

Responsabilità amministrativa

Società pubbliche e responsabilità amministrativa: un nuovo equilibrio

di Luisa Torchia

La responsabilità degli amministratori e dei dipendenti delle società in partecipazione pubblica torna all'attenzione delle Sezioni unite della Cassazione, che con due pronunce del dicembre 2011 hanno indicato i criteri per distinguere fra responsabilità erariale e responsabilità societaria e, conseguentemente, fra giurisdizione contabile e giurisdizione del giudice ordinario.

Due recenti pronunce delle Sezioni unite

Le Sezioni unite della Cassazione sono tornate, con due recenti pronunce (sentenza n. 20940 e ordinanza n. 20941 del 2011), sulla questione della responsabilità degli amministratori di società pubbliche e sulla giurisdizione della Corte dei conti in materia. Le due pronunce sono degne di nota perché, pur concludendo in un caso per la sussistenza della giurisdizione contabile e, nell'altro caso, per l'esclusione della stessa giurisdizione a favore della giurisdizione ordinaria, indicano con nettezza le ragioni per le quali la responsabilità erariale non può sovrapporsi, di norma, all'ordinaria responsabilità di un amministratore nei confronti della sua società. Sembra così trovare un punto fermo, e convincente, una vicenda che nell'ultimo decennio ha più volte occupato la Corte di Cassazione, la Corte dei conti e il legislatore e che rileva su tre piani diversi.

Sul piano tecnico-giuridico, rilevano la configurazione e l'utilizzo dell'istituto della responsabilità. La responsabilità opera, innanzitutto, sul piano generale, quale meccanismo di imputazione, ma le sue finalità possono essere modificate, o distorte, a seconda del tipo di condotta imputabile, delle regole di causalità che si applicano e delle conseguenze connesse all'imputazione.

Sul piano della ricostruzione sistematica, la vicenda rileva perché è un caso di studio esemplare del ruolo della giurisprudenza nell'interpretazione, applicazione e manipolazione delle norme e degli istituti giuridici. La giurisprudenza si è esercitata sulla no-

zione di società pubblica, decidendo di volta in volta se dovesse prevalere, ai fini delle regole applicabili, il sostantivo o l'aggettivo. Questo esercizio non è rimasto senza conseguenze e ha provocato, inoltre, a fronte di quella che sembrava una estensione eccessiva della responsabilità erariale, una reazione dell'ordinamento, con l'intervento del legislatore volto a ribadire almeno per le società pubbliche quotate, l'esclusione della responsabilità erariale (1).

Su di un terzo piano, più latamente culturale, rileva l'approccio di volta in volta utilizzato per definire il paradigma di riferimento entro il quale la vicenda si inserisce, riconducibile direttamente al rapporto tra diritto pubblico e diritto privato, fra regime ge-

Nota:

(1) Si tratta dell'art. 16-bis del d.l. n. 248/2007, secondo il quale «Per le società con azioni quotate in mercati regolamentati, con partecipazione anche indiretta dello Stato o di altre amministrazioni o di enti pubblici, inferiore al 50 per cento, nonché per le loro controllate, la responsabilità degli amministratori e dei dipendenti è regolata dalle norme del diritto civile e le relative controversie sono devolute esclusivamente alla giurisdizione del giudice ordinario. Le disposizioni di cui al primo periodo non si applicano ai giudizi in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto». V., per i primi commenti alla norma, M.A. Sandulli, *L'art. 16-bis del decreto proroghe sulla responsabilità di amministratori e dipendenti delle società pubbliche: restrizione o ampliamento della giurisdizione della Corte dei conti?*, in www.federalismi.it; G. Di Gaspare, *La giurisdizione della Corte dei conti nell'art. 16-bis della legge n. 31/08 sulla responsabilità amministrativa e contabile degli amministratori e dirigenti di imprese con capitale pubblico operanti nei servizi di pubblica utilità*, in www.amministrazioneincammino.it, 2008.

nerale e regime speciale della responsabilità. Si sono susseguiti almeno tre approcci diversi: il naturalismo, il decostruttivismo, il sostanzialismo, con esiti, come si vedrà subito, assai differenziati.

Questi tre punti di vista devono essere intrecciati insieme, come si cercherà di fare di seguito, se si vuole comprendere compiutamente la vicenda della responsabilità degli amministratori delle società pubbliche nel nostro ordinamento, nel suo svolgimento e nei suoi sviluppi più recenti.

La responsabilità d'antan e la modernità: dal naturalismo giuridico al decostruttivismo

In tempi che sembrano ormai lontani, e forse anche illusoriamente più semplici, l'approccio giuridico dominante era volto ad individuare la natura del soggetto, pubblica o privata. Ai soggetti pubblici si applicavano le regole di diritto pubblico, ai soggetti privati si applicavano le regole di diritto privato. Anche quando la linea di confine fra pubblico e privato veniva attraversata - e avveniva assai più spesso di quanto la tradizione tramandata non riconosca - si cercava di mantenere la distinzione, quale criterio ordinatore e operativo allo stesso tempo.

Un esempio fra i più chiari dell'approccio naturalista è fornito proprio dalla giurisprudenza della Cassazione sul c.d. "doppio binario" per gli enti pubblici economici. A fronte di un soggetto che cumulava natura pubblica - quanto alla funzione e alle modalità di preposizione del vertice - e natura privata - in quanto svolgeva attività d'impresa - la giurisprudenza ritenne di escludere la giurisdizione contabile per la "gestione imprenditoriale", ammettendo, invece, la natura pubblicistica dei poteri di organizzazione.

Il naturalismo giuridico è stato, però, superato, prima dalla scienza giuridica e poi dalla giurisprudenza, a partire dalla fine degli anni '60, per essere definitivamente abbandonato negli anni '90. L'ordinamento presentava ormai molteplici esempi di disallineamento fra natura del soggetto e natura della disciplina applicabile: il definitivo affermarsi della concezione oggettiva del servizio pubblico, la sottoposizione sempre più frequente di soggetti privati a regole pubbliche (2), la possibilità per i soggetti pubblici di utilizzare strumenti di diritto privato e anzi l'incentivazione a farlo (3), pongono studiosi e giudici dinanzi a un ordinamento nel quale non si può più distinguere *a priori* il pubblico dal privato, in quanto i diversi regimi giuridici sono soggetti ad una continua interazione ed integrazione.

Le ragioni di questo fenomeno, che investe l'ordinamento nel suo complesso, sono molteplici e fra esse sicuramente primeggiano il processo di integrazione europea, i programmi di privatizzazioni e liberalizzazioni, la sempre crescente articolazione dei pubblici poteri, la ricerca di meccanismi ottimizzatori dell'efficienza, la necessità di nuove forme di legittimazione e di *accountability*.

Il naturalismo giuridico viene così via via sostituito dall'approccio caratteristico della modernità nei paesi occidentali: il decostruttivismo.

Il portato essenziale del decostruttivismo è l'impossibilità di dedurre dalla natura del soggetto la natura delle regole applicabili allo stesso soggetto, anche perché quella natura diventa sempre più difficilmente individuabile e le distinzioni hanno contorni sempre più sfumati. L'ibridazione dei tratti diviene fenomeno comune, la qualificazione normativa non è più sufficiente da sola ad assegnare un soggetto al regime di diritto pubblico o al regime di diritto privato, gli "indici rivelatori" utilizzati dalla giurisprudenza come indizi per la ricostruzione della natura di un soggetto si moltiplicano e si mescolano al punto da perdere in molti casi di significato.

In assenza di un ordine prestabilito e percepibile *a priori* si perde la presunzione di applicabilità di un determinato regime giuridico. Occorre(rebbe), allora, individuare la regola applicabile caso per caso (4), eventualmente utilizzando, come criteri ordinatori di più ampia portata, i principi generali del diritto pubblico come del diritto privato e verificando, soprattutto, le conseguenze dell'applicazione di una determinata regola ad un determinato caso e la coerenza di tali conseguenze con le tutele predisposte dall'ordinamento a garanzia di diritti ed interessi, pubblici e privati.

La consapevolezza dell'incertezza e il desiderio di disporre comunque di criteri unificanti sono, però, sempre ugualmente presenti nell'opera del giurista e, specialmente, del giudice. La difficoltà di mantenere costantemente un rigoroso approccio deco-

Note:

(2) Codificata, in termini generali, dalla legge sul procedimento amministrativo, che assoggetta i soggetti privati "preposti all'esercizio di attività amministrative" al rispetto degli stessi principi dettati in generale per l'attività amministrativa (art. 1).

(3) Anche qui, sono significative sul piano generale, le disposizioni degli artt. 1-bis e 11, l. n. 241/1990, ma anche il ricorso massiccio, nel sistema amministrativo, ad istituti tipici del diritto civile, come fondazioni e società e il richiamo sempre più frequente anche per l'attività amministrativa, da parte dei giudici, a principi come la buona fede o l'affidamento.

(4) V. G. Napolitano, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003.

struttivista ha portato, quindi, alla ricerca di nuove certezze, che una parte della giurisprudenza ha creduto di individuare nella differenza fra sostanza e forma e, ancor di più, nella prevalenza della prima nella seconda.

Proprio la responsabilità degli amministratori delle società pubbliche è stato uno dei terreni di elezione per sperimentare questo approccio sostanzialista, al quale hanno aderito, per qualche tempo, sia la giurisdizione contabile, sia le Sezioni unite.

Il sostanzialismo a senso unico: forma privata e sostanza pubblica

Il nuovo indirizzo si inaugura, per quanto riguarda la giurisprudenza della Cassazione, con l'ordinanza delle Sezioni unite n. 19667 del 22 dicembre 2003 (5) e prosegue con la sentenza n. 3899 del 26 febbraio 2004, con la quale si afferma che agli amministratori delle società pubbliche può essere imputata la responsabilità erariale, anche per danni provocati alla società. A tale risultato si perviene, preso atto della evoluzione della nozione di pubblica amministrazione, mediante un ragionamento che si potrebbe definire *per saltum*, a riprova dell'abbandono dell'approccio che abbiamo convenuto di definire naturalista, che si basava sulla corrispondenza lineare fra elementi soggettivi ed oggettivi.

Il primo "salto" è relativo al rapporto di servizio, elemento tradizionalmente necessario per configurare la responsabilità erariale, ma insussistente, ovviamente, all'interno del rapporto che lega l'amministratore alla società. Si legge, infatti, nella sentenza, che il rapporto di servizio non sarebbe una relazione organica, ma solo funzionale «caratterizzata dall'inserimento del soggetto esterno nell'*iter* procedimentale dell'ente pubblico come compartecipe dell'attività a fini pubblici di quest'ultimo» e che la natura privatistica dell'ente non vale ad escludere la sussistenza del rapporto di servizio.

Il secondo elemento di discontinuità è relativo alla individuazione e collocazione del danno. La responsabilità erariale sussiste, nella sua configurazione tradizionale, in presenza di un danno diretto al patrimonio di un ente pubblico. Questo legame diretto viene, però, abbandonato: il danno al patrimonio della società viene configurato come un danno, sia pure indiretto, al patrimonio dell'ente pubblico azionista della società, e tanto basta a imputare all'amministratore che ha causato il danno la responsabilità erariale.

Recede nell'indifferenza, inoltre, la natura dell'attività svolta dalla società pubblica. Che si tratti di at-

tività d'impresa o di attività amministrativa è indifferente, perché ciò che conta è soltanto la presenza di risorse pubbliche e non la loro destinazione. Il finanziamento pubblico della società, mediante la partecipazione azionaria di un ente pubblico, assume valore sostanziale. A fronte di questa "sostanza" pubblica, diviene mera forma il modello societario, configurato come una sorta di contenitore *bon a tout faire*. Le regole e la disciplina proprie di questo contenitore sono sempre cedevoli rispetto alla "sostanza" pubblica, che porta con sé regole speciali e soprattutto la speciale responsabilità erariale, che si sovrappone alla ordinaria responsabilità societaria.

La natura soggettiva - la società - diviene così un mero nome, evocativo di una categoria, ma non di un regime giuridico. La natura oggettiva - il tipo di attività svolta - diviene irrilevante. L'elemento decisivo - sostanziale - è individuato soltanto ed esclusivamente nella natura pubblica dell'azionista e delle risorse che da esso affluiscono alla società.

Le conseguenze di questo orientamento sono già state discusse, e criticate, nel dibattito dottrinale (6). Sul piano operativo, si crea una duplicazione di responsabilità in capo agli amministratori delle società pubbliche, con l'aggravante che la logica della responsabilità erariale è del tutto diversa rispetto alla logica della responsabilità civile e societaria. Si tratta, inoltre, di responsabilità che vengono fatte valere con modalità radicalmente diverse: rimessa alla volontà degli azionisti l'una, esercitata obbligatoriamente dal procuratore della Corte dei conti l'altra e poi verificate attraverso due processi - il processo civile ed il processo contabile - che

Note:

(5) Si legge, nell'ordinanza del 2003, che sarebbe divenuta ormai labile la distinzione fra enti pubblici economici e non economici, che l'amministrazione svolge attività amministrativa anche quando persegue le proprie finalità istituzionali mediante un'attività disciplinata dal diritto privato e che, di conseguenza, si giustifica l'estensione della giurisdizione contabile all'intera attività degli enti pubblici economici, perché essi sono «soggetti pubblici per definizione e che perseguono fini del pari pubblici attraverso risorse di eguale natura».

(6) Per le diverse posizioni sia con riferimento al passato, sia con riferimento agli ultimi orientamenti v. C. Ibba, *Azione ordinaria di responsabilità e azioni di responsabilità amministrativa in materia di società in mano pubblica. Il rilievo della disciplina privatistica*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, II, 145 ss.; Id., *Forma societaria e diritto pubblico*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, I, 365 ss.; L. Torchia, *La responsabilità amministrativa per le società in partecipazione pubblica*, in *questa Rivista*, 2009, 7, 791; G.F. Cartei, P. Crea, *La Cassazione, le società partecipate e la responsabilità amministrativa*, in *questa Rivista*, 2010, 9, 935 ss.; E. Mauro, *La responsabilità pubblica degli amministratori di s.p.a. "pubblica": profili pubblicistici*, in C. Ibba, M.C. Malaguti, A. Mazzoni, *Le società "pubbliche"*, Torino, 2011, 309 ss.

hanno gradi di sviluppo e di articolazione non comparabili.

Ancora: l'azionista pubblico viene posto in una situazione diversa rispetto agli altri azionisti, sia per quanto riguarda la tutela del suo patrimonio, sia per quanto riguarda la sua autonomia nella decisione di attivare l'azione di responsabilità. Non è chiaro, peraltro, in quale modo la necessità di rendere lo Stato responsabile delle scelte che compie come azionista possa essere soddisfatta imputando la responsabilità erariale agli amministratori della società. Si pone, infine, il problema di come declinare questa diversa posizione, a seconda che la partecipazione pubblica sia totalitaria, maggioritaria, minoritaria di controllo o minoritaria, creando così non solo una netta separazione fra le società pubbliche e le altre società, ma anche una difficile distinzione all'interno della categoria delle società pubbliche (7).

Questo approccio ha rilevanti conseguenze anche per quanto riguarda i rapporti fra diritto pubblico e diritto privato. La società non è più un istituto dotato di specifiche caratteristiche e collegato ad uno specifico regime giuridico, ma si trasforma in un dato meramente formale, manipolabile a piacere e all'infinito. Si inverte, inoltre il rapporto fra regola ed eccezione, perché la disciplina del codice civile diviene meramente residuale, mentre le norme speciali dettate per ciascuna società pubblica vengono messe in primo piano e divengono decisive per individuare la disciplina applicabile (8).

Si dimentica, inoltre, che l'interesse pubblico può dettare la scelta del modello societario, mentre l'azionista pubblico non può che disporre degli stessi diritti di qualsiasi altro azionista (come del resto dimostra, in termini generali, la vicenda della *golden share*). Pretendere che anche l'attività delle imprese pubbliche sia soggetta al regime della responsabilità erariale solo perché l'azionista è pubblico, significa far prevalere la natura dell'azionista sulla natura dell'attività, con conseguenze evidentemente controproducenti, perché gli amministratori potranno trovarsi di fronte ad un conflitto fra la *business rule*, che dovrebbe orientare la loro condotta, e la necessità di tutelarsi contro una responsabilità che, come quella erariale, non prevede l'assunzione di rischi e ha natura più sanzionatoria che compensatoria.

Del resto, quando si giustifica l'estensione della responsabilità erariale con la necessità di non consentire alle amministrazioni pubbliche di sottrarsi ai controlli mediante il ricorso ai moduli societari, si dimentica anche che una ragione di fondo per la trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni fu, appunto, la volontà di abbando-

nare il regime dei fondi di dotazione, che comportava uscite senza fine per il bilancio pubblico. La società per azioni è sottoposta, invece, alla regola del fallimento e quando non ci sono risorse sufficienti deve, come si suol dire, portare i libri in tribunale, ponendo così un freno a finanziamenti senza fine.

Si sono create così le condizioni per una reazione dell'ordinamento, che ha preso la forma di un intervento legislativo volto a porre al riparo dalla sovrapposizione delle responsabilità almeno le società quotate in borsa, in ragione della specifica ed ulteriore regolazione cui esse sono sottoposte. La norma, contenuta nell'art. 16-bis del d.l. n. 248/2007, non è certo felice quanto a formulazione, ma non sembra che da essa si possa desumere, come pure qualche commentatore ha tentato, un riconoscimento generalizzato della responsabilità erariale. Si tratta invece di una norma che ribadisce espressamente, per le società quotate, l'esclusività della giurisdizione, e quindi della responsabilità, civile, senza ulteriori conseguenze per quanto riguarda altre società (9).

Il revirement delle Sezioni unite: un sostanzialismo ben temperato

L'orientamento favorevole all'estensione della responsabilità erariale anche agli amministratori delle società pubbliche, divenuto prevalente dopo il 2003, ha trovato una prima correzione nel 2009, con una decisione sempre delle Sezioni unite (la sentenza n. 26806 del 19 dicembre 2009) che ha escluso la giurisdizione contabile in materia di responsabilità degli amministratori (o dipendenti) di società pubbliche, «non essendo in tal caso configurabile, avuto riguardo all'autonoma personalità giuridica della società, né un rapporto di servizio tra l'agente e l'ente pubblico titolare della partecipazione, né un danno direttamente arrecato allo

Note:

(7) Sulle ragioni, logiche e giuridiche, che portano ad escludere l'utilità della soglia della partecipazione pubblica quale criterio discriminante al fine di riconoscere od escludere la giurisdizione contabile, v. C. Ibba, *Azione ordinaria di responsabilità e azioni di responsabilità amministrativa in materia di società in mano pubblica. Il rilievo della disciplina privatistica*, cit.

(8) Esemplari in questa direzione Sezioni unite nn. 24671 e 27092 del 2009, relative alla Rai, sulle quali v. le osservazioni critiche di A. Pace, *La Corte di cassazione ignora la storia, disapplica la legge e quali la Rai "ente pubblico"*, in *Giur. cost.*, 2010, 4036 ss.

(9) Non si può, infatti, utilizzare una lettura *a contrario* per dedurre una regola generale da una disposizione specifica.

Stato o ad altro ente pubblico, idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti» (10).

A distanza di due anni, con la sentenza e l'ordinanza indicate all'inizio di questa nota, le Sezioni unite hanno chiarito in termini inequivoci le condizioni necessarie per configurare la responsabilità erariale e i limiti, formali e sostanziali, da rispettare nell'applicazione dell'istituto agli amministratori delle società pubbliche.

Si abbandona, innanzitutto, in queste decisioni, il sostanzialismo a senso unico in precedenza affermato a favore di una più equilibrata considerazione delle diverse "sostanze" che si mescolano nell'esperienza delle società pubbliche. Si afferma, così, che una società - anche se pubblica - non può essere ridotta a mero segno formale, ma porta con sé un regime giuridico tipico, che può essere parzialmente modificato dall'esistenza di norme speciali, ma non può essere relegato nell'indifferenza (11). Si ritiene non superabile, in particolare, la distinzione fra la personalità giuridica della società partecipata e la personalità giuridica del socio partecipante, di modo che i due soggetti non possono essere confusi (nel senso etimologico del termine) e sottoposti al medesimo regime giuridico.

Si abbandona, altresì la tendenza a procedere *per saltum* e si identificano con nettezza i presupposti necessari per l'imputazione della responsabilità amministrativa, stabilendo che occorre la sussistenza di un rapporto di servizio e che il danno provocato deve essere direttamente riferibile al patrimonio dell'amministrazione pubblica. Il rapporto di servizio configurabile fra la società e l'azionista pubblico non può dunque essere traslato in capo all'amministratore della società, così come il danno al patrimonio della società non può valere come danno indiretto al patrimonio dell'azionista. Solo il diretto titolare del patrimonio sociale può far valere la responsabilità per il danno arrecato a quel patrimonio ed i danni provocati da atti illeciti degli amministratori o dei dipendenti «non integrano gli estremi del cosiddetto danno erariale, in quanto si risolvono in un pregiudizio gravante sul patrimonio della società, che è un ente soggetto alle regole del diritto privato, e non su quello del socio pubblico».

Al contrario, la responsabilità erariale potrà farsi valere contro l'azionista, ove questi non abbia provveduto, pur in presenza dei presupposti necessari, a promuovere l'azione generale di responsabilità nei confronti di amministratori che abbiano prodotto un danno alla società (12).

In questo approccio, che si potrebbe definire di sostanzialismo ben temperato, la società per azioni

riacquista sostanza e spessore giuridico, così come si ristabilisce il nesso di causalità fra la condotta causativa del danno, il danno e il patrimonio sul quale il danno incide.

Un nuovo equilibrio

L'esame della vicenda non sarebbe completo se non si considerassero anche le ragioni sottostanti al tentativo, da parte della giurisprudenza ordinaria e contabile, di estendere la responsabilità erariale agli amministratori delle società pubbliche. Oltre alla sempre presente tendenza dei giudici ad ampliare la propria giurisdizione, queste ragioni possono essere trovate nell'uso surrettizio e strumentale che molte amministrazioni pubbliche hanno fatto del ricorso al modello della società per azioni (13). La creazione di migliaia di società pubbliche negli ultimi anni (14) è stata almeno in parte finalizzata ad assicurare una riserva alla politica, che ha visto restringersi i margini di azione sugli apparati amministrati-

Note:

(10) L'orientamento è stata confermato dalle Sezioni unite con le pronunce nn. 519/2010, 849/2010, 16286/2010, 14655/2011 e 14957/2011. Parzialmente difformi le pronunce, sempre delle Sezioni unite, nn. 10062 e 10063 del 2011. V. anche, sulla natura privatistica delle società partecipate da soggetti pubblici, Corte di giustizia 28 settembre 2006 C-282/04; 6 dicembre 2007 C-463/2004 e 23 ottobre 2007 C-112/2005.

(11) Come si legge nella sentenza n. 20490/2011: «non compete al giudice contabile di pronunciarsi su un danno inferito al patrimonio di una società per azioni, che resta un soggetto di diritto privato pur quando sia partecipata da un ente pubblico».

(12) Si legge, infatti, nell'ordinanza n. 20491/2011, che ove il danno subito dal patrimonio della società partecipata «sia tale da incidere sul valore o sulla redditività della partecipazione, può eventualmente legittimare un'azione di responsabilità della procura contabile nei confronti di chi, essendo incaricato di gestire tale partecipazione, non abbia esercitato i poteri ed i diritti sociali spettati al socio pubblico al fine d'indirizzare correttamente l'azione degli organi sociali o di reagire opportunamente agli illeciti da questi ultimi perpetrati, ma non consente di saltare a piè pari la distinzione tra patrimonio della società e patrimonio dell'ente partecipante né, quindi, di investire la Corte dei conti con un'azione di responsabilità per danno erariale quando il danno si riferisce al patrimonio sociale e non direttamente a quello del socio pubblico».

(13) Sulle società pubbliche in generale v., fra i contributi più recenti, i saggi raccolti in C. Ibba, M.C. Malaguti, A. Mazzoni (a cura di), *Le società "pubbliche"*, Torino, 2011; F. Guerrero (a cura di), *Le società a partecipazione pubblica*, Torino, 2010; M. Cammelli, M. Dugato, *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Torino, 2008.

(14) Secondo i dati illustrati in L. Torchia (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009, 93 e ss., e in Assonime, *Principi di riordino del quadro giuridico delle società pubbliche*, Roma, settembre 2008, in <http://www.assonime.it>, che dimostrano come il numero delle società sia giunto alla metà dello scorso decennio, a circa 5000, fra le quali circa 400 a partecipazione statali e le restanti partecipate dalle regioni e dagli enti locali.

vi tradizionali e ha sicuramente consentito abusi e sprechi.

Non sembra, però, che l'ampliamento della responsabilità erariale oltre i suoi limiti sia uno strumento correttivo idoneo, sia perché essa stravolge, come si è cercato di dimostrare, principi e regole generali, sia perché si applica in modo e misura indifferenziati a fenomeni completamente diversi (società quotate e società che svolgono attività d'impresa insieme a società meramente strumentali allo svolgimento di attività amministrative (15)), sia perché l'effetto di deterrenza è mal diretto, in quanto non colpisce i veri responsabili dell'abuso del modello societario, ma si appunta sugli amministratori delle società.

La strada indicata nelle decisioni delle Sezioni unite sembra, invece, correttamente, indirizzata a dipa-

nare la confusione e il cumulo di regimi e regole prodotti dalla giurisprudenza, ordinaria e contabile, fra il 2003 e il 2009, per ristabilire un equilibrio, nella locuzione "società pubblica", fra il sostantivo e l'aggettivo e quindi anche fra diritto pubblico e diritto privato, fra responsabilità amministrativa e responsabilità societaria.

Nota:

(15) Su questa distinzione e sulla possibilità di utilizzarla come criterio discrezionale per l'individuazione della disciplina di volta in volta applicabile, v. le sentenze della Corte cost. n. 326/2008 e n. 148/2009, esaminate in L. Torchia, *La responsabilità amministrativa per le società in partecipazione pubblica*, cit. La distinzione fra società di mercato e società qualificabili come "semi-amministrazioni" si trova anche nel rapporto Assonime citato nella nota precedente.

RIVISTE

Azienditalia Finanza e tributi

Mensile di aggiornamento su finanza, tributi e contenzioso degli enti locali

Coordinatore scientifico: Girolamo Ielo

Periodicità: mensile

La Rivista rappresenta un importante strumento di lavoro per ottimizzare la gestione sia dei **tributi locali** e del **relativo contenzioso**, sia delle risorse ottenibili da **mutui, finanziamenti** agevolati e nuovi strumenti di mercato.

Articoli e inserti, elaborati da esperti del settore, una selezione sempre più accurata e focalizzata su temi di interesse in **rubriche** dedicate a **legislazione, prassi e giurisprudenza**, che in forma integrale o in forma sintetica, forniscono una visione immediata e completa della documentazione di settore.

All'indirizzo www.ipsoa.it/azienditalia gli abbonati alla Rivista possono accedere gratuitamente al servizio on-line con:

- **l'ultimo numero della Rivista**, ancora in fase di stampa, in pdf;
- **l'archivio dei fascicoli** in formato pdf degli ultimi 12 mesi della Rivista.

Formula Azienditalia Finanza e tributi Più

– Coloro che scelgono questa particolare formula di abbonamento si assicurano ogni anno **due volumi monografici** dedicati ai temi dei tributi e della finanza locale.

Abbonamento annuale: € 178,00

Abbonamento annuale Formula Più: (con 2 monografie) € 208,00

Per informazioni e acquisti

- **Servizio Informazioni Commerciali**
(tel. 02.82476794 – fax 02.82476403)
- **Agente Ipsoa di zona** (www.ipsoa.it/agenzie)
- **On line: www.shopwki.it**

