



Giurisprudenza di merito di interesse regionale in materia di società a partecipazione pubblica

- La categoria delle società a partecipazione pubblica: la nozione, le diverse tipologie e la disciplina contenuta nel decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 - Testo unico sulle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche
- La disciplina applicabile: il rinvio al diritto privato e le deroghe
- Società pubbliche e *in house providing*
- La responsabilità degli amministratori
- I contributi della giurisprudenza più recente: analisi di una sentenza della Cassazione e cenni alla giurisprudenza contabile



La nozione di “società a controllo pubblico”

- La definizione di “società a controllo pubblico” è dettata nell’art. 2, lett. m), del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 («*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*»: il c.d. “TUSPP”) al fine di individuare una *species* qualificata di società, sottoposte a un regime normativo speciale, all’interno del più ampio *genus* delle “società a partecipazione pubblica”.
- Il senso esatto di tale definizione e l’individuazione della sua corretta portata applicativa sono apparsi fin da subito fortemente controversi, anche in ragione del fatto che il relativo enunciato è costruito su una catena di rinvii: la lett. m) rinvia alla lett. b) dello stesso art. 2; e, per la prima delle due sub-fattispecie delineate dalla lett. b), quest’ultima rinvia all’art. 2359 C.C.

La nozione di “società a controllo pubblico”

- Segnatamente: – alla lett. m), le società a controllo pubblico sono definite come *«le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)»*;
- alla lett. b), il “controllo” è definito come *«la situazione descritta nell’articolo 2359 del codice civile»* (così nel primo periodo), con la precisazione (di cui a un secondo periodo) per la quale *«Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all’attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo»*.

La nozione di “società a controllo pubblico”

- Il modello giuridico ed organizzativo di riferimento delle società a partecipazione pubblica è eterogeneo, composto da un ampio novero di disposizioni che si sono susseguite negli anni, rendendo la cornice normativa sempre più speciale rispetto alla disciplina del codice civile.
- Accanto a **società** a partecipazione pubblica **operanti in regime di mercato** ed aventi forma e sostanza privatistica, coesistono infatti società a controllo pubblico che - pur avendo una veste giuridica privatistica - svolgono **compiti e funzioni di natura pubblicistica**, configurabili come veri e propri enti pubblici in forma societaria ovvero, in termini più generici, come **organismi di diritto pubblico**, assoggettati a regole di gestione e di controllo e al rispetto dei vincoli finanziari operanti per le amministrazioni pubbliche.

La nozione di “società a controllo pubblico”

- La normativa di riferimento è quella delineata dal **codice civile**, come appare confermato dal TUSP, all'art. 3, comma 3, in cui è disposto che *"per tutto quanto non derogato dal presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato"*.
- Alla disciplina civilistica si è, tuttavia, aggiunta una serie di disposizioni di carattere speciale introdotte attraverso successivi interventi legislativi.
- Il quadro normativo è diventato sempre più complesso in quanto la necessità di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ha indotto ad elaborare stringenti **misure di contenimento e di controllo finanziario** sulle società a partecipazione pubblica.



II TUSP

- Con l'entrata in vigore del TUSP il **ricorso allo strumento societario** da parte della pubblica amministrazione, sia che si tratti di costituzione di un organismo nuovo, sia nel caso di acquisizione o mantenimento di partecipazioni in organismi esistenti, deve essere **motivato da preminenti ragioni di interesse pubblico**.
- La riforma ha avuto lo scopo di garantire un'**efficiente e trasparente gestione** delle partecipazioni pubbliche e la tutela e promozione della **concorrenza** e del mercato, nonché di contribuire alla riduzione della **spesa pubblica**, anche attraverso l'introduzione di procedure di **razionalizzazione periodica** e di **revisione straordinaria** finalizzate a ridurre il numero delle società partecipate, specie quelle degli enti locali.
- L'obiettivo sotteso all'intervento legislativo è stato quello di evitare un **utilizzo distorto ed eccessivo della forma giuridica privatistica** da parte delle pubbliche amministrazioni, le quali, mediante l'utilizzo della veste giuridica societaria, hanno potuto in passato sottrarsi a limiti e regole pubblicistiche proprie delle pubbliche amministrazioni, quali ad esempio l'osservanza dei vincoli di bilancio o delle norme sulle assunzioni e sugli appalti pubblici.



II TUSP

Il Testo Unico si articola sostanzialmente in **quattro tipologie di intervento**:

- **disposizioni introduttive** recanti: l'indicazione dell'oggetto e dell'ambito di applicazione del Testo Unico (art. 1); la formulazione delle definizioni (art. 2); l'individuazione dei tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica (art. 3). L'individuazione delle tipologie di società è completata dagli artt. 16, 17 e 18, dedicati, rispettivamente, alle **società in house**, alle **società miste pubblico-private**, al procedimento di **quotazione** di società a controllo pubblico in mercati regolamentati;
- disposizioni volte a stabilire **condizioni e limiti delle partecipazioni pubbliche**, nonché a ridefinire le regole per la costituzione di società o per l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche, e di alienazione di partecipazioni pubbliche (artt. da 4 a 10);
- disposizioni in materia di **organi di amministrazione e di controllo** delle società a controllo pubblico, con riferimento ai seguenti profili: *governance* societaria, requisiti dei componenti degli organi di amministrazione e compensi dei membri degli organi sociali (art. 11); **regime di responsabilità dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti** (art. 12); regime di controllo, con riguardo all'attivazione del controllo giudiziario (art. 13), alla prevenzione della crisi di impresa (art. 14), al controllo e monitoraggio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze (art. 15);



II TUSP

- disposizioni volte a incentivare l'economicità e l'efficienza mediante l'introduzione di procedure di **razionalizzazione periodica** e di **revisione straordinaria** (artt. 20 e 24), di gestione del personale (artt. 19 e 25), di specifiche norme finanziarie per le partecipate degli enti locali (art. 21) e di promozione della trasparenza (art. 22).
- Completano l'intervento le norme transitorie e quelle di coordinamento con la legislazione vigente (artt. 26 e 27), la clausola di salvaguardia per le regioni a statuto speciale e le disposizioni abrogative (artt. 23 e 28).
- Per quanto concerne l'**ambito di applicazione**, le norme del TUSP hanno ad oggetto la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta.
- La partecipazione pubblica, i cui elementi definitori sono riportati nell'articolo 2, è ammessa esclusivamente in società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa.

Una definizione più semplice e le dimensioni del fenomeno

- Le società a partecipazione pubblica sono **società di capitali le cui quote o azioni sono di proprietà di amministrazioni pubbliche.**
- L'ultimo Rapporto sulle partecipazioni delle Amministrazioni Pubbliche del MEF - finito di elaborare nel mese di **gennaio 2025** e recante le analisi svolte sui **dati relativi alle partecipazioni pubbliche al 31 dicembre 2022** - evidenzia come le partecipazioni societarie **dichiarate dalle amministrazioni incluse nel perimetro di applicazione soggettivo TUSP** sono pari a **39.663**, di cui il 68 per cento sono partecipazioni dirette e il 32 per cento sono partecipazioni indirette.
- Le stesse sono riconducibili a **4.858 società.**

Le dimensioni del fenomeno

- La partecipazione societaria esclusivamente o quasi esclusivamente di tipo diretto caratterizza gli enti nazionali pubblici di previdenza e assistenza (100 per cento di quote dirette), gli enti locali del Servizio sanitario (96 per cento), le università (95 per cento), le altre amministrazioni locali (90 per cento), gli Automobile club d'Italia (88 per cento) e le autorità portuali (72 per cento).
- I comuni detengono il numero più consistente di partecipazioni societarie dichiarate (33.646), delle quali il 67 per cento è di tipo diretto (pari a 22.647 partecipazioni).
- **Le regioni**, invece, in linea con quanto evidenziato in precedenti rilevazioni, **confermano di detenere più partecipazioni indirette che dirette, con percentuali, rispettivamente, del 59 e 41 per cento. In media, ogni società censita è partecipata da 8,16 amministrazioni.**



La disciplina applicabile - Il rinvio al diritto privato e le deroghe

- Il Testo unico stabilisce un **principio generale**, contenuto nell'art. 1, comma 3:

“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 le norme generali di diritto privato”.

- Il Testo unico contiene, inoltre, una **regola specifica** nell'art. 1, comma 4, lett. a):

“restano ferme: le specifiche disposizioni, contenute in leggi o regolamenti governativi o ministeriali, che disciplinano società a partecipazione pubblica di diritto singolare costituite per l'esercizio della gestione di servizi di interesse generale o di interesse economico generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse”.

Condizioni e limiti delle partecipazioni pubbliche

- In coerenza con gli obiettivi della riforma, il TUSP stabilisce anzitutto le **condizioni e i limiti delle partecipazioni pubbliche**, ridefinendo le regole per la costituzione di società o per l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche, nonché per l'alienazione di partecipazioni.
- Specifiche disposizioni sono dedicate alle **società in house**, alle **società miste pubblico-private** e al procedimento di **quotazione** di società a controllo pubblico in mercati regolamentati.
- In via generale, viene fissato il **divieto**, per le amministrazioni pubbliche, di **costituire**, anche indirettamente, **società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie** per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, nonché di acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società (articolo 4, comma 1, del TUSP).

Condizioni e limiti delle partecipazioni pubbliche

- Nei limiti di tale principio, sono elencate le **finalità perseguibili** dalle amministrazioni mediante le società partecipate, ossia:
 - a) la produzione di un **servizio di interesse generale**;
 - b) la progettazione e realizzazione di un'**opera pubblica** sulla base di un **accordo di programma** fra amministrazioni pubbliche;
 - c) la realizzazione e gestione di un'**opera pubblica** ovvero l'organizzazione e la gestione di un **servizio d'interesse generale** attraverso un **contratto di partenariato** con un imprenditore privato selezionato secondo specifiche procedure;
 - d) l'**autoproduzione di beni o servizi strumentali** all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo **svolgimento delle loro funzioni**, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee e dalla relativa disciplina nazionale di recepimento in materia di contratti pubblici;

Condizioni e limiti delle partecipazioni pubbliche

- e) lo svolgimento di **servizi di committenza**, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici.
- Si segnala, inoltre, che l'articolo 25-bis del [decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152](#) ha espressamente previsto che tra le finalità perseguibili rientrano anche le **attività di ricerca** svolte dalle società a partecipazione pubblica e dagli enti pubblici di ricerca per la realizzazione degli interventi compresi nel quadro di **attuazione del PNRR**.
- In **deroga al predetto divieto**, le amministrazioni pubbliche, al solo fine di ottimizzare e valorizzare l'utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio, possono altresì **acquisire partecipazioni** in società aventi per oggetto sociale esclusivo la **valorizzazione del patrimonio** delle amministrazioni stesse, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri di mercato.

Condizioni e limiti delle partecipazioni pubbliche

- Nell'ambito di questa cornice, il Testo Unico ammette tuttavia la costituzione e la partecipazione a specifiche tipologie societarie: **società di sperimentazione nel settore sanitario**, società aventi come oggetto sociale esclusivo la **gestione di fondi europei** per conto dello Stato o delle regioni, nonché le società elencate nell'allegato A del medesimo TUSP.
- Si attribuisce inoltre al **Presidente del Consiglio dei ministri** e ai **Presidenti di regione e province autonome**, qualora ricorrano taluni presupposti, la **facoltà di deliberare l'esclusione** (totale o parziale) dell'applicazione delle predette disposizioni a **specifiche società a partecipazione pubblica**.
- I provvedimenti eventualmente assunti sono trasmessi alle Camere e, nel caso di deliberazioni dei presidenti di regione o delle province autonome, anche alla Corte dei conti e alla struttura del Ministero dell'economia e delle finanze preposta all'attività di indirizzo, controllo e monitoraggio sull'attuazione del Testo Unico.



La responsabilità degli amministratori

➤ **Art. 12. Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate**

1. I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house. E' devoluta alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al comma 2.

2. Costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione.





La responsabilità degli amministratori

- **Nel TUSP è, quindi, previsto che:** *«i componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali»*(art. 12);
- **Ma è altresì previsto che:** *«è fatta salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house».*
- **La responsabilità contabile può, quindi, essere fatta valere solo quando gli amministratori abbiano cagionato un danno direttamente al patrimonio dell'ente pubblico partecipante.**
Es. danno all'immagine dell'ente pubblico partecipante.
- La responsabilità per danno erariale può, poi, essere fatta valere nel caso in cui il danno subito dal patrimonio della società sia tale da **incidere sul valore o sulla redditività della partecipazione.**
Risponde del danno erariale chi, incaricato di gestire la partecipazione pubblica, non abbia promosso l'azione generale di responsabilità nei confronti degli amministratori.



Società pubbliche e *in house providing*

- Le c.d. società *in house* ricevono dall'amministrazione pubblica sociali affidamenti diretti di uno o più contratti pubblici senza alcuna procedura competitiva (c.d. «**autoproduzione**» o *in house providing*).
- Sono necessari **tre requisiti cumulativi**:
 - il controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi: la pubblica amministrazione esercita un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società controllata;
 - l'attività prevalente: oltre l'80% del fatturato deve provenire dallo svolgimento dei compiti affidati dall'ente o dagli enti pubblici soci;
 - la partecipazione pubblica: di regola, non è prevista alcuna partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata.



La responsabilità nelle società in house

- Secondo la giurisprudenza della Cassazione, gli **amministratori delle società *in house* sono assoggettabili alla responsabilità erariale**, in quanto **tali società sono equiparate *tout court* ad un'amministrazione pubblica** dal punto di vista operativo e patrimoniale.
- Ne consegue che:
 - gli amministratori delle società *in house* devono essere considerati **organi dell'ente pubblico**, legati all'amministrazione **da un rapporto di servizio**;
 - il **patrimonio** della società *in house*, pur separato da quello dei soci, è sempre **riconducibile all'ente pubblico**;
 - gli amministratori della società *in house* sono soggetti alla responsabilità amministrativa per danno erariale **anche per i danni cagionati direttamente al patrimonio sociale**.



Cassazione civile sez. un. - 18/05/2022, n. 15979

- La vicenda trae origine da un'azione promossa dal Procuratore Generale presso la Corte dei conti per un presunto danno erariale derivante da una serie di erogazioni di denaro pubblico effettuate dalla Regione Umbria e dalla Provincia di Perugia (in qualità di soci pubblici) in favore di una società partecipata operante nel settore del trasporto pubblico locale e della manutenzione di infrastrutture ferroviarie (Umbria TPL e Mobilità s.p.a. (UTM)).
- L'azione era rivolta sia contro gli amministratori della società partecipata, sia contro i componenti della giunta regionale, del consiglio provinciale, in quanto ritenuti responsabili, a vario titolo, della *mala gestio* e delle erogazioni finanziarie considerate illegittime.
- I giudici di merito avevano declinato la giurisdizione contabile, ritenendo che, da un lato, la società partecipata non fosse qualificabile come "*in house providing*" e che, dall'altro, non sussistessero i presupposti per configurare una responsabilità degli amministratori degli enti pubblici per danno diretto al patrimonio degli stessi.
- La Suprema Corte, investita della questione, ha confermato la decisione di inammissibilità del ricorso proposto dal Procuratore Generale, pur fornendo importanti precisazioni in merito alla portata dell'azione di responsabilità contabile in materia di società partecipate.

➤ **Sui presupposti per la sussistenza della giurisdizione della Corte dei Conti**

7. la sussistenza della giurisdizione contabile è stata prospettata dal Procuratore generale ricorrente avendo riguardo, alla responsabilità riferita a:

- a) gli amministratori di una società (UTM) investita del servizio di trasporto pubblico locale (su ferro e gomma) oltre che della manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria di proprietà regionale;
- b) gli amministratori dei due enti pubblici (Regione Umbria e Provincia di Perugia) partecipanti al capitale della società stessa;
- c) Le condotte di alimentazione finanziaria (erogazioni, prestiti) adottate, con delibere dei due enti pubblici, a sostegno di una società in crisi e, rispettivamente, la *mala gestio* societaria dei suoi amministratori per il ricorso a quegli ulteriori sostegni e l'omesso controllo sull'attività manutentiva della citata infrastruttura pubblica;
- d) il danno diretto subito dai predetti enti pubblici, titolari del servizio svolto da UTM e partecipanti al capitale sociale.



Cassazione civile sez. un. - 18/05/2022, n. 15979

- 10. **Non è ostativa alla configurazione di una astratta responsabilità contabile l'insorgenza di un danno subito dagli enti in quanto tali (e dunque non alla stregua e nei limiti dell'interesse proprio di soci) partecipanti al capitale di una società che non sia definibile in house, non rivestendo la previsione del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, art. 12, comma 2, (TUSP) portata delimitatrice ovvero abrogatrice della comune responsabilità per danno erariale** ai sensi del D.Lgs. 28 marzo 2000, n. 76, art. 33, (poi replicato nel D.Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, art. 71) che afferma, **per amministratori e dipendenti della regione, la responsabilità per danni arrecati nell'esercizio delle loro funzioni, nei casi e limiti della L. 14 gennaio 1994, n. 20,** così come il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, art. 93, fa per gli amministratori e dipendenti di altri enti locali;
- anche su tale punto, non è pertinente il riferimento all'indirizzo di questa Corte laddove ha escluso la *"giurisdizione del giudice contabile in tema di azione di responsabilità per mala gestio imputabile agli organi sociali e ai dipendenti quando ne sia derivato un pregiudizio a carico del patrimonio di una società partecipata da enti pubblici, a meno che questa non possa essere qualificata come società in house providing, mera longa manus della pubblica amministrazione partecipante, con conseguente equiparazione al danno erariale del pregiudizio che gli atti di mala gestio abbiano arrecato al suo patrimonio"* (Cass. s.u. 11918/2018).

Cassazione civile sez. un. - 18/05/2022, n. 15979

- 12. quanto in particolare alla giurisdizione sull'azione di responsabilità promossa nei confronti degli amministratori di UTM, non è contestato che fosse detta società a svolgere il servizio TPL, sulla base del subentro in contratti di servizio già affidati a società consortili poi fuse in essa (trasporto su gomma) e parimenti a seguito del trasferimento statale alla regione con subentro di società alla gestione governativa ed infine fusione in UTM (trasporto su ferro), da un lato e, dall'altro e più direttamente sulla base di un contratto di programma concluso con la regione, la gestione manutentiva della infrastruttura ferroviaria regionale; **peraltro nessun rapporto di servizio si è instaurato tra i due enti pubblici territoriali e gli amministratori della società partecipata, ciò elidendo quell'elemento di collegamento istitutivo della giurisdizione contabile che tuttora qualifica la rilevanza del requisito sostanziale-oggettivo rappresentato dal danno erariale;**
- *se dunque, "ai fini della configurabilità di un rapporto di servizio, idoneo a radicare la giurisdizione contabile, assume rilievo l'effettivo svolgimento da parte della società privata di funzioni istituzionalmente spettanti all'ente pubblico, mentre è influente la natura privatistica delle prestazioni individuate nella convenzione regolatrice del contratto" (Cass. s.u. 15599/2009, 25495/2009, 21871/2019, oltre che 473/2015), **non trova radicamento la giurisdizione contabile ove, come nella fattispecie, può ripetersi che «risulta impossibile imputare personalmente agli amministratori o ad altri soggetti investiti di cariche sociali la titolarità del rapporto di servizio intercorrente tra l'ente pubblico e la società cui sia stato affidato l'espletamento di compiti riguardanti un pubblico servizio».***



Cassazione civile sez. un. - 18/05/2022, n. 15979

14. a sua volta il D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, art. 12, ha attuato la L. n. 124 del 2015, art. 18, recante "deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche", la quale si proponeva il riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, con l'esigenza di "assicurare la chiarezza" secondo principi e criteri direttivi minutamente indicati, tra cui **"la distinzione tra tipi di società in relazione alle attività svolte...e l'individuazione della relativa disciplina, anche in base al principio di proporzionalità delle deroghe rispetto alla disciplina privatistica, ivi compresa quella in materia di organizzazione e crisi d'impresa", nonché - per quanto qui d'interesse - 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", la "eliminazione di sovrapposizioni tra regole e istituti pubblicistici e privatistici ispirati alle medesime esigenze di disciplina e controllo"**;



Cassazione civile sez. un. - 18/05/2022, n. 15979

così la generale applicazione della disciplina privatistica appare confermata dal D.Lgs. n. 175 del 2016, art. 1, comma 3, (TUSP) (*"per tutto quanto non derogato dal presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato"*) e dall'art. 1, comma 4, del cit. D.Lgs. ("restano ferme: a) le specifiche disposizioni, contenute in leggi o regolamenti governativi o ministeriali, che disciplinano società a partecipazione pubblica di diritto singolare costituite per l'esercizio della gestione di servizi di interesse generale o di interesse economico generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse; b) le disposizioni di legge riguardanti la partecipazione di amministrazioni pubbliche a enti associativi diversi dalle società e a fondazioni").



Cassazione civile sez. un. - 18/05/2022, n. 15979

- 15. l'art. 12 comma 1 TUSP ha dunque per un verso delimitato la giurisdizione contabile al solo "**danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house**", restando per il resto i componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate... soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali (...);
- 16. nella fattispecie, però, nemmeno per questa via la *mala gestio* degli amministratori di UTM rientra nel perimetro dell'iniziativa possibile del Procuratore contabile che abbia agito per danno erariale, difettando la società, anche *ratione temporis*, della citata connotazione dell'*in house providing* (Cass. s.u. 22712/2019).



Cassazione civile sez. un. - 18/05/2022, n. 15979 –

- Poiché il giudice contabile può e deve verificare la compatibilità delle scelte amministrative con i fini pubblici dell'ente, che devono essere ispirati a criteri di economicità ed efficacia, rilevanti sul piano non della mera opportunità bensì della legittimità dell'azione amministrativa, esso non viola il limite della riserva di amministrazione quando procede al controllo della giuridicità sostanziale dell'attività amministrativa, prendendo atto della preferenza, assegnabile alla P.A. tra molteplici alternative, da operare nell'ambito della ragionevolezza per il soddisfacimento dell'interesse pubblico.
- **Ne consegue la legittimità della decisione del giudice contabile che abbia ravvisato nell'operato degli amministratori regionali e provinciali – i quali abbiano disposto l'erogazione di denaro pubblico in favore di una società partecipata da Regione e Provincia - una condotta insindacabile nel merito, alla stregua di scelte né irragionevoli, né abnormi ed anzi dotate di giustificazione palesata nell'esigenza di non interrompere il servizio di trasporto pubblico locale, già secondo una valutazione ex ante dell'erogazione di risorse pubbliche, senza che la Procura contabile vi abbia contrapposto scelte alternative dirette ad evitare meno genericamente i danni dedotti.**



Uno sguardo alla giurisprudenza su responsabilità degli amministratori, degli organi di controllo e dei dipendenti degli enti soci

- La giurisprudenza delle Sezioni unite ha chiarito, sotto lo specifico profilo della corretta esegesi dell'art. 12 Tusp, che la formulazione del secondo comma ricomprende tutte le ipotesi di danno arrecate da amministratori e dipendenti degli enti soci al patrimonio di questi ultimi, sia in via diretta che indiretta.
- Così, al di fuori delle ipotesi di giudizio come quella della sentenza prima analizzata sulla responsabilità civile degli amministratori di società in cui **è consolidata l'interpretazione per la quale le scelte gestionali da essi compiute sono in se stesse insindacabili, salvo che vi sia stata omissione di quelle cautele, verifiche e informazioni preventive, normalmente richieste per una scelta di quel tipo, operata in quelle circostanze e con quelle modalità (c.d. *business judgement rule*)**, verranno in rilievo tutte quelle attività, di natura provvedimentale o negoziale, poste in essere dall'ente nei confronti della società a partecipazione pubblica – le quali possono anche non concretizzarsi necessariamente in una particolare modalità di esercizio dei diritti di socio – da cui sia derivato un pregiudizio al patrimonio dell'ente stesso. Nella casistica, si registrano, quali possibili cause di danno erariale (e, se accompagnate dal requisito minimo del la colpa grave, di responsabilità amministrativo-contabile):
- **la decisione di procedere alla ricapitalizzazione di una società partecipata il cui capitale sociale si sia ridotto al di sotto del limite legale, la quale deve essere accuratamente motivata rispetto all'alternativa di procedere alla liquidazione ai sensi degli artt. 2484 ss. c.c. (cfr. *ex multis* Corte conti, Sez. II centr. app., 6 marzo 2023, n. 47; Sez. III centr. app. 30 luglio 2021, n. 350; Sez. giur. reg. Campania 13 aprile 2021, n. 351);**

- l'erogazione di finanziamenti a favore di società in perdita strutturale, in violazione dell'art. 14, c. 5, Tusp;
- il rilascio di lettere di patronage al fine di favorire l'erogazione di credito alla società partecipata, da cui sia derivata la responsabilità dell'ente nei confronti dei creditori insoddisfatti (così Corte conti, Sez. III centr. app., 10 ottobre 2023, n. 406; Sez. giur. reg. Piemonte 28 luglio 2021, n. 230; Sez. I centr. app. 24 maggio 2021, n. 197);
- la causazione, e il risarcimento da parte dell'ente socio, di un danno agli altri soci o ai creditori per abuso di eterodirezione, ai sensi dell'art. 2497 c.c. (cfr. Corte conti, Sez. II centr. app., n. 206/2021, cit.; Sez. giur. reg. Campania n. 183/2021).



- 1) R. Miccù – G. Roma, *Le società pubbliche tra competenza legislativa statale e regionale*, in *Federalismi.it*, 16 novembre 2018;
- 2) Rapporto sulle partecipazioni delle Amministrazioni Pubbliche del MEF, gennaio 2025;
- 3) Monitoraggio e controllo sulle Società a partecipazione pubblica e ricognizione degli assetti organizzativi, Dossier n 48/2023, a cura del Servizio per il Controllo parlamentare della Camera dei deputati - gennaio 2023;
- 4) E. Guarna Assanti, *Nomina e revoca degli amministratori di società a partecipazione pubblica*, in *Federalismi.it*, gennaio 2022;
- 5) C. Pecoraro, *Sul controllo analogo nelle società in house providing*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2021;
- 6) C. Chiarenza, *La giurisdizione della Corte dei Conti sulle società a partecipazione pubblica. Danno erariale e società pubbliche tra giustizia civile e giustizia contabile nel dibattito giuridico. Recente ripresa del ruolo della Corte dei conti*, in *Rivista della Corte dei conti*, A. 72(2019) n. 5, p. 10-21.