

Corte dei conti e Società pubbliche. Riflessioni critiche a margine di una recente riforma

SOMMARIO: 1. Premessa. 2. I condizionamenti del riparto di giurisdizione nella ricostruzione del tema. 3. La limitata rilevanza delle dispute sulla giurisdizione ed il permanere di incisivi spazi di esercizio della giurisdizione amministrativo-contabile. 4. Le nuove previsioni normative: problemi vecchi e nuovi. 5. Spigolature sulle garanzie costituzionali delle imprese pubbliche a mò di conclusioni.

1. Premessa.

Recenti occasioni congressuali hanno sollecitato a più riprese l'approfondimento su un tema, quello delle società a partecipazione pubblica, che è ritornato di grande attualità grazie alla recente riforma avviata con la legge n. 124 del 2015 e portata a compimento con le disposizioni del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 recante appunto il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica¹.

2. I condizionamenti del riparto di giurisdizione nella ricostruzione del tema.

E' però necessario avvertire preliminarmente come il tema di questo approfondimento sia profondamente influenzato ed anzi si dovrebbe dire condizionato dal tema e dai conflitti relativi al riparto di giurisdizione.

Come è ben noto, infatti, il tema del ruolo, e più propriamente delle modalità di esercizio, dell'azione di responsabilità degli Amministratori (e dei Soci) per i danni da cattiva gestione di società a capitale pubblico è in Italia oggetto di grande interesse e particolare attenzione ed è stato oggetto di autorevoli e molto apprezzati contributi scientifici recenti².

¹ Fra i molti commenti si vedano H. BONURA, *Le partecipazioni pubbliche*, nel volume a cura di B.G. Mattarella et al., *La riforma della pubblica amministrazione*, Il Sole 24 Ore Ed., Milano, 2017, 345 ss.; F. CERIONI (a cura di), *Le società pubbliche nel Testo Unico*, Milano, Giuffrè, 2017; D. DI RUSSO (a cura di), *Manuale delle Società pubbliche*, 2^a ed., Eutekne, Torino, 2017; F. FIMMANÒ e A. CATRICALÀ, *Le Società pubbliche*, Università Mercatorum Press, Napoli, 2017, tomi I e II; P. MONEA e S. POZZOLI (a cura di), *Le società a partecipazione pubblica dopo il T.U.*, CEL Editrice, Bergamo, 2017.

² Il riferimento è, per limitarsi agli ultimi in una letteratura sconfinata, a VALAGUZZA, *Le società a partecipazione pubblica e la vana ricerca della coerenza nell'argomentazione giuridica*, in *Dir. proc. Amm.*, 2014, 862 ss. Ma si veda anche il contributo dei giudici contabili fra i quali

La responsabilità degli Amministratori di queste Società per *mala gestio* è stata attribuita e poi sottratta in un ciclico alternarsi di orientamenti giurisprudenziali ora all'ordinaria giurisdizione del Giudice civile, ora alla giurisdizione speciale di un Giudice amministrativo, la Corte dei conti, che ha l'esclusiva giurisdizione sulle azioni di responsabilità per danni all'Erario pubblico cagionati dai pubblici dipendenti.

Si pensa, in particolare, alla più recente giurisprudenza della Suprema Corte (di Cassazione) riguardo ai limiti della giurisdizione della Corte dei conti sulle azioni di risarcimento dei danni subiti da una società a partecipazione pubblica per effetto di condotte illecite o di cattiva gestione degli amministratori o dei dipendenti.

Come di recente confermato dalla Corte regolatrice della giurisdizione, infatti, si assume che spetti al giudice ordinario la giurisdizione in ordine all'azione di responsabilità per danni subiti da società a partecipazione pubblica ad opera di amministratori o dipendenti. Secondo la Cassazione, infatti, non sarebbe 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 Stato o ad altro ente pubblico, idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei conti³.

MINERVA (M.), *Danno derivante dalla cattiva gestione delle società a partecipazione pubblica (ovvero per una società pubblica "sincera")*, relazione presentata in occasione del Convegno di Studi sul tema "L'azione di responsabilità amministrativa con particolare riferimento all'attività istruttoria del Pubblico Ministero contabile" (Perugia, 18 e 19 aprile 2008), ora in *Rivista della Corte dei conti*, 2008, n. 2. Più di recente e dopo l'intervento legislativo si segnalano M. T. POLITO, *Il controllo e la giurisdizione della Corte dei conti sulle Società pubbliche a seguito del Testo unico*, in *Le Società pubbliche*, cit., tomo I, 513 ss.; T. MIELE, *La responsabilità amministrativa e contabile dei componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate pubbliche*, ivi, tomo I, 541 ss.; F. CERIONI, *Trasparenza nelle società controllate, funzionalizzazione pubblica e responsabilità erariali*, ivi, tomo II, 865 ss.; F. CERIONI, *Le responsabilità degli amministratori delle società e degli enti pubblici soci per danno erariale*, nel volume a sua, *Le società pubbliche nel Testo Unico*, cit., 149 ss.; L. VICINANZA, *Le società a partecipazione pubblica tra controlli e responsabilità*, nel volume a cura di P. Monea e S. Pozzoli, *Le società a partecipazione pubblica dopo il T.U.*, cit., 127 ss.

³ Il riferimento è a Corte di cassazione, sez. unite civili, sentenza 9 marzo 2012 n. 3692, Pres. ff. Vittoria, Est. Segreto, Poste Italiane s.p.a. c. M.A. E le conclusioni della Procura

Secondo un orientamento che si va ormai consolidando, pur con qualche vischiosità, il Giudice della giurisdizione ritiene che, in tema di società a partecipazione pubblica, sussista la giurisdizione della Corte dei conti soltanto quando l'azione di responsabilità trovi fondamento nel comportamento di chi, quale rappresentante dell'ente partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio, pregiudicando in tal modo il valore della partecipazione, ovvero in comportamenti tali da compromettere la ragione stessa della partecipazione sociale dell'ente pubblico, strumentale al perseguimento di finalità pubbliche ed implicante l'impiego di risorse pubbliche, o da arrecare direttamente pregiudizio al suo patrimonio⁴.

Tale orientamento giurisprudenziale, avviato come è ben noto con una pronuncia del 2009⁵, è stato pacificamente confermato dalla giurisprudenza

Generale della Cassazione del dicembre 2014 nel giudizio R.G. n.13029/2014, con riferimento alla vicenda Alitalia. Anche se va segnalato come l'orientamento sia instabile ed anzi caratterizzato da ripetute marce indietro si veda ad esempio Corte di cassazione, sez. unite civili, sentenze 9 luglio 2014, n. 15594 e 16 luglio 2014 n. 16240, entrambi Pres. ff. Rovelli, Est. Rodorf, con riferimento ad ANAS.

⁴ Così ancora Corte di cassazione, sez. unite civili, sentenza 9 marzo 2012 n. 3692, cit., sul punto si veda fra i primi TORCHIA, in *Società pubbliche e responsabilità amministrativa: un nuovo equilibrio*, in *Giornale dir. amm.*, 3, 2012, 323 e ss. della stessa A., si veda anche *La responsabilità amministrativa per le società in partecipazione pubblica*, (2009) www.assonime.it ed in *Giornale dir. amm.*, 2009, 791 ss.

⁵ Il riferimento è a Corte di cassazione, sez. unite civili, sentenza 19 dicembre 2009, n. 26806, La pronuncia è stata commentata dalle più diffuse riviste giuridiche e può leggersi: in *Foro it.*, 2010, I, 1477 ss., con nota di D'AURIA, *Non esiste (con eccezioni) la responsabilità erariale per i danni cagionati alle società pubbliche dai loro amministratori*; in *Giur. it.*, 2010, 853 ss. con note di CAGNASSO, *Una "brusca frenata" da parte delle Sezioni unite della Cassazione alla vis espansiva della responsabilità amministrativa – contabile* e di PATRITO, *Responsabilità di amministratori di società a partecipazione pubblica: profili di giurisdizione e di diritto sostanziale*, 1709 ss.; in *Foro amm. CDS*, 2010, 71 ss. con note di SINISI, *Responsabilità amministrativa di amministratori e dipendenti di s.p.a. a partecipazione pubblica e riparto di giurisdizione: l'intervento risolutivo delle Sezioni Unite della Corte di cassazione* e di TENORE, *La giurisdizione della Corte dei conti sulle s.p.a. a partecipazione pubblica*; in *Giornale dir. amm.*, 2010, 935 con nota di CARTEI e CREA, *La Cassazione, le società partecipate e la responsabilità amministrativa*; in www.lexitalia.it, 2010, (n. 1), con note di COLONNA, *Danni al patrimonio delle società. Difetto di giurisdizione*

successiva della Corte di cassazione anche in relazione a società per azioni a partecipazione pubblica maggioritaria o totalitaria, ed anche se sottoposte a penetranti poteri di controllo dell'ente pubblico ed anche se la società per azioni gestisce un servizio pubblico essenziale⁶. A tale conclusione la Cassazione è pervenuta innanzitutto sulla base del rilievo che le disposizioni del codice civile sulle società per azioni a partecipazione pubblica non valgono a configurare uno statuto speciale per dette società e che (alla luce anche di quanto indicato nella relazione al codice) la scelta della pubblica amministrazione di acquisire partecipazioni in società private implica il suo assoggettamento alle regole proprie della forma giuridica prescelta.

Si tratta di un orientamento da tempo sollecitato dalla dottrina commercialistica⁷ ed anche da alcuni autorevoli studiosi del processo amministrativo-contabile⁸, posizioni al quale non è restata a lungo insensibile

della Corte dei conti – giurisdizione del Giudice ordinario e CAPALBO, I limiti esterni alla giurisdizione della Corte dei Conti e società partecipate: una brusca battuta d'arresto.

⁶ Il riferimento è a Corte di cassazione, sez. unite civili, sentenze 5 luglio 2011, n. 14655; 7 luglio 2011, n. 14957; 12 ottobre 2011, n. 20940. E ancor prima, si vedano anche Corte di cassazione, sez. unite civili, sentenze 19 gennaio 2010, n. 674; 4 gennaio 2011, n. 11; 11 aprile 2011, n. 8129; 5 maggio 2011, n. 9846.

⁷ Si veda, fra tutti, 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. e più di recente ID., *Forma societaria e diritto pubblico*, *ivi*, 2010, I, 386 ss.; ROSSI (G.), *La responsabilità degli amministratori delle società pubbliche*, in *Giur. comm.*, 2009, I, 521 ss.; SANTOSUOSSO, *Società a partecipazione pubblica e responsabilità degli amministratori (contributo in materia di privatizzazioni e competenza giurisdizionale)*, in *Riv. Dir. Soc.*, 2009, 53 ss.

⁸ Cfr. SORACE, *La responsabilità amministrativa di fronte all'evoluzione della pubblica amministrazione: compatibilità, adattabilità o esaurimento del ruolo?* in *Diritto Amministrativo*, Milano, 2006, 249 e ss.; DELLA CANANEA, *Responsabilità degli amministratori di società pubbliche e regole della concorrenza*, in *Riv. Dir. Soc.*, 2007, (n.4), 49 ss.

Più di recente, CHITI (M.P.), *Carenze della disciplina delle società pubbliche e linee direttrici per un riordino*, (2009), in www.assonime.it, ed in *Giornale dir. amm.*, 2009, p. 1115 ss. e CINTIOLI, *Disciplina pubblicistica e corporate governance delle società partecipate da enti pubblici*, Relazione tenuta il 23 gennaio 2010, al Convegno "Le società a partecipazione pubblica", organizzato dalla Fondazione italiana per il notariato e dalla Fondazione Cesifin Alberto Predieri, ora in Giustamm.it, 2010.

Si vedano anche URSI, *Verso la giurisdizione esclusiva del giudice contabile: la responsabilità erariale degli amministratori delle imprese pubbliche*, in *Foro amm.* CDS, 2004, 693 e

la Corte di cassazione. Quanto in particolare all'ipotesi in cui la società per azioni intrattenga con la pubblica amministrazione un rapporto di servizio funzionale al perseguimento degli scopi della pubblica amministrazione, proprio seguendo l'insegnamento dottrinario appena richiamato, le Sezioni unite hanno sottolineato la necessità di distinguere la posizione della società partecipata, con cui intercorra tale rapporto, e quella personale degli amministratori (e degli altri organi della società), i quali non si identificano con la società, sicché non è consentito riferire loro il rapporto di servizio di cui la società stessa sia parte. La Cassazione è quindi pervenuta alla conclusione che l'azione del pubblico ministero presso la Corte dei Conti per responsabilità dell'amministratore o dell'organo di controllo della società partecipata dall'ente pubblico sia ipotizzabile solo nel caso in cui l'ente pubblico sia stato direttamente danneggiato dall'azione illegittima. Ciò peraltro, in coerenza con la disciplina del codice civile sulla responsabilità degli organi sociali - non contenente speciali disposizioni per le società partecipate da soggetti pubblici-, che distingue tra responsabilità di tali organi nei confronti della società.

La Corte dei conti non ha mancato di manifestare la sua lettura critica rispetto a tale indirizzo, ribadendo gli orientamenti fatti propri in passato⁹. Anche in occasione della Cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2012, il Procuratore Generale ha avuto modo di sottolineare tale evoluzione giurisprudenziale ed i rischi che essa reca con se¹⁰.

Varie sono le ragioni di critica alla sentenza da parte della giurisprudenza contabile. Si è infatti autorevolmente osservato¹¹ come la sentenza introduca

ss.; PINOTTI, *La responsabilità degli amministratori di società, tra riforma del diritto societario ed evoluzione della giurisprudenza, con particolare riferimento alle società a partecipazione pubblica*, in *Riv. Corte dei conti*, 2004, n. 5, 367.

⁹ Si veda in giurisprudenza Corte dei conti, Sez. giurisdizionale, Abruzzo, 21 marzo 2012, n. 84.

Per una ricostruzione critica degli orientamenti giurisprudenziali e dottrinari in materia si veda per tutti il lavoro monografico di ANTONIOLI, *Società a partecipazione pubblica e giurisdizione contabile*, Milano, Giuffrè, 2008.

¹⁰ Il riferimento è alla *Relazione del Procuratore Generale* Lodovico PRINCIPATO, Cerimonia di Inaugurazione dell'Anno giudiziario 2012, Centro per la stampa della Corte dei conti, Roma, 2012, spec. 20 ss.

¹¹ Così SCHLITZER, *L'oscillante ambito della giurisdizione contabile sulle s.p.a. partecipate pubbliche*, in www.corteconti.it, secondo cui, “non è chi non veda l'enorme differenza. Nel

un distinguo che, nella sua letterale formulazione, “mina le radici stesse della giurisdizione contabile in tema di responsabilità amministrativa per danno erariale. Si nega infatti che, in tale ambito, essa abbia copertura costituzionale poiché la materia della responsabilità amministrativa non rientrerebbe tra quelle di contabilità pubblica previste e garantite alla giurisdizione contabile dall’art. 103 della Costituzione ma farebbe parte di quelle *altre specificate dalla legge*”.

Si è criticamente rilevato, poi, come tale affermazione non abbia precedenti tanto nella giurisprudenza della Corte costituzionale¹² quanto di quella della Cassazione ma che, anzi, è contraddetta da numerose pronunce di segno opposto. Ed in proposito si ricorda come in dottrina si segua un criterio “di continuità” che qualifica la giurisdizione della Corte dei conti non nei

primo caso la responsabilità amministrativa rientrerebbe a pieno titolo in quella costituzionalmente assegnata al giudice contabile pur se al legislatore residui una funzione interpositrice che soggiace, ed è bene qui ricordarlo, al limite della consumazione del potere, nel senso che una volta che il legislatore ordinario abbia, doverosamente pur se discrezionalmente e comunque tardivamente, attuato il dettato costituzionale, la relativa disciplina potrà solo essere riformata nel senso di una migliore e maggiore attuazione del dettato costituzionale. Al contrario l’abolizione mera della pur discrezionale attuazione del dettato costituzionale, non correlata ad un assetto della materia ancor meglio orientato costituzionalmente, si esporrebbe a censure di incostituzionalità per l’irragionevolezza della mera rimozione dell’adempimento costituzionale realizzato. Nel secondo caso invece la responsabilità amministrativa rientrerebbe solo tra quelle che non la Costituzione ma la legge ordinaria, sulla base di una eventualità costituzionalmente ipotizzata ritenga oggi di attribuire al giudice contabile e domani di togliergli, senza con ciò violare nessuna riserva costituzionale”.

¹² Il riferimento è a Corte cost., sent. n. 24 del 29 gennaio 1993, nella quale si osservava “che la responsabilità amministrativa patrimoniale dei dipendenti pubblici ha natura contrattuale, presupponendo l’esistenza di un rapporto di servizio tra l’autore del danno e l’ente danneggiato, nonché la violazione di doveri inerenti a detto rapporto. Tale responsabilità, a sua volta, costituisce presupposto della giurisdizione della Corte dei conti, che è esclusa, in via di principio, secondo consolidata giurisprudenza, ove manchi l’anzidetto rapporto che è base della responsabilità amministrativa. È parimenti *Jus receptum* che i pubblici dipendenti, per i danni cagionati nell’esercizio delle loro attribuzioni a terzi - siano questi soggetti privati, ovvero enti pubblici diversi da quelli ai quali siano legati dal rapporto di servizio - rispondono a titolo di responsabilità extracontrattuale e la giurisdizione al riguardo spetta al giudice ordinario”.

termini di una giurisdizione creata *ex novo* ma di una giurisdizione speciale conservata dal Costituente, malgrado il generale principio di segno opposto, proprio perché continuasse ad esercitare la giurisdizione sulla materia che già rientrava nelle sue storiche attribuzioni: la responsabilità amministrativa-contabile, materia cui veniva quindi assicurata “copertura” costituzionale sussumendola tra quelle di contabilità pubblica¹³.

La critica mossa alla giurisprudenza delle Sezioni unite, peraltro viene svolta anche su un piano che, esulando dai vincoli derivanti dal quadro costituzionale, si appunta sulla erronea interpretazione della portata e della *ratio* della legislazione ordinaria. In particolare, si è ritenuto poco convincente il richiamo alla necessità di “norme esplicite in tal senso”, sottolineando come proprio il disposto dell’art. 16 bis della legge 28 febbraio 2008, n. 31 introducendo limitate eccezioni al criterio di riparto indirettamente riconosca carattere generale alla giurisdizione della Corte dei conti in materia¹⁴.

¹³ Così ancora SCHLITZER, *L’oscillante ambito della giurisdizione contabile sulle s.p.a. partecipate pubbliche*, cit., Per un approfondimento sul punto, sia consentito rinviare a POLICE, *Commento all’art. 103, 1° e 2° co., Cost.*, in *Commentario della Costituzione della Repubblica Italiana* (a cura di Alfonso Celotto, Raffaele Bifulco e Marco Olivetti), Torino, 2006, vol. III, 1987 ss.

¹⁴ Come ricorda SCHLITZER, *L’oscillante ambito della giurisdizione contabile sulle s.p.a. partecipate pubbliche*, cit., la norma dispone sulla responsabilità degli amministratori di società quotate partecipate da amministrazioni pubbliche, sottoponendo a far data dalla sua entrata in vigore, *esclusivamente alla giurisdizione del giudice ordinario secondo le norme del diritto civile* le controversie relative alla responsabilità degli amministratori e dei dipendenti di società a partecipazione pubblica minoritaria, se quotate in borsa. La norma, in buona sostanza, finisce con l’attribuire alla sola giurisdizione ordinaria le controversie che possono insorgere per quattro società (Enel, Eni, Finmeccanica e Terna) che, sole, sembrano oggi rispondere ai requisiti richiesti dalla norma. Indirettamente, quindi, rimane attribuita alla Corte dei conti la giurisdizione sulle medesime controversie per tutte le altre società a partecipazione pubblica pur se minoritaria o addirittura marginale.” Pur rilevando che la norma pone numerosi problemi di coordinamento con le altre norme di settore, in particolare con quelle del diritto societario e prestava il fianco a profili di incostituzionalità, si deve osservare però che essa sembrava fare chiarezza sulla questione, precisando che i soggetti che producono un danno alla s.p.a. partecipata pubblica risarciscono il capitale sociale di questa, non l’erario degli enti pubblici partecipanti. La lettura del giudice regolatore della giurisdizione è radicalmente diversa ma, come rileva SCHLITZER (op e loc. ult. cit.), essa “segue un percorso interpretativo che marginalizza il dato testuale della norma di riferimento ed esalta il richiamo ai “principi generali ed alle

3. *La limitata rilevanza delle dispute sulla giurisdizione ed il permanere di incisivi spazi di esercizio della giurisdizione amministrativo-contabile.*

Le posizioni sin qui illustrate per cenni, che hanno visto contrapposti sia i due plessi giurisdizionali, sia gli orientamenti dottrinari, sono molto distanti e ben il presente approfondimento avrebbe ben potuto incentrarsi anch'esso su questo tema ancora attuale ed alimentare il cospicuo dibattito.

In realtà, però, proprio considerando la distanza delle diverse posizioni ed il radicamento fermissimo che ad esse viene professato negli scritti recenti da parte dei sostenitori delle due contrapposte tesi ha suggerito di non incamminarsi lungo un tale sentiero di approfondimento. Sembra infatti a chi scrive che concentrare l'attenzione sui problemi di riparto di giurisdizione produca modesti risultati in termini concreti. Il rischio che pare evidente è

linee portanti del sistema” dai quali principi e linee sono stati però previamente espunti, come si è visto, quelli afferenti l'esistenza di una giurisdizione contabile in tema di responsabilità amministrativa costituzionalmente pur se non dettagliatamente prevista. La riprova dell'opinabilità dell'approdo interpretativo e che esso giunge a conclusioni alle quali la medesima giurisprudenza della Suprema Corte era già giunta pur in assenza dell'art. 16 bis, che finisce quindi per essere una norma *inutiliter data*. Il dato testuale è quello che si ricava dalla formulazione della norma è il seguente: “la responsabilità degli amministratori e dei dipendenti [delle società partecipate minoritarie quotate in borsa] è regolata dalle norme del diritto civile e le relative controversie sono devolute esclusivamente alla giurisdizione del giudice ordinario”. Ma tali disposizioni “non si applicano ai giudizi in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto”.

Muovendo da qui SCHLITZER (op e loc. ult. cit.) conclude: “delle due l'una: la norma ribadisce specificamente per gli amministratore i dipendenti di queste società un principio generale, quello dell'applicabilità delle norme del diritto societario ed allora non si capisce perché lo faccia e perché in questo caso quello che sarebbe un principio generale vale solo per i giudizi futuri. Oppure la norma stabilisce un'eccezione ad una diversa regola generale e cioè quella che la responsabilità degli amministratori e dei dipendenti delle società partecipate pubbliche è regolata dalle norme sostanziale e processuali del diritto contabile ma che a ciò dall'entrata in vigore della norma si derogherà sia sul piano sostanziale che su quello processuale a favore delle norme del diritto civile. Certo vi sono problemi di coordinamento e di costituzionalità ma prescindere semplicemente dal dato testuale sembra difficile se non impossibile”.

In realtà già in altre occasioni le soluzioni della Cassazione su temi analoghi erano state contestate in dottrina. Per un approfondimento si veda ANTONIOLI, *Società a partecipazione pubblica e giurisdizione contabile*, cit., *passim*.

quello di fornire carburante per alimentare i fuochi di dispute sterili, legate alla rivendicazione orgogliosa di brandelli di giurisdizione, ovvero a contrasti ancor più astratti tra consolidate e difficilmente conciliabili opzioni culturali di fondo.

E' invece sembrato più utile, dato per fermo l'assetto della giurisdizione quale in tempi recenti la Corte regolatrice ha confinato l'azione di responsabilità amministrativa, interrogarsi se vi siano ancora utili margini di azione per la giurisdizione amministrativo-contabile in relazione ai danni da cattiva gestione di Società di capitali a partecipazione pubblica. Se cioè le pronunce della Corte di cassazione abbiano sostanzialmente svuotato il ruolo della Corte dei conti al ricorrere di tali fattispecie o se invece -come si crede (e sia consentito anticipare per un attimo le conclusioni di questo scritto)- pur con le limitazioni derivanti dall'*actio finium regundorum* delle Sezioni unite permanga un ampio margine di manovra per il Giudice contabile.

In realtà, pur a voler accantonare l'esercizio diretto dell'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori e dipendenti delle società a partecipazione pubblica, e si ricorda peraltro che tale esclusione non si estende alle società qualificate come enti strumentali¹⁵, non può non considerarsi

¹⁵ Occorre ricordare infatti che con la sentenza n. 27092 del 22 dicembre 2009, le SS. UU. della Corte di Cassazione hanno invece sancito la giurisdizione della Corte dei Conti in ordine all'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori, dipendenti e azionisti della società partecipata RAI “data la natura sostanziale di ente assimilabile ad una pubblica amministrazione che le va riconosciuta, nonostante l’abito formale di società per azioni (peraltro partecipata totalitariamente da enti pubblici: Stato 99,55% e SIAE 0,45%)”. Ciò in quanto essa è concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo; è inoltre sottoposta a penetranti poteri di vigilanza da parte di un’apposita commissione parlamentare; è poi destinataria, per coprire i costi del servizio, di un canone di abbonamento, avente natura di Imposta; è compresa tra gli enti sottoposti al controllo della Corte dei conti; è infine tenuta all’osservanza delle procedure di evidenza pubblica nell’affidamento degli appalti, in quanto “organismo di diritto pubblico” ai sensi delle norme comunitarie.

In sostanza “competete al giudice contabile la giurisdizione in ordine alle azioni di responsabilità amministrativa esercitate per ottenere il risarcimento dei danni che si assume essere stati cagionati alla s.p.a. RAI – Radiotelevisione Italiana da componenti del suo consiglio di amministrazione e da dipendenti della stessa società e degli enti pubblici azionisti, in seguito alla nomina del direttore generale e alla conclusione di contratti attinenti al trattamento economico del direttore generale e degli ex direttori generali”.

Nonostante i rilievi critici di autorevole dottrina (in particolare si segnala l’opinione di PACE, *La Corte di cassazione ignora la storia, disapplica la legge e qualifica la Rai “Ente Pubblico”*,

quanto ampio sia il margine di azione, o se si vuole lo *Spielraum*, il campo da gioco, della Corte dei conti.

Proprio prendendo le mosse dalla sentenza n. 26806 del 19 dicembre 2009 delle Sezioni unite della Cassazione, sovviene innanzitutto la conferma della giurisdizione della Corte dei conti in ordine alle azioni di responsabilità degli amministratori e funzionari pubblici, quando gli atti di cattiva gestione procurano danni riferibili direttamente al patrimonio all'ente, quali ad esempio il danno all'immagine¹⁶ o l'omesso esercizio dell'azione di responsabilità nei

in *Giur. cost.*, 2010, 4036), su questa scia la Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale Regionale per il Friuli Venezia Giulia, sentenza n.53 del 18 marzo 2010, ha condannato gli amministratori della società partecipata "Trieste Expo Challenge", affermando che "tale società consortile, costituita nell'anno 2002 tra la Provincia di Trieste, il Comune di Trieste e la Camera di Commercio di Trieste e posta in liquidazione dagli stessi enti nell'anno 2005, è stata in piena sostanza un ente pubblico strumentale degli enti pubblici suoi fondatori".

¹⁶ Ovviamente nei limiti precisati dall'intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 355 dell'1 dicembre 2010 (si vedano sul punto i rilievi critici di VENTO, *La sentenza della Corte costituzionale 1° dicembre 2010 n. 355 sul danno all'immagine delle pubbliche amministrazioni e la problematica sulla vincolatività dell'interpretazione della normativa esaminata dalla Consulta*, in www.contabilita-pubblica.it). Come è ben noto, infatti, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili ed infondate le eccezioni di incostituzionalità sollevate da numerose Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti. In passato si erano, infatti, verificate, pur in presenza di sentenze di proscioglimento per intervenuta prescrizione del reato, numerose condanne da parte della Corte dei conti per pretesi danni all'immagine, con argomentazioni oggi non più proponibili in virtù dell'art. 17, comma 30 ter, del D.L. 78/2009, quando il reato è dichiarato estinto per prescrizione e pertanto *non si è in presenza di una sentenza irrevocabile di condanna*, non può procedersi ad azione di responsabilità amministrativa per danno all'immagine della P.A. Dunque, il legislatore prima e la Corte costituzionale poi hanno inteso porre in essere un atteggiamento restrittivo rispetto alla richiesta di risarcimento di danni all'immagine della P.A., che probabilmente ha assunto talvolta connotati più sanzionatori che risarcitori. In conclusione, il risarcimento del danno all'immagine della P.A. è attivabile avanti alla Corte dei conti solo quando sussista il presupposto di una sentenza irrevocabile di condanna del pubblico funzionario: tra l'altro l'immediata informazione del P.M. contabile stabilita all'art. 129 disp. att. C.p.p. non apporta deroghe alla necessità di attendere che il procedimento penale si concluda con una sentenza irrevocabile di condanna dell'imputato (ciò vale solo per il danno all'immagine e limitatamente ad esso, in quanto l'azione di responsabilità sarà invece sempre immediatamente attivabile per eventuali danni patrimoniali alla P.A.). Coerentemente l'art. 17, comma 30 ter, del D.L. 78/2009 ha previsto che, per il

confronti degli amministratori delle partecipate. In quel caso, come si ricorderà, la Corte aveva affermato “la giurisdizione della Corte dei conti relativamente alla condanna di risarcimento del danno all’immagine subita dal Ministero dell’Economia e delle Finanze”, cui si aggiunge la ordinaria “giurisdizione della Corte dei conti era configurabile nei confronti di chi, all’interno dell’ente pubblico partecipante, (abbia) omesso di adottare, essendo chiamato a farlo, un comportamento volto all’esercizio da parte del socio – pubblica amministrazione- dell’azione sociale di responsabilità nei confronti degli amministratori, con conseguente danno della società partecipata e, dunque, dell’ente pubblico partecipante”.

Ma è proprio il principio stabilito dalla Cassazione, secondo cui devono rispondere di danno erariale gli amministratori degli enti e i funzionari pubblici che hanno la disponibilità di azioni e di diritto di voto nelle società pubbliche e non adottano comportamenti idonei alla salvaguardia del patrimonio degli enti stessi a consentire –pur mediamente e non più in via diretta- un ampio sindacato del giudice contabile sui danni da cattiva gestione delle Società partecipate, ed anzi a far sì che tale esercizio si possa dispiegare nel più ampio tempo decorrente dallo spirare dei termini di prescrizione dell’azione di responsabilità civile.

Sovvengono immediatamente numerosi ambiti di sindacato attraverso i quali l’esercizio della giurisdizione amministrativo-contabile può essere esercitata pienamente: in primo luogo sovengono tutte le ipotesi di responsabilità degli amministratori dell’ente pubblico socio per omesso esercizio dell’azione di responsabilità nei confronti degli amministratori delle società partecipate; in secondo luogo assumono rilevanza le non meno significative ipotesi di responsabilità degli amministratori dell’ente pubblico socio per mancato esercizio del potere di revoca degli amministratori delle partecipate; ancor più importanti sono le ipotesi di responsabilità degli amministratori dell’ente pubblico socio per la stessa costituzione di società partecipate la cui esistenza si riveli manifestamente inutile (ove non illecita, in relazione a tutte le ipotesi di divieto di partecipazione che nella recente

risarcimento del danno all’immagine della pubblica Amministrazione, il decorso del termine di prescrizione di cui al comma 2 dell’art. 1 della L. 20/1994, sia “sospeso fino alla conclusione del procedimento penale”.

legislazione sono fiorite); si pensi ancora alle ipotesi di responsabilità degli amministratori dell'ente pubblico socio per omessa pianificazione e controllo delle proprie partecipate o, ancora della responsabilità degli amministratori dell'ente pubblico socio per la nomina di amministratori privi di competenze. Sovvengono, infine, le fattispecie di danno diretto al patrimonio dell'ente collegato alla cessione di una società partecipata.

4. Le nuove previsioni normative: problemi vecchi e nuovi.

Questi spazi tuttavia mentre sono ritenuti sin troppo ampi nel dibattito politico che soffre in maniera sempre più evidente l'esercizio della Giurisdizione amministrativo-contabile come un ostacolo o un "lacciolo" significativo al quotidiano operare di tali Società, sono ritenuti (e sofferti) dai Giudici della Corte dei conti come troppo risicati e ingiustamente limitativi della più ampia giurisdizione esclusiva riservata alla Corte dei conti vanta nelle materie di contabilità pubblica¹⁷.

E di questo scontro, o se si vuole di questo acceso confronto, sono testimonianza anche le recenti previsioni normative.

Lo scontro sta nel fatto, che nel Testo Unico sulle Società a partecipazione pubblica di imminente pubblicazione da un lato si afferma un generico rinvio al diritto comune per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del medesimo Decreto legislativo e, dall'altro, in ragione del dettaglio delle disposizioni "speciali" ivi contenute detta un vero e proprio Statuto della società a partecipazione pubblica. Ebbene questo Statuto è talmente penetrante e talmente significativo -per una pluralità di circostanze e di profili- sia di carattere organizzativo, sia di carattere contrattuale, sia in ordine agli stessi presupposti di esistenza dell'impresa pubblica in quanto tale, che la disciplina speciale diventa (ed anzi si dovrebbe dire resta) quantitativamente e qualitativamente molto più significativa della disciplina ordinaria e che di quella disciplina comune cui si fa riferimento nell'attuale art. 1 comma 3 in realtà resti ben poco.

¹⁷ Per un approfondimento sul punto, sia consentito rinviare ancora a POLICE, *Commento all'art. 103*, 1° e 2° co., Cost., cit., 1987 ss.

Se si fa un'opera di scrematura o, più semplicemente, se si mettono in fila tutte le deroghe contenute nel Testo Unico rispetto alla disciplina di diritto comune, di quella disciplina resta pochissimo e per paradosso quello che resta è esclusivamente o quasi esclusivamente il tema della responsabilità degli amministratori di tali società¹⁸.

E' paradossale che il legislatore nel ricondurre la società pubblica allo Statuto dell'Ente pubblico (si badi, a mio avviso neanche dell'Ente pubblico economico) per molte ragioni: quelle organizzative, quelle relative alla nomina delle figure apicali, quello relativo all'accesso per concorso dei dipendenti, quello relativo al modo ed alla determinazione ed ai tetti per gli stipendi dei dipendenti, quello relativo ai contratti e così via, si preoccupa poi di ritornare al diritto comune (ed alla giurisdizione ordinaria) per le azioni di responsabilità per *mala gestio* degli amministratori¹⁹.

Ebbene, per tutte queste circostanze la società pubblica ha soltanto il nome di società ma ha sostanzialmente lo Statuto dell'Ente pubblico: gli Enti pubblici a struttura di società di capitali, nulla di nuovo sotto il sole, la dottrina italiana e ancor prima quella tedesca era ricchissima di contributi, saggi i primi più originali i secondi ormai molto ripetitivi sulla figura della società ad Ente pubblico, siamo ritornati nella formulazione di questo testo alla società Ente pubblico d'accordo.

L'unica deroga che sembra resistere, l'unica connotazione privatistica che sembra resistere è in materia di responsabilità. Perché in materia di responsabilità degli amministratori di queste società la responsabilità è quella che si fa valere -peraltro- con una tecnica redazionale ed un enunciato normativo non univoco- davanti al tribunale, diciamo si fa valere tutto davanti al tribunale salvo evidentemente la responsabilità del socio

¹⁸ Per un primo approfondimento sul tema e per un *insight* sulle intenzioni del legislatore si veda MATTARELLA (B.G.), *Il contesto e gli obiettivi della riforma*, in *La riforma della pubblica Amministrazione. Legge 7 agosto 2015, n. 124*, Giornale di Diritto Amministrativo, n. 5/2015, 621 ss.; ed ivi FONDERICO (G.), BONURA, *Le partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche e i servizi pubblici locali di interesse economico generale*, 651 ss.

¹⁹ Per un approfondimento sul punto, fondamentale lo studio di GRÜNER, *Enti pubblici a struttura di S.p.A. Contributo allo studio delle società 'legali' in mano pubblica di rilievo nazionale*, Torino, 2009.

azionista. Ed è per questo che non paiono infondate le velate critiche e non sembrano pretestuosi (o partigiani) i garbati dubbi che sono stati sollevati da alcuni commentatori²⁰ nei confronti di quella indicazione tutta politica di escludere o sottrarre al circuito (ed alla giurisdizione propria) della responsabilità amministrativa contabile l'attività degli amministratori di società.

Si potrà dire ed in effetti da qualche parte si replica che in realtà il legislatore e il Governo null'altro hanno voluto fare che consolidare l'indirizzo della suprema Corte regolatrice della giurisdizione rispetto a un tema che aveva visto un continuo confronto tra la Corte dei conti e le sue Sezioni Riunite e le Sezioni Unite della Cassazione giunto poi ad un assestamento quanto ai margini della giurisdizione; una de quotazione anche normativa di un c conflitto che non era confacente ai principi di efficacia, di trasparenza, di certezza del diritto.

Ora, se si è convinti che l'orientamento della Corte regolatrice della giurisdizione sia un orientamento corretto²¹, occorre sottolineare che l'orientamento cui era giunta la Cassazione non pare affatto quello recepito nel Decreto Legislativo di cui si discorre.

In realtà, il Decreto Legislativo innanzitutto tende a comprimere la discrezionalità del Giudice nel definire il perimetro della propria esclusiva giurisdizione, e si crede che questo sia l'aspetto più dubbio della misura legislativa e anche forse il suo limite di costituzionalità più evidente in relazione alla esatta definizione di quella nozione di "contabilità pubblica" e di "finanza pubblica" sulla quale ai sensi dell'art. 103 Cost. si fonda la esclusiva giurisdizione amministrativo-contabile

²⁰ Critiche e dubbi da rivolgersi al legislatore che ha fortemente voluto questa norma, mi riferisco al legislatore "governativo" perché non si può imputare ai componenti della Commissione di studio che ha collaborato con il Governo. E del resto le sensibilità culturali del diritto amministrativo e della contabilità pubblica erano evidentemente in una situazione di manifesta inferiorità quantitativa perché la Commissione era composta quasi esclusivamente di studiosi del diritto commerciale.

²¹ Lo si è detto, con molta franchezza, in un luogo (quello che ha ospitato il Convegno che ha occasionato questo studio) che è chiaramente un luogo che la pensa in modo prevalentemente contrario.

Aldo Carosi, in alcuni recenti interventi²², ha fatto riferimento alla sentenza della Corte costituzionale redatta dal presidente Mattarella in tema di esatta definizione della nozione costituzionale di "finanza pubblica" nella sua estrema ampiezza²³; se noi rileggiamo quella sentenza e la sentenza gemella (una gemella non omozigote) redatta proprio dal Giudice Carosi che con la prima ed in pari data è stata pubblicata²⁴, forse avremo modo di cogliere una linea di tendenza della futura giurisprudenza costituzionale non in sintonia con la portata limitatrice della norma in discorso.

Al di là di questo, e pur a voler ipotizzare che la norma sia conforme al dettato costituzionale (o non troppo difforme da esso), si crede che la norma comunque non recepisca affatto l'orientamento prevalente della Corte Suprema di Cassazione. Come è ben noto, infatti, sul tema di cui si discorre l'orientamento della Cassazione in questi ultimi anni è significativamente mutato; pur senza straordinari sovvertimenti o *revriment* rispetto al suo iniziale approccio, la Cassazione negli ultimi arresti si è lasciata convincere di una serie di precisazioni che la giurisprudenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti aveva saggiamente sviluppato.

²² Ci si riferisce, da ultimo, all'intervento volume *L'evoluzione della contabilità pubblica al servizio della collettività*, Atti della giornata di studio in memoria di Salvatore Buscema, Ed. Corte dei conti, Roma, 2016.

²³ Il riferimento è a Corte cost., 26 febbraio 2014, n. 39. Su cui in dottrina, CARAVITA e JORIO, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti (una breve nota sulle sentenze nn. 39 e 40 del 2014)*, in *Federalismi.it*, 2014, ed *ivi*; SALVAGO, *I nuovi controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale (art. 1, d.l. n. 174 del 2012) nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale*; DI COSIMO, *Sul contenuto e sul controllo degli atti normativi*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2014 ed *ivi* BUFFONI e CARDONI, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion* (anche in *Le Regioni*, 2014)..

²⁴ Il riferimento è a Corte cost., 26 febbraio 2014, n. 40. Red. Carosi. Su cui si veda ancora il citato commento di B. CARAVITA ed E. JORIO, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti (una breve nota sulle sentenze nn. 39 e 40 del 2014)*, in *Federalismi.it*

E tutto ciò ridonda in un altro profilo di dubbia costituzionalità di questa norma, un dubbio che per la sua semplice evidenza può esser rilevato anche da un semplice amministrativista. Il riferimento è nel rapporto tra norma di delega e testo di legge delegata perché la delega lettera c) del comma 1 dell'art. 18 della legge n.124 del 2015 se parla di precisa definizione del regime delle responsabilità degli amministratori delle amministrazioni partecipanti nonché dei dipendenti e degli organi di gestione, non intende certo "eliminazione", "sottrazione", "abrogazione". Sarà giusto allora verificare la violazione (o meno) dell'art. 77 Cost. quanto al rispetto o al mancato rispetto della legge di delega.

Ma il principale dubbio che si ritiene di poter rilevare è l'assoluta irragionevolezza di questa disposizione o comunque la non congruenza di questa disposizione con tutto il disegno legislativo di riforma delle Società pubbliche e del loro singolare Statuto. Come si è accennato nelle pagine che precedono, infatti, il disegno in materia di società pubbliche è un disegno che in parte è tendenzialmente volto ad arginare la stessa esistenza di Enti pubblici in forma societaria.

L'obiettivo dichiarato e forse anche condivisibile dell'iniziativa politica sottesa al disegno legislativo di cui si discorre è che le società pubbliche debbano essere in numero grandemente inferiore a quello attuale; che tali Società non debbano essere costituite laddove non sia necessario costituirle, tant'è vero che si introducono significativi poteri di controllo della stessa Corte dei conti sulla loro eventuale nuova istituzione²⁵ e soprattutto che vi sia un preciso obbligo di soppressione e di accorpamento delle stesse (con

²⁵ Con riguardo all'attivazione di forme di controllo della Corte dei conti, si ritiene che tali funzioni consultive non arricchiscono il ruolo della Corte rispetto al fenomeno delle società pubbliche perché costituiscono in realtà, consentitemi la banalizzazione, la scusa di addossare alla Corte nell'esercizio di funzioni di controllo la responsabilità della istituzione o della permanenza di società pubbliche negandole poi la possibilità di esercitare la giurisdizione se questo è, chiaramente, l'introduzione di questo livello di istituzione di controllo non è un arricchimento delle attribuzioni della Corte, non è un ossequio alla giusta funzione che sin dal Conte di Cavour è stata riconosciuta a questa Istituzione non lo è affatto, è semplicemente la apparente attribuzione di un ruolo in compensazione della reale sottrazione di un altro.

un significativo sistema sanzionatorio in capo agli Enti territoriali che non abbiano proceduto secondo il disegno del legislatore)²⁶.

Si aggiungono una serie di funzioni di controllo e garanzia, in attuazione della lettera h), 1° comma, dell'art. 18 del testo unico che introduce o prevede come criterio l'eliminazione di sovrapposizioni tra regole di istituti pubblicistici e privatistici ispirati alle medesime esigenze di disciplina e di controllo.

Ebbene, con riguardo all'azione di responsabilità degli amministratori, il legislatore è andato in direzione totalmente opposta, gli istituti pubblicistici sembrerebbero cedere il passo a quelli del diritto comune. Con l'aggravio dovuto all'ambiguità del testo normativo che lungi dal dissipare i conflitti di giurisdizione in modo netto, sembra destinato ad alimentarli.

5. Spigolature sulle garanzie costituzionali delle imprese pubbliche a mò di conclusioni.

C'è un altro aspetto pure significativo di questa disciplina che non convince è il forte tentativo di comprimere un valore costituzionale molto significativo enunciato in quella norma che, nel garantire la libertà di impresa, la predica come libertà di impresa pubblica e libertà di impresa privata²⁷.

²⁶ Di più c'è anche l'ipotesi per quanto riguarda la stessa facoltà di quotare in borsa delle società di capitali a partecipazione pubblica di un procedimento che complica e rende più difficile la quotazione. Poi bisogna anche rilevare come sia singolare che la possibilità o meno di compiere una così rilevante scelta di impresa la quotazione in borsa di una società pubblica venga limitata o condizionata da valutazioni del tutto esogene che come ben noto non sono quelle dell'opportunità di recepire capitali sul mercato per l'attività di industria, ma limitare o non limitare lo stipendio dei suoi amministratori cosa che francamente è una patologia della ispirazione al fondo della legislazione, non si può condizionare, limitare o procedimentalizzare la scelta della quotazione di una società per di più facendola partire da una certa data in poi e non prima di una certa data consentendo quindi di evitare questo processo procedimentale per una serie di privatizzazioni già cantierate, quelle più significative, e poi giustificare tutto ciò in ragione di un limite agli stipendi degli amministratori.

²⁷ Ma si sa questo è frutto delle continue oscillazioni del pendolo fra pubblico e privato, fra spinte liberali e riconquiste dello Stato imprenditore a fronte dei fallimenti del mercato. Sul punto molto significativi gli scritti di ROSSI G(iampaolo), *Pubblico e privato*

C'è un forte dissidio tra la norma del recente Decreto legislativo che comprime lo spazio dell'impresa pubblica ed il principio della libertà di impresa e dell'impresa pubblica, principio che non è solo nazionale ma un principio anche di Diritto europeo, laddove l'impresa pubblica trova piena cittadinanza in quella ricostruzione che dell'impresa pubblica la Francia di De Gaulle aveva imposto nel contesto del sistema dei Trattati.

Ci si riferisce alla disposizione dell'art. 4, comma 1, che introduce sostanzialmente il divieto di ricorso all'impresa pubblica e nega in sostanza piena cittadinanza all'impresa pubblica nel nostro sistema, salvo che svolga attività a tutela dell'interesse generale ma in questo caso solo perché essa non è in realtà un'impresa ma pur essendo una società è un Ente pubblico.

Questa situazione di conflitto tra la norma costituzionale e le libertà europee in materia di libero stabilimento di imprese anche pubbliche e le previsioni del primo comma dell'art. 4 è palmare nel precetto secondo cui le amministrazioni pubbliche non possono direttamente o indirettamente costituire società e che non possono neanche acquisire né mantenere partecipazioni anche di minoranza in società che siano già costituite.

Ebbene questo articolo che segna la negazione dell'impresa pubblica e l'affermazione della società pubblica solo in quanto società Ente pubblico, evidentemente si pone in contrasto sia con la norma costituzionale, sia con quella europea; ma ciò che più sorprende e che esso non è idoneo neppure a raggiungere l'obiettivo che intenderebbe perseguire, l'esigenza di razionalizzazione della finanza pubblica. L'obbligo di dismissione delle partecipazioni, che non tiene conto dalla situazione di mercato ma in modo astratto detta i tempi e le procedure per la sua attuazione, rischia di compromettere e disperdere un significativo patrimonio pubblico.

E' una vicenda non nuova, già nei primi anni Novanta dello scorso secolo infatti il processo di dismissione delle partecipazioni pubbliche non ha raggiunto sempre gli obiettivi attesi. A fronte di grandi operazioni di

nell'economia semiglobalizzata. L'impresa pubblica nei sistemi permeabili e in competizione, Relazione al IX Congresso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo (Santiago de Compostela, febbraio 2014), nella evoluzione del suo pensiero sin da G(iampaolo) ROSSI, *Pubblico e privato nell'economia di fine secolo*, nel volume a cura dello stesso Autore e di S. Amorosino, *Le trasformazioni del diritto amministrativo. Scritti degli allievi per gli ottanta anni di Massimo Severo Giannini*, Giuffré, Milano, 1995

dismissione che hanno conseguito importanti risultati di valorizzazione, non solo per la finanza pubblica ma anche per il più complessivo effetto di liberalizzazione dei mercati e di rafforzamento della politica industriale del Paese, si sono verificati non pochi casi di vera e propria dissipazione del patrimonio pubblico e del patrimonio industriale nazionale²⁸.

Non occorre ricordare come alcune cessioni di importanti partecipazioni in società pubbliche, società pubbliche bancarie, società assicurative, società di telecomunicazioni hanno determinato enormi depauperamenti del patrimonio pubblico. E ciò perché l'impresa pubblica nel nostro Paese ha avuto una stagione molto significativa anche di grandi successi non solo di grandi fallimenti²⁹. e quindi ipotizzare l'obbligo di dismissione delle imprese pubbliche ancora di successo.

ARISTIDE POLICE

Ordinario di diritto amministrativo
Università di Tor Vergata

pubblicato il 12 maggio 2017

²⁸ La letteratura è sterminata si veda, fra i molti, S. CASSESE, *Le privatizzazioni in Italia*, in *Stato e Mercato*, No. 47 (2), *Le privatizzazioni in Europa* (agosto 1996), 323 ss.

²⁹ Per una ricostruzione di quegli strumenti e di quei modelli si ricordano gli scritti di M.S. GIANNINI, sin dal suo *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Riv. soc.*, 1958, 232 ss. e da ultimo nel suo *Diritto pubblico dell'economia*, 5^a ed., Il Mulino, Bologna, 1995, 59 ss. Ma si veda anche F. GALGANO, *Pubblico e privato nella regolazione dei rapporti economici*, nel volume collettaneo *La Costituzione economica*, vol. I del *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia* (diretto da F. Galgano), Cedam, Padova, 1977, 105 ss. E sotto il profilo storico si veda per tutti V. CASTRONOVO, *Storia economica d'Italia*, nuova ed., Torino, Einaudi, 2006.