliminarmente, sotto il profilo procedurale è necessario rammentare la circostanza che, l'art. 1 del RD Lgt n. 273 del 1939, prevede che sui provvedimenti legislativi che comportano per la Corte dei conti la previsione di nuove attribuzioni o la soppressione o modificazione di quelle esistenti, è previsto un parere da parte delle Sezioni Riunite della Corte medesima.

Nell'ambito della regolamentazione delle società pubbliche, la Corte dei conti ha, in più occasioni, sollecitato una semplificazione e un riordino delle norme in materia, attraverso un'organica armonizzazione di tutte le disposizioni presenti, sì da pervenire a una razionalizzazione degli organismi al momento esistenti.

La disciplina contenuta nello schema individua misure volte a:

- limitare la costituzione di nuove società pubbliche,
- ridurre il numero delle società esistenti,
- impedire la proliferazione di società non necessarie,
- rendere trasparenti i bilanci delle società pubbliche.

¹Si indicano negli allegati grafici le entità delle perdite rilevate negli anni 2012 e 2013, tali elementi risultano sottostimati rispetto all'effettivo, a causa della non completezza della trasmissione dei bilanci. Il dato relativo al 2014 è in linea con gli anni precedenti. Esso sarà diffuso nella relazione annuale della Corte dei conti in corso di predisposizione

Quanto ai primi obiettivi, si sottolinea la validità delle disposizioni relative alle misure che dovrebbero condurre alla dismissione delle società che non svolgono servizi di interesse generale attraverso la previsione, a regime, di piani di razionalizzazione delle società partecipate (è previsto un piano annuale, art. 20 e un piano straordinario, art.25), ciò in linea con le disposizioni dell'art. 1, commi 611 e 612 della legge n.190/2014.

L'ultimo fra gli obiettivi suindicati va strettamente collegato alla disciplina che prevede obbligatoriamente (art.1 bis, decreto legislativo n.118/2011, integrato dal decreto legislativo n.126/2014) il consolidamento dei bilanci per aziende, società controllate e partecipate, con l'intento di pervenire a una visione unitaria dell'intero gruppo ente locale, che tenga conto sia del risultato di amministrazione della P.A, sia dei profitti e delle perdite delle società partecipate.

Le norme di particolare interesse per le funzioni della Corte dei conti sono di seguito elencate, distinte, per la funzione di controllo e per quella giurisdizionale.

Con riguardo alla **funzione di controllo** si segnalano alcune norme sulle quali l'attività individuata per la Corte dei conti è in linea con precedenti disposizioni (art.20, comma 4 e art.25 commi 1 e 3), i piani di razionalizzazioni vengono inviati alla Corte ed esaminati dalla Sezione competente, analogamente a quanto disposto dall'art.1, commi 611 e 612 della legge n.190/2014. L'art 14, comma 5, al fine di salvaguardare lo svolgimento di servizi essenziali in società a partecipazione pubblica in crisi d'impresa, prevede che siano autorizzati gli interventi necessari con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sottoposto al controllo della Corte dei conti.

In merito alla costituzione di nuove società pubbliche (artt.4/7) potrebbe rivelarsi di estrema utilità condizionare tale costituzione al completamento delle operazioni di razionalizzazione, necessarie, perché l'Ente faccia ordine nell'ambito delle proprie partecipazioni, selezionando quelle che risultano in linea con il dettato normativo e siano ancora utili per le finalità dell'ente (art.20, comma 2). Solo dopo tale ricognizione, l'Ente pubblico, alla luce delle finalità da perseguire e della propria situazione di bilancio, potrà valutare la convenienza alla creazione di nuove società. Ma l'articolato prevede il divieto di costituzione solo nei confronti di quelle in fallimento (art.14, comma 6).

Tale condizionalità potrebbe rivelarsi utile e contribuire al riordino.

Particolare attenzione merita, poi, l'art.5, commi 3 e 4 (oneri di motivazione analitica e obblighi di dismissione). Al riguardo si sottolinea che la funzione individuata per la Corte dei conti, al comma 3, è di complessa collocazione. Ben difficilmente si può parlare di un controllo preventivo, visto che si invia per l'esame uno schema di atto deliberativo prima della sua adozione. In tal modo, è escluso che si possa avere riguardo a un atto di controllo preventivo (che opera quando l'atto è perfezionato e il controllo della Corte incide sulla sua esecuzione).

Tale adempimento potrebbe essere meglio individuato nella funzione consultiva, ma la Corte, in materia di contabilità pubblica, non dà pareri su casi concreti. Inoltre, gli elementi valutativi richiesti per la costituzione di una società sono i più vari (convenienza economica, valutazione sulla necessità della società per il perseguimento di finalità istituzionali, possibile destinazione alternativa delle risorse pubbliche) e tali valutazioni sembrano afferire anche a valutazioni di merito, profili non consentiti alla Corte dei conti.

Per entrambe le ragioni sarebbe auspicabile, che la formulazione del comma 3 sia

ricondata nell'alveo di una vera funzione di controllo, come previsto dall'art. 3, comma 28 della legge n. 244/2007.

In tale evenienza, nella già prospettata ipotesi che la costituzione di nuove società avvenisse dopo la razionalizzazione di quelle esistenti, essa potrebbe essere valutata all'interno dell'attività di razionalizzazione di cui all'art. 20 già citato.

Mentre, nella sola ipotesi, peraltro piuttosto rara, nella quale l'ente pubblico non abbia partecipato la deliberazione relativa alla costituzione potrebbe essere sottoposta al controllo della competente Sezione come previsto dal citato art.3, comma 28, legge 244/2007.

In merito alla **funzione giurisdizionale**, i criteri di delega previsti dalla legge 7 agosto 2015, n. 124, dispongono, per quanto di interesse, in relazione all'azione di responsabilità intestata alla Corte dei conti:

1. coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni legislative vigenti, apportando le modifiche strettamente necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo (art. 16, comma 2, lett. b);
2. precisa definizione del regime delle responsabilità degli amministratori delle amministrazioni partecipanti nonché dei dipendenti e degli organi di gestione e di controllo delle società partecipate (art. 18, comma 1, lett. c);
3. attuazione dell'articolo 151, comma 8, del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di consolidamento delle partecipazioni nei bilanci degli enti proprietari (art. 18, comma 1, lett. g);
4. eliminazione di sovrapposizioni tra regole e istituti pubblicistici e privatistici ispirati alle medesime esigenze di disciplina e controllo (art. 18, comma 1, lett. h).

Il primo criterio comporta la necessità di coordinare il testo delle disposizioni vigenti, che, come sopra specificato, sono costituite in primo luogo dalla disciplina ordinaria contenuta nel codice civile, che deve essere conformata in relazione sia all'oggetto sia alle funzioni svolte dalle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, che realizzano un panorama non omogeneo, come emerge dalle diverse classificazioni contenute nella stessa legge di delega e nella parte generale del parere reso dal Consiglio di Stato. Le fonti normative da coordinare sono plurime e gerarchicamente organizzate. Infatti, il coordinamento disposto dal decreto legislativo deve realizzarsi in conformità con i principi comunitari, previsti dai trattati e dalle direttive attuative, nonché dai regolamenti comunitari sopra richiamati, che trovano immediata applicazione nella normativa nazionale e che giustificano, nella materia, una disciplina anche peculiare e derogatoria dalle ordinarie regole contenute nel codice civile, nella misura strettamente necessarie a realizzarli.

I citati criteri di delega pongono, quindi, l'obiettivo da realizzare, ma sono neutri in relazioni agli strumenti per realizzarli. Nell'ordinamento, la tutela della finanza pubblica è da sempre affidata alla Corte dei conti, sia nelle funzioni di controllo sia in quelle giurisdizionali nelle materie di contabilità pubblica, tra le quali rientrano certamente gli strumenti per rendere effettiva la disciplina comunitaria in materia di finanza pubblica nazionale.

Il contemperamento tra esigenza di tutela della finanza pubblica ed esigenza di tutela della concorrenza si atteggia diversamente in caso di società che gestiscono servizi pubblici

inprivativa, o quando l'onere di servizio pubblico è in misura tale da alterare gli equilibri economici rispetto a quelli che si realizzerebbero ove gli stessi servizi fossero gestiti in concorrenza piena, in cui le esigenze di tutela della concorrenza sono superiori rispetto all'ipotesi precedente, ma non tali da affievolire quelle di tutela degli equilibri di bilancio delle pubbliche amministrazioni.

Tali diverse esigenze si sviluppano in modo differenziato in relazione all'intensità che può assumere il rapporto tra socio pubblico e società partecipata, che può essere della massima intensità, nel caso di controllo analogo o di partecipazione totalitaria, oppure di intensità decrescente, nel caso di quote di controllo.

Nel riparto fra le giurisdizioni è necessario tenere conto di un principio fondamentale: **l'adozione di forme privatistiche per l'organizzazione di un ente pubblico o per la sua attività non può avere l'effetto di trasformare il denaro amministrato, che è pubblico in ragione della sua provenienza dalla finanza pubblica, in denaro privato** (Cassazione SS.UU. ord. 22 dicembre 2003, n. 19667).

Il mutamento del quadro normativo comunitario, con l'adozione dei Trattati concernenti il contenimento dei debiti pubblici nazionali, delle conseguenti modifiche costituzionali in attuazione dei nuovi Trattati (L. Cost. 20 aprile 2012, n. 1) e delle modifiche della disciplina legislativa correlate (L. 24 dicembre 2012, n. 243), con particolare riguardo all'obbligo del consolidamento dei bilanci delle società controllate e partecipate dagli enti territoriali (dlgs 118/2011, integrata dal dlgs 126/2014) e all'obbligo, per l'ente locale, di costituire un apposito fondo vincolato, di importo pari alla perdita di esercizio, proporzionalmente alla quota di partecipazione (art.1, commi 551, 552, 554 e 555, legge 147/2013), è avvenuto in tempi successivi al consolidarsi della giurisprudenza della Corte Suprema di Cassazione che ha definito l'ambito della giurisdizione della Corte dei conti in materia (analiticamente esaminata nel parere reso dal Consiglio di Stato, pag. 21 e ss.). Tale giurisprudenza, pur pregevole nella sua elaborazione, si è formata in relazione ad azioni promosse per fatti di gestione delle società partecipate risalenti ad alcuni anni addietro, e non può quindi avere tenuto conto del quadro ordinamentale fortemente mutato, entrato in vigore dall'anno 2014, che ha comportato la necessità del consolidamento, anche ai fini strettamente contabili, degli esiti finanziari della gestione delle partecipate nei bilanci degli enti partecipanti, incidendo quindi direttamente nei saldi e nel debito pubblico complessivo, oggi regolato da stringenti norme comunitarie.

In particolare, risulta priva di contenuto pratico l'osservazione che la giurisdizione contabile viene affermata, nei casi in cui l'ente pubblico sia stato danneggiato direttamente dalla condotta illecita dell'amministratore della società, riconducendo l'ambito dell'azione di responsabilità erariale nel perimetro proprio dell'azione diretta del socio di cui all'art. 2395 c.c., che prevede l'azione di responsabilità del socio nei casi in cui sia stato "direttamente danneggiato" dalla condotta degli amministratori.

Nella giurisprudenza citata nel parere del Consiglio di Stato¹, l'unico danno diretto riconosciuto è il danno all'immagine dell'amministrazione partecipante, nel caso in cui l'amministratore abbia posto in essere condotte che integrano fattispecie di reati propri (quali peculato, corruzione, ecc...), il cui previo accertamento, con sentenza penale di condanna passata in giudicato, costituisce il presupposto per potere essere esercitata l'azione di responsabilità amministrativa per danno all'immagine. Azione, quindi, che può essere

esperita solo a distanza di molti anni dalle condotte, ad esito di un processo penale normalmente lungo e che spesso si conclude con l'accertamento dell'intervenuta prescrizione, anziché con la condanna dell'imputato.

In particolare, il criterio di delega che impone la precisa definizione del regime delle responsabilità degli amministratori delle amministrazioni partecipanti, nonché dei dipendenti e degli organi di gestione e di controllo delle società partecipate (art. 18, comma 1, lett. c), non implica affatto la previsione della sottoposizione degli amministratori alla sola responsabilità civile disciplinata dal codice civile, ma impone di configurare con precisione le diverse "responsabilità" (la norma usa il plurale, non il singolare) a cui sono soggetti, in coerenza con gli ulteriori criteri direttivi sopra riportati ed in attuazione della disciplina comunitaria e costituzionale della materia, in ragione delle ingenti risorse pubbliche impiegate, la cui tutela richiede un'effettiva attuazione dell'ambito giurisdizionale previsto dall'art. 103, comma 2 della Costituzione, e non un intervento del legislatore volto a ottenere una sostanziale irresponsabilità degli amministratori, come avviene negli attuali assetti giurisprudenziali di riparto della giurisdizione.

Il principale difetto della disciplina prevista dall'attuale formulazione dell'art. 12 del testo unico consiste proprio nel realizzare un mero recepimento di principi giurisprudenziali che devono oggi considerarsi superati dalla successiva evoluzione degli ordinamenti comunitario e nazionale sopra descritti, sia pure per sommi capi.

In particolare, nell'art 12, due sono gli aspetti critici da rilevare, ai fini di assicurare un'effettiva tutela dei patrimoni pubblici degli enti partecipanti coinvolti.

1. Prevedere in via pressoché esclusiva l'azione ordinaria di responsabilità sociale riduce fortemente, se non esclude, l'effettività della tutela, in quanto l'esercizio dell'azione è rimesso all'attività dell'assemblea e quindi, in caso di partecipazione totalitaria o comunque di controllo o dominante dell'amministrazione sociale, alla volontà del soggetto che ha nominato fiduciariamente gli amministratori che hanno male amministrato la società, cagionando ingenti danni al patrimonio sociale, che con il consolidamento contabile incide direttamente sugli equilibri di bilancio dell'amministrazione partecipante. L'azione viene di fatto rimessa all'iniziativa della stessa amministrazione che ha nominato gli amministratori della società. Se si esamina la casistica giurisprudenziale, pochissime sono le azioni di responsabilità sociale in concreto azionate, e quasi sempre dagli organi della liquidazione o dai curatori fallimentari, quando, cioè, il danno si è ormai consolidato in misura tale da far perdere anche la ragione stessa della partecipazione, lasciando pesanti debiti da coprire.
2. L'art. 12, comma 2, prevede, inoltre, una forte limitazione della condotta degli stessi rappresentanti degli enti pubblici partecipanti, rispetto a qualunque altro comportamento posto in essere da amministratori o dipendenti di amministrazioni pubbliche che, con condotta dolosa o gravemente colposa, abbiano cagionato un danno all'amministrazione, in quanto limita la fattispecie di responsabilità alla sola condotta omissiva, il trascurare di esercitare i propri diritti di socio (e cosa succede se hanno dato degli indirizzi errati causativi di danno al patrimonio sociale? Perché in questo caso non devono soggiacere all'ordinaria azione di responsabilità come tutti gli altri dipendenti pubblici?) ed una ulteriore limitazione oggettiva del concetto di

danno, limitato al pregiudizio del valore della partecipazione, anziché sugli effetti negativi sul patrimonio pubblico dei maggiori costi, o dei minori ricavi, che vengono assunti nel patrimonio dell'ente partecipante ad esito dell'operazione di consolidamento dei bilanci delle partecipate, di cui l'amministrazione pubblica è la capogruppo.

La responsabilità dei titolari dei diritti sociali, intestati all'amministrazione, dovrebbe ricadere nel comune alveo della responsabilità amministrativo contabile, non sussistendo alcuna ragione, né formale né sostanziale, per prevedere una minore responsabilità nei loro confronti, come espressamente suggerito anche dal Consiglio di Stato nel parere più volte citato (pag. 42).

Il testo dell'art.12 per tener conto di tutte le esigenze sopra prospettate, dovrebbe prevedere l'azione di responsabilità di competenza della Corte dei conti, riferita agli amministratori della società, **in relazione all'intero danno subito dal patrimonio sociale per le società sulle quali l'amministrazione esercita il controllo analogo**, in quanto la diversa soggettività giuridica privata della società assume una valenza puramente formale, come riconosciuto dalla stessa giurisprudenza della Corte di Cassazione sopra esaminata, e, **per le altre tipologie di società, nei soli limiti della quota di partecipazione, in relazione alla quale l'azione di responsabilità è diretta a tutelare non il patrimonio sociale, ma il patrimonio pubblico dell'amministrazione partecipante, che è titolare del risarcimento**. Responsabilità che concorre con quella ordinaria secondo il consolidato principio del c.d. "doppio binario" che, quindi, non crea particolari problemi applicativi, in quanto i rapporti tra differenti azioni concorrenti generate dalle medesime condotte illecite sono retti dal principio dell'interesse ad agire (art. 100 c.p.c.).

In tale diversa configurazione sarebbe opportuno che anche l'avverbio "esclusivamente" utilizzato nel comma 2 per il danno erariale, nella sua misura di restrizione per un danno che, in alcuni casi, per le sue dimensioni può incidere fortemente sugli equilibri finanziari dell'ente e su eventuali ipotesi di forti squilibri (come la Corte ha avuto modo più volte di denunciare), fosse eliminato dal testo.

La giurisdizione contabile appare pertanto idonea e necessaria ad assicurare la tutela effettiva dei rilevanti interessi pubblici sottesi alla partecipazione e all'apporto di capitale pubblico mediante la costituzione o l'acquisizione di partecipazioni nelle società strumentali, ed in quelle che gestiscono servizi pubblici o servizi di interesse generale, in primo luogo per la struttura del processo di responsabilità, che è instaurato su iniziativa del pubblico ministero che agisce nell'esclusivo interesse della legge, assicurando in tal modo l'iniziativa processuale che sola rende effettiva la tutela degli equilibri finanziari delle amministrazioni partecipanti ed è in grado di contrastare tempestivamente fenomeni di *malagestio*, a differenza dell'ordinaria azione di responsabilità sociale, lasciata all'iniziativa dell'assemblea, che ha nominato gli amministratori in via fiduciaria e che è retta, spesso, da interessi particolari, non sempre trasparenti, del socio pubblico.

Tale giurisdizione è affidata ad un giudice specializzato nella contabilità pubblica che alimenta le sue conoscenze anche dagli esiti del controllo.

Si rileva inoltre che la giurisdizione della Corte dei conti offre specifiche garanzie anche in rapporto al particolare statuto della responsabilità erariale, quale delineato anche a seguito della riforma degli anni '90 (leggi 19-20/1994 e s.m.i.).

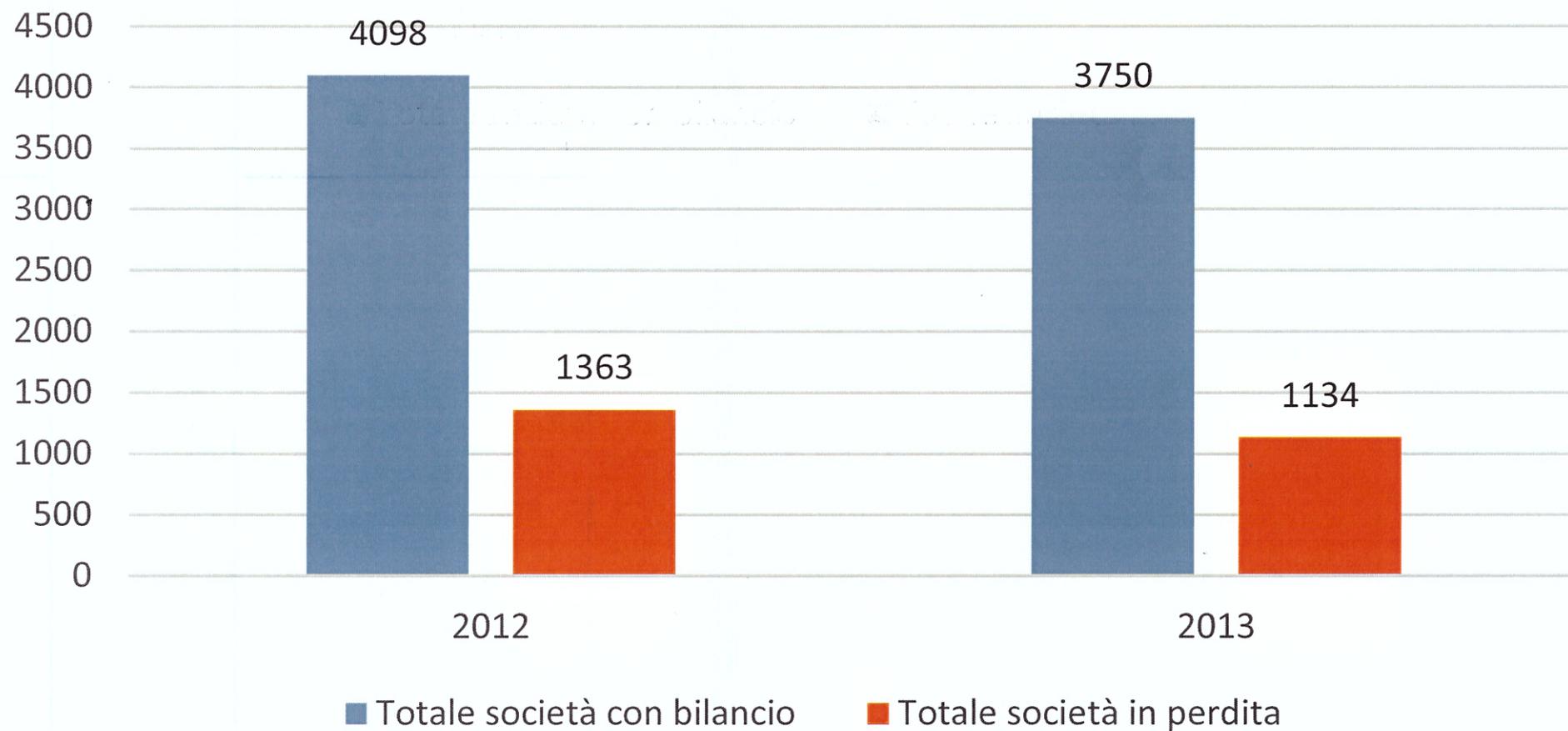
Tanto, sia con riferimento ai profili processuali della *vocatio in jus*, preceduta dalla fase dell' *"invito a dedurre"* (del tutto estranea al rito comune), sia con riferimento ai profili sostanziali connessi al c.d. *"potere riduttivo"*, ovvero alla valutazione degli eventuali *"vantaggi arrecati all'amministrazione e/o alla comunità"*, o al particolare regime della *"parziarietà"* della responsabilità erariale e ancora alla intrasmissibilità della responsabilità stessa dal dipendente pubblico agli eredi, sia infine con riferimento alla particolare sensibilità ed esperienza dei magistrati contabili di valutare in concreto la sussistenza dell'elemento psicologico di rilievo, ancorato alla colpa grave ed al dolo, dove, per converso, la responsabilità civile è ancorata alla colpa ordinaria.

Non può essere sottaciuto, infine, che l'azione di responsabilità erariale, in molti casi in cui è stata esperita, e per i quali la Corte Suprema di Cassazione ha statuito il difetto di giurisdizione, si poneva quale contrasto risarcitorio di estesi e rilevanti condotte corruttive commesse dagli amministratori, anche per sopperire all'inerzia con cui le amministrazioni partecipanti provvedevano alla tutela del patrimonio della società, ed al proprio, nonostante conclamate responsabilità penali degli amministratori coinvolti (si noti, ad esempio, che il giudizio promosso dal pubblico ministero contabile che ha originato l'attuale orientamento giurisprudenziale, espresso per la prima volta nell'ordinanza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (19 dicembre 2009, n. 26806), concerneva rilevantissime condotte corruttive poste in essere per anni dagli amministratori della società partecipata, condotta che aveva cagionato un danno di rilevanti dimensioni, danno che non si è potuto perseguire per il dichiarato difetto di giurisdizione, così anche per i fatti oggetto di successive pronunce: Cass., Sez. Un., 3 marzo 2010, n. 5019).

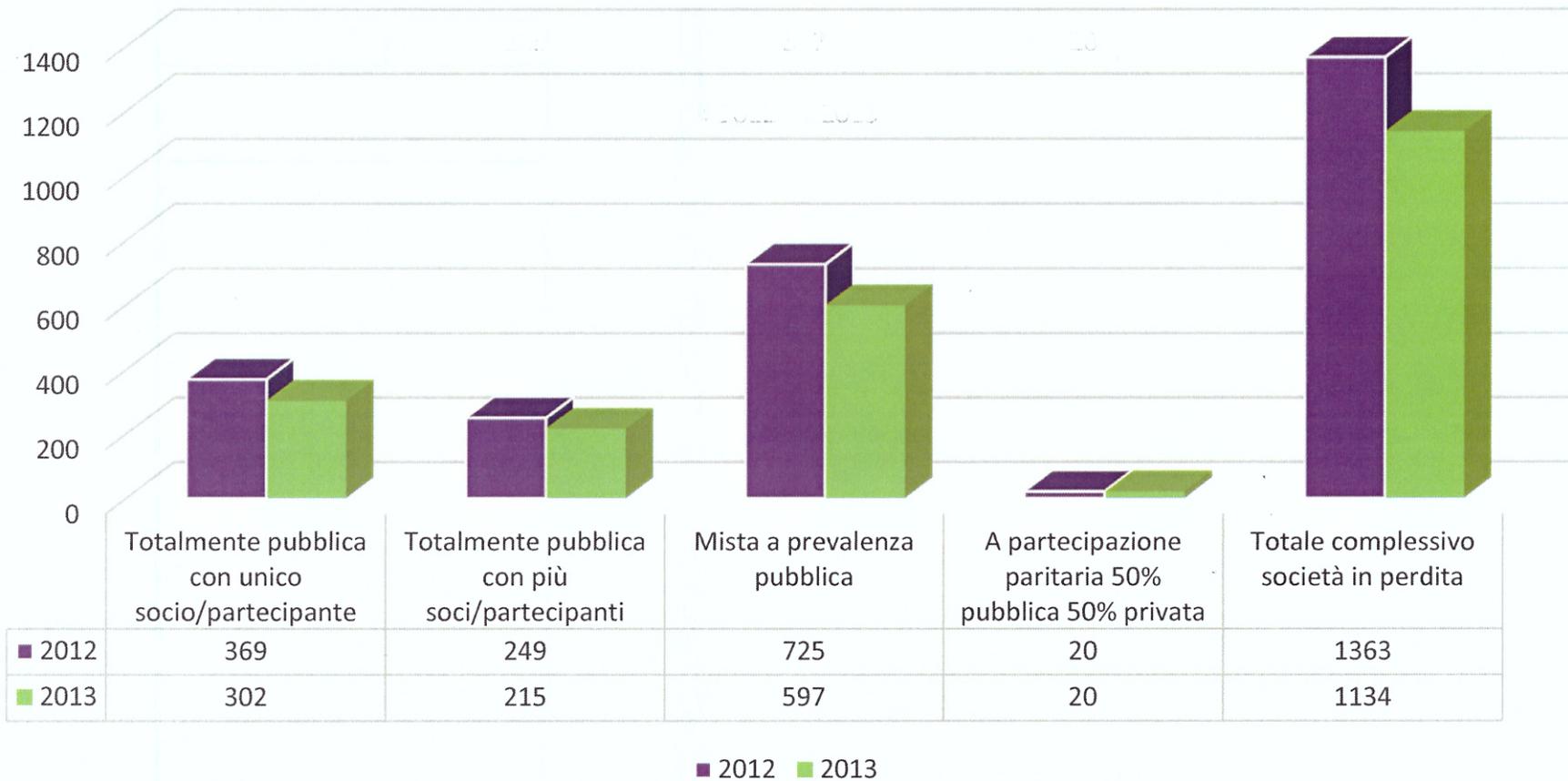
Se si vuole rispettare il principio che sia la sostanza e non la forma a prevalere, anche al fine di assicurare una tutela piena all'erario, spesso disattesa con formule elusive, al comma 2, va altresì evitata l'introduzione dell'espressione *"direttamente"* dopo la parola *"subito"* (così come suggerito nel parere del Consiglio di Stato), al fine di consentire quel margine valutativo sulle fattispecie sottoposte, in linea con il diritto comunitario, per un più ampio ristoro dell'erario pubblico.

ⁱDalla rara giurisprudenza in materia si evince che solo in un caso è stata ritenuta la legittimazione di un terzo all'azione diretta ex art. 2395 c.c., mentre in tutti gli altri casi è sempre stata esclusa la sussistenza di un danno diretto ai socio: l'azione è stata riconosciuta al terzo nel caso in cui si accerti che gli amministratori della società fallita, attraverso il sostanziale trasferimento di tutte le attività e passività aziendali in favore di altro soggetto, avessero perseguito l'obiettivo di sottrarre la garanzia patrimoniale **con riguardo unicamente all'obbligazione di cui l'attore era titolare** (Cass., Sez. 1, 10 aprile 2014, n. 8458, si trattava dell'azione di un terzo, non di un socio). L'azione diretta del socio è sempre stata esclusa, non rinvenendosi alcun precedente favorevole, nei seguenti casi: la mancata percezione degli utili e la diminuzione di valore della quota di partecipazione non costituiscono danno diretto del singolo socio, poiché gli utili fanno parte del patrimonio sociale fino all'eventuale delibera assembleare di distribuzione e la quota di partecipazione è un bene distinto dal patrimonio sociale, la cui diminuzione di valore è conseguenza soltanto indiretta ed eventuale della condotta dell'amministratore (Cass., Sez. 3, 22 marzo 2012, n. 4548); costituiscono condotte in relazioni alle quali difetta il carattere del danno diretto richiesto dalla norma indicata quelle degli amministratori che abbiano impedito il conseguimento di utili, danneggiato il patrimonio della società e reso impossibile la liquidazione delle quote sociali, trattandosi di comportamenti dolosi o colposi che colpiscono in via diretta esclusivamente la società, avendo un effetto solo riflesso sui soci (Cass., sez. 3, 22 marzo 2011, n. 6558); né l'inattività dell'assemblea, né la perdita del capitale sociale e né l'inadempimento contrattuale posto in essere dall'amministratore integrano, di per sé, i presupposti della disposizione, in quanto la prima inerisce al mero funzionamento degli organi sociali e non comporta necessariamente un danno alla società o al socio, mentre il capitale è un bene della società e non dei soci, i quali dalle perdite subiscono soltanto un danno riflesso a causa della diminuzione di valore della propria partecipazione (Cass., Sez. 1, 23 giugno 2010, n. 15220); postula fatti illeciti direttamente imputabili a comportamento colposo o doloso degli amministratori medesimi, come si evince, fra l'altro, dall'utilizzazione dell'avverbio *"direttamente"*, la quale esclude che detto inadempimento e la pessima amministrazione del patrimonio sociale siano sufficienti a dare ingresso all'azione di responsabilità (Cass., Sez. 1, 5 agosto 2008, n. 21130); le illegittime sottrazioni di somme di pertinenza della società in nome collettivo operate dall'amministratore avessero provocato una lesione dell'integrità del patrimonio sociale e solo indirettamente del valore della quota del singolo socio, essendo dunque infondata l'azione di responsabilità individuale (Cass., Sez. 1, 25 luglio 2007, n. 16416).

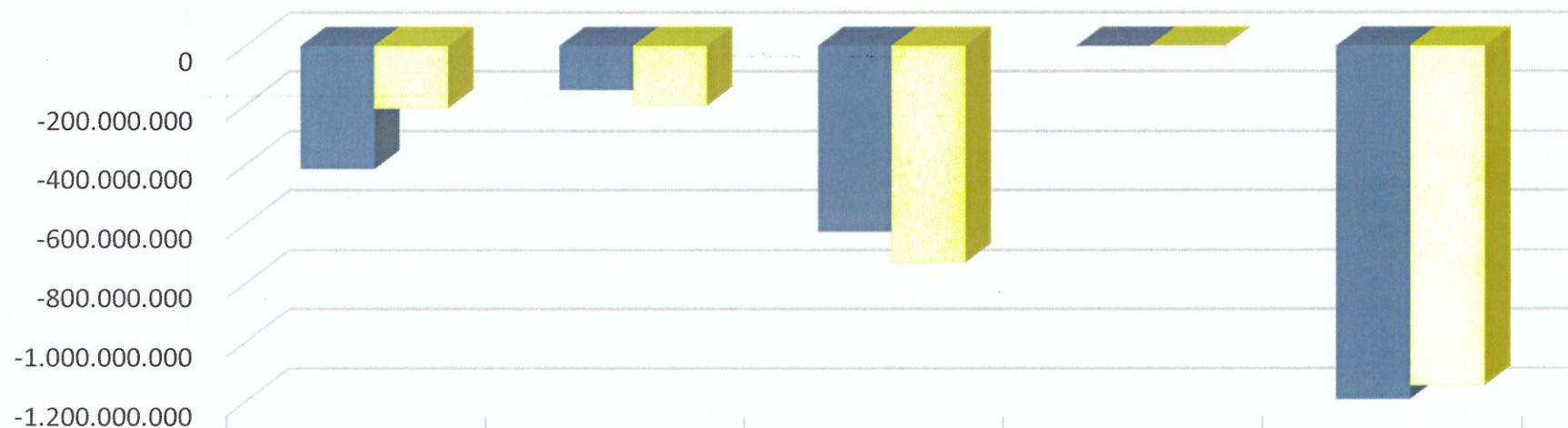
Società con bilancio/società in perdita



Società partecipate - biennio 2012-2013: N. Organismi in perdita



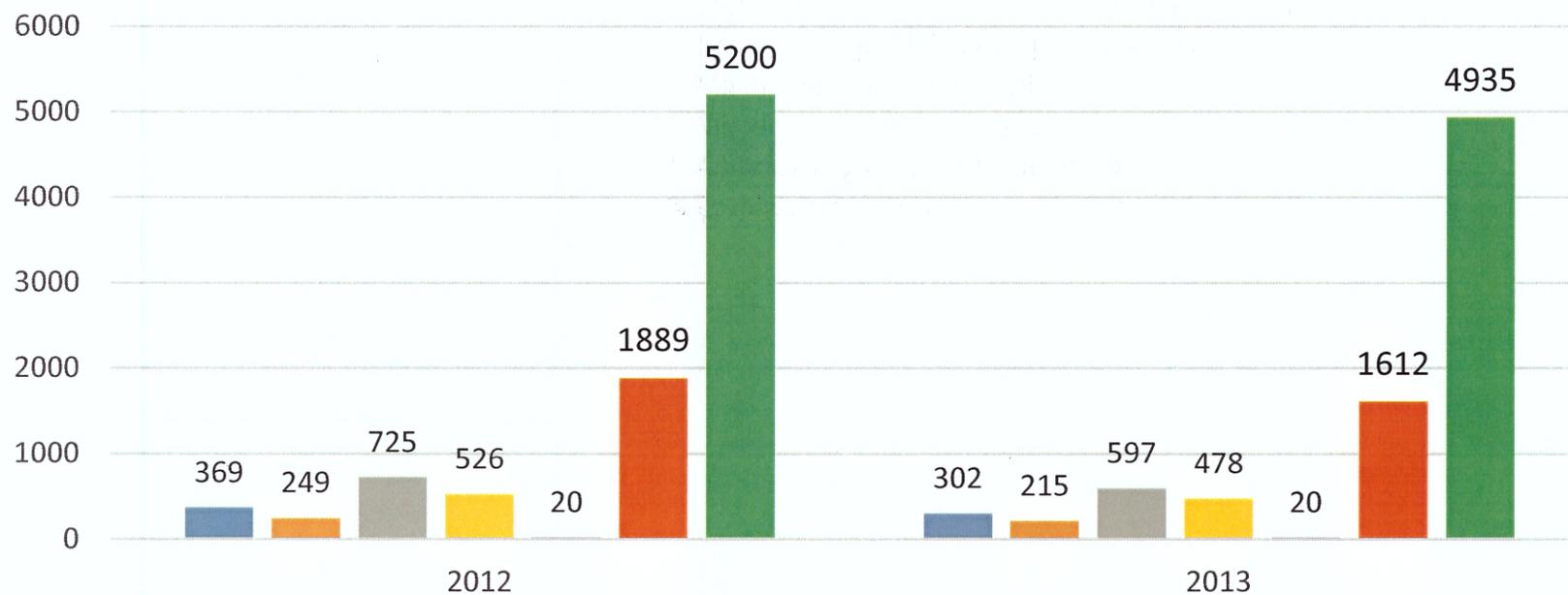
Società partecipate - biennio 2012-2013: importi perdite



	Totalmente pubblica con unico socio/partecipante	Totalmente pubblica con più soci/partecipanti	Mista a prevalenza pubblica	A partecipazione paritaria 50% pubblica 50% privata	Totale complessivo società in perdita
2012	-415.645.260	-149.117.570	-625.810.271	-1.404.432	-1.191.977.533
2013	-210.928.200	-202.302.932	-730.079.384	-1.661.874	-1.144.972.390

■ 2012 ■ 2013

SOCIETA' IN PERDITA: anni 2012 e 2013



- Totalmente pubblica con unico socio/partecipante
- Totalmente pubblica con più soci/partecipanti
- Mista a prevalenza pubblica
- Mista a prevalenza privata
- A partecipazione paritaria 50% pubblica 50% privata
- **Totale complessivo società in perdita**

IMPORTI CITAZIONI EMESSE IN MATERIA
DI SOCIETA' PARTECIPATE
ANNO 2015

CAMPANIA	€ 9.431.315,79
EMILIA ROMAGNA	€ 102.145.369,88
LAZIO	€ 40.770.665,52
LIGURIA	€ 7.800,00
PIEMONTE	€ 22.300.342,66
PUGLIA	€ 10.402.104,16
SARDEGNA	€ 150.274,91
SICILIA	€ 234.793,24
TOTALI	€ 185.442.666,16

TIPOLOGIA DEL DANNO	NUMERO citazioni EMESSE IN MATERIA di SOCIETA' PARTECIPATE ANNO 2015	RAPPORTO PERCENTUALE SINGOLO EVENTO SUL TOTALE
CONSULENZE ESTERNE ED INCARICHI	2	8,3
DANNO AL PATRIMONIO USO INDEBITO DI MOBILI E/O IMMOBILI	4	16,7
DANNO DA ATTIVITA' CONTRATTUALE	5	20,8
MANCATA RISCOSSIONE ENTRATE	2	8,3
PERSONALE (ASSUNZIONI, INQUADRAMENTI IRREGOLARI, ASSENTEISMO, ECC.)	7	29,2
RITARDATO O MANCATI PAGAMENTI	2	8,3
DANNO ALL'IMMAGINE	1	4,2
ALTRE TIPOLOGIE	1	4,2
TOTALE	24	100,00

OPERAZIONI EMESSE IN MATERIA DI
SOCIETÀ PARTECIPATE
ANNO 2015

