

## CONTRIBUTI AL DIRITTO E ALLA SCIENZA DELL'AMMINISTRAZIONE

GAETANO ARMAO (\*)

### IL CONTROLLO ANALOGO SULLE SOCIETÀ PUBBLICHE E LE REFLUENZE SULLA RESPONSABILITÀ DEGLI AMMINISTRATORI

1. Tra gli istituti di diritto pretorio più noti sopraggiunti negli ultimi anni vi è, certamente, quello del "controllo analogo" di un'amministrazione aggiudicatrice su un soggetto dalla stessa partecipato e che per essa svolge un'attività rientrante nell'ambito di applicazione della disciplina in materia di appalti.

Il concetto di controllo analogo declina, in termini sostanziali, i caratteri di formale "alterità" sotto il profilo soggettivo, tra un'amministrazione pubblica (territoriale o meno) ed un organismo avente natura privatistica dalla stessa controllato. Sicché, se permane la distinzione soggettiva tra gli enti coinvolti, la natura sostanziale delle relazioni amministrative e finanziarie, refluisce sulla qualificazione giuridica costituendo una zona intermedia (*tertium genus*) tra identità ed alterità organizzativa – come si vedrà puntualmente analizzata dalla giurisprudenza consultiva del Consiglio di Stato – che consente soluzioni (affidamenti *in house di appalti di lavori, forniture, servizi e concessioni*) altrimenti non percorribili.

Dall'ibridazione del modello delle società in partecipazione pubblica e, più in particolare di quelle sottoposte a controllo analogo, scaturiscono rilevanti conseguenze sul piano del regime giuridico della responsabilità alla quale sono assoggettati gli amministratori. Convivono, infatti, in termini astratti sia il modello di responsabilità di matrice civilistica, proprio degli amministratori di società regolato dal codice civile, che quello della responsabilità amministrativa che grava su chi gestisce risorse pubbliche.

Anche sotto tale profilo un rilevante contributo va ascritto alla giu-

---

(\*) Docente di diritto regionale dell'Università di Palermo - Vicepresidente ed Assessore all'economia della Regione siciliana.

risprudenza che, non senza contraddizioni e *revirement*, a seguito dei più recenti approdi, ha declinato un discrimine, che come si avrà modo di rilevare in questo breve contributo è stato in gran parte recepito dal legislatore del T.U. sulle società partecipate.

2. L'ordinamento europeo e quello nazionale ammettono la possibilità che un'amministrazione proceda all'affidamento diretto di un contratto pubblico, cioè senza gara pubblica, a società dotate di personalità giuridica controllate dalla stessa a condizione che la prima eserciti sulla seconda un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e questa realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano.

Condizioni essenziali e legittimanti l'affidamento diretto sono i due c.d. requisiti *Teckal*, criteri cumulativi elaborati dalla giurisprudenza comunitaria e atti a giustificare la sottrazione di un servizio all'ambito di operatività delle regole dell'evidenza pubblica: la circostanza che l'affidamento abbia luogo in favore di soggetti che, sebbene giuridicamente distinti dall'amministrazione aggiudicatrice, costituiscano elementi del sistema che a tale amministrazione fanno capo, essendo soggetti a "*controllo analogo*", è il fatto che il destinatario dell'appalto svolga la parte più importante della propria attività in favore dell'amministrazione o delle amministrazioni che la controllano.

Nell'ipotesi in cui l'amministrazione aggiudicatrice esercita un tale tipo di controllo sull'ente aggiudicatario, non ci si trova infatti di fronte a due soggetti distinti, ma ad un unico soggetto, in quanto l'amministrazione aggiudica il servizio ad un soggetto qualificabile alla stregua di un proprio organo o, in altre parole, di un prolungamento amministrativo della stessa.

Quando ricorre un'ipotesi siffatta, in definitiva, non si può ritenere sussistente un rapporto di terzietà tra amministrazione aggiudicatrice ed ente affidatario, giacché il controllo esercitato dalla prima sul secondo è tale da annullare in modo completo la volontà negoziale e l'autonomia dell'ente stesso.

In siffatto contesto, va delimitato e specificato il contenuto del requisito del controllo analogo, che ha particolarmente impegnato dottrina e giurisprudenza. Infatti, per giustificare una deroga alle regole europee di evidenza pubblica, la sola partecipazione pubblica totalitaria è stata considerata un elemento necessario, ma non è sufficiente: il controllo analogo sulla società pubblica affidataria del servizio può ritenersi garantito solo dalla previsione espressa nell'atto costitutivo e nello statuto della società di stringenti poteri di controllo finanziario e gestionale a favore dell'Amministrazione aggiudicatrice.

La giurisprudenza comunitaria e nazionale ha nel tempo delineato una serie di strumenti di controllo da parte dell'ente rispetto a quelli previsti dal diritto civile, affermando che il controllo deve riguardare le attività fondamentali e di straordinaria amministrazione, il persegui-

mento degli obiettivi di interesse pubblico assegnati nonché gli organi della società.

In particolare, la giurisprudenza ha precisato che affinché vi sia controllo analogo, si deve verificare se in concreto si realizzi *“una sorta di amministrazione indiretta nella gestione del servizio, che resta saldamente nelle mani dell'ente concedente, attraverso un controllo assoluto sull'attività della società affidataria la quale è istituzionalmente destinata in modo assorbente a operazioni in favore di questo (...)”. La struttura organizzativa deve, quindi, essere tale da consentire all'ente pubblico di esercitare la più totale ingerenza e controllo sulla gestione, nonché, sull'andamento economico-finanziario, analogamente a quanto avrebbe potuto fare con un servizio gestito direttamente*” (Ex multis: Cons. Stato, Sez. IV, 25 gennaio 2005 n. 168 e TAR Campania, Sez. I, 30 marzo 2005 n. 2784).

Il soggetto affidatario si presenta, quindi, come una sorta di *“longa manus”* dell'amministrazione affidante, pur conservando natura distinta e autonoma rispetto all'apparato organizzativo di questa.

In pratica questo tipo di controllo può esplicitarsi, in via esemplificativa:

- nell'obbligo di trasmissione e di preventiva approvazione dei documenti di programmazione e del piano industriale;
- nella facoltà di modifica degli schemi tipo di contratto di servizio;
- nel potere di verifica dello stato di attuazione degli obiettivi assegnati anche sotto il profilo della efficacia, efficienza ed economicità;
- nell'approvazione da parte dell'Amministrazione delle deliberazioni societarie di amministrazione straordinaria e degli atti fondamentali della gestione (il bilancio, il *budget*, l'organigramma, il piano degli investimenti, il piano di sviluppo);
- nella nomina e revoca di componenti del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale della società da parte del soggetto controllante.

Per *«controllo analogo»* a quello che l'amministrazione aggiudicatrice esercita sull'ente aggiudicatario, di conseguenza, deve sostanzialmente intendersi un rapporto equivalente ad una relazione di subordinazione gerarchica (situazione che si configura quando sussiste un controllo gestionale e finanziario stringente dell'ente pubblico sull'ente societario), e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.

In tal senso la giurisprudenza europea ha precisato che tale controllo deve caratterizzarsi per la particolare incisività, effettività e concretezza del suo esercizio con un'intensità tale da risultare incompatibile con la presenza di *“ampi poteri di gestione”* da parte dell'organo amministrativo (Corte di Giustizia UE, sez. V, 8 maggio 2014, causa C-15/13).

Per una corretta delimitazione del requisito, alla luce dei riscontri giurisprudenziali, è stato ritenuto necessario distinguere tra controllo strutturale e controllo gestionale.

La prima forma di controllo si rinviene nelle ipotesi in cui il sog-

getto controllante esercita un potere di controllo sulla struttura e sugli organi del soggetto controllato: tale controllo, in linea generale, si manifesta nel potere di nomina della maggioranza dei componenti gli organi di amministrazione, direzione o vigilanza del soggetto aggiudicatario; diversamente, la seconda forma si rinviene nel caso in cui al soggetto controllante si ascriva il potere di valutare la conformità dell'attività svolta dall'ente controllato ad un parametro legale, garantendo la conformità dell'azione.

Le forme di controllo cui si è brevemente accennato (controllo strutturale e di controllo sull'attività) possono anche convivere all'interno di una stessa fattispecie, affinché si configuri il «controllo analogo» il controllo strutturale va considerato un presupposto (anche cronologicamente) necessario del controllo sull'attività.

Il controllo sull'organismo affidatario, sotto altro profilo, non può essere esercitato da parte di un qualsiasi organismo di diritto pubblico, ma deve essere esercitato – direttamente o indirettamente – dalla medesima amministrazione che sia destinataria in via principale dell'attività (lavori, forniture, servizi) del potenziale affidatario.

La giurisprudenza ha inoltre chiarito che, seppur in astratto, è configurabile un «controllo analogo» anche nel caso in cui il pacchetto azionario non sia detenuto direttamente dall'ente pubblico, ma indirettamente mediante una società per azioni capogruppo (c.d. *holding*) posseduta dall'ente medesimo. In tal guisa una peculiare forma di controllo analogo si rinviene anche nel caso in cui il pacchetto azionario della società fornitrice di beni o servizi sia posseduto – seppur in misura esigua per ciascuno delle amministrazioni partecipanti – da una pluralità di enti pubblici.

Non può infatti revocarsi in dubbio che, soddisfatta la condizione della esistenza di un capitale di azionaria partecipazione interamente in mano pubblica, non riveste rilevanza la esiguità della quota partecipativa di alcuni soggetti (cfr. TAR Lazio 16 ottobre 2007, n. 9988) non potendosi in alcun modo configurare quale elemento necessario il possesso del capitale sociale da parte di un solo ente pubblico ed altresì la irrilevanza della misura percentuale nella partecipazione (o compartecipazione plurima) di enti pubblici. E ciò sempre che ricorra la condizione, di rilevanza imprescindibile, che i medesimi organismi partecipati al capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi.

Nella fattispecie descritta, tuttavia, la verifica sul «controllo analogo» si deve svolgere lungo il versante del riconoscimento di specifiche clausole o prerogative che conferiscono agli organismi partecipanti alla società, anche in forma esigua, forme di controllo effettive e concrete nel contesto attraverso cui si svolge l'attività decisionale dell'organismo societario attraverso i propri organi (assembleari o di amministrazione).

Sul punto, in linea con la giurisprudenza europea (sentenza *Coditel*

*Brabant* 13 novembre 2008 – Causa C 324/07), anche la giurisprudenza nazionale ha sviluppato e riconosciuto il tema del controllo analogo congiunto, chiarendo che gli Enti partecipanti ad una società *in house* possono esercitare il controllo analogo collettivamente, deliberando a maggioranza all'interno degli organi sociali nei quali siedono i loro rappresentanti (cfr. Cons. St., Sez. V, sentenze nn. 1365/2009; 2765/2009; 5082/2009; 5808/2009).

Siffatta forma di controllo, ammesso a condizione che sussiste tra gli Enti partecipanti di una *omogeneità degli interessi perseguiti*, sarà da intendersi esercitabile in chiave non soltanto propulsiva o propositiva di argomenti da portare all'ordine del giorno del consesso assembleare bensì, e principalmente, comporterà anche poteri inibitivi di iniziative o di decisioni che si pongano in contrasto con gli interessi dell'Ente nei cui confronti si esplica il servizio.

In particolare, secondo la giurisprudenza amministrativa (tra le tante Cons. St., Sez. V, 29 dicembre 2009, n. 8970), il controllo analogo *“non postula necessariamente anche il controllo, da parte del socio pubblico, sulla società e, in via consequenziale, su tutta l'attività, sia straordinaria che ordinaria, essendo invece sufficiente che il controllo della mano pubblica sull'affidatario sia effettivo, ancorché esercitato congiuntamente e deliberando a maggioranza dai singoli enti pubblici associati”*.

In conclusione, perché sussista il controllo analogo, e di conseguenza la piena legittimità dell'affidamento *in house*, è *“richiesta l'esistenza di strumenti giuridici (di diritto pubblico o di diritto privato) idonei a garantire che ciascun Ente, insieme a tutti gli altri azionisti della società in house, sia effettivamente in grado di controllare ed orientare l'attività della società controllata”* (Cons. St. sentenza n. 8970/2009).

L'*in house* – come si accennava – è stato così definito una *longa manus della P.A.*, una mera articolazione, di guisa che tale forma di affidamento pubblico non consente di configurare un rapporto contrattuale intersoggettivo (Corte Cost. n. 46/2013). Ciò in quanto lo stesso non può ritenersi un soggetto terzo rispetto all'amministrazione controllante, ma deve essere considerato alla stregua di uno dei suoi servizi (Cons. Stato, Ad. Plen. n. 1/2008), non configurandosi in concreto un rapporto di alterità.

Alla luce delle impostazioni adottate in giurisprudenza, quindi, il controllo analogo dev'essere configurato in termini diversi – e più intensi – rispetto ai consueti controlli societari, quale attività di controllo forte che si traduce in un potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività riferita a tutti gli atti di gestione ordinaria e agli aspetti che l'ente concedente ritiene opportuni.

Ciò tuttavia non implica un'assenza di autonomia gestionale ed operativa dell'impresa controllata giacché, una volta orientate le politiche aziendali da parte del socio affidante, gli organi di amministrazione all'interno del quadro di direttive assegnato sono dotati di capacità operativa autonoma.

Appare di conseguenza necessario stabilire un meccanismo di “governance” della società che, pur dovendo consentire a ciascun Ente socio affidatario l'esercizio del “controllo analogo”, non finisca con penalizzare l'operatività della società stessa.

Al riguardo deve ritenersi acconcio precisare che proprio la nozione di controllo analogo conduce a ritenere che si sia in presenza di una posizione più forte rispetto a quella prevista nel diritto societario a favore del socio unico o di maggioranza, e che si caratterizza per un insieme di poteri, quali:

- la determinazione dell'odg del Consiglio di amministrazione, che garantisce esattamente il controllo dell'indirizzo strategico ed operativo della società;

- l'indicazione dei dirigenti;

- l'elaborazione delle direttive di politica aziendale per garantire che le stesse non si evolvano in direzione contraria o comunque diversa dai semplici e stringenti bisogni tecnici dell'azionista.

Quanto sin qui delineato va in parte riconsiderato alla stregua delle previsioni del T.U. n. 175/2016 e s.m.i. e del del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i. i quali hanno profondamente modificato la disciplina delle società a partecipazione pubblica in forme con modalità non scevre da profili di contraddittorietà. Ai quali si aggiunge, altresì, quanto precisato dall'ANAC con le linee guida elaborate con riguardo alle procedure di iscrizione nell'apposito elenco, ai sensi dell'art. 192 del citato codice dei contratti pubblici.

Va poi ricordato che il d.lgs. n. 175 del 2016 e s.m.i. (“Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica”), nell'esercizio della controverta delega operata in materia dalla l. n. 124 del 2015, ha ridisegnato la specifica disciplina delle società partecipate, con lo scopo di razionalizzare la materia, non senza far sorgere dubbi interpretativi che hanno riguardato anche l'istituto dell'*in house*.

Ed infatti, da un lato, nel contesto di una profonda rivisitazione della disciplina in materia di società a partecipazione pubblica e pur nell'ambito di una previsione della società in house quale una delle tipologie di società a partecipazione pubblica (cfr. art. 18 comma 1, lett. a) e m) della citata l. n. 124 del 2015) si prevede la “eliminazione di sovrapposizione tra regole e istituti pubblicistici e privatistici ispirati alle medesime esigenze di disciplina e di controllo” (sancita alla successiva lett. h). Dall'altro, il citato T.U. all'art. 1, comma 3, evidenzia la fluida demarcazione dei “confini” tra la disciplina pubblicistica e quella privatistica delle società in esame, stabilendo che: “per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato”.

Se ne può dedurre l'intento del legislatore di ricondurre le società a partecipazione pubblica, ed in tale contesto anche quelle *in house*,

nell'alveo di una qualificazione privatistica al fine di comprimere le deroghe rispetto alla disciplina societaria di diritto civile.

Il profilo pubblicistico certamente rileva nella fase della costituzione della società partecipata che è sottoposta all'obbligo di una motivazione rinforzata da parte dell'amministrazione procedente. Occorre, infatti, da un lato, una motivazione analitica (vincolo di motivazione), dall'altro la necessità che la società persegua finalità istituzionali (vincolo di scopo).

L'aggravamento del già generalizzato obbligo di motivazione degli atti amministrativi, se trova giustificazione nell'esigenza di limitare il ricorso, in taluni casi abnorme, al modulo organizzativo societario da parte della p.a. ed al fine di prevenire un uso non appropriato di risorse pubbliche - il TU sulle società partecipate ha quale finalità la razionalizzazione del sistema delle partecipazioni pubbliche, nell'ottica della riduzione della spesa pubblica e della promozione di adeguati livelli di pubblicità e trasparenza -, non deve condurre a configurare, tuttavia, una marcata limitazione alla capacità negoziale della P.A. nell'attività imprenditoriale in contrasto con l'art. 1, comma 1-bis della l. n. 241 del 1990 e s.m.i.

Ed infatti, giusta l'art. 5, comma 1 del T.U. 175 del 2016 (*"Oneri di motivazione analitica"*) si stabilisce che *"A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, e ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa"*.

Il richiamato T.U. reca una puntuale disciplina dell'*in house* provviding all'art. 2, comma 1, lett. o), secondo cui si considerano *"società in house"* quelle *"sulle quali un'amministrazione esercita il controllo analogo o più amministrazioni esercitano il controllo analogo congiunto, nelle quali la partecipazione di capitali privati avviene nelle forme di cui all'articolo 16, comma 1, e che soddisfano il requisito dell'attività prevalente"*

di cui all'articolo 16, comma 3". Tale ultima disposizione, al successivo comma 7, coordina la disciplina con gli artt. 5 e 192 del d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50 e s.m.i. (cd. "Codice dei contratti pubblici").

Ed infatti la prima norma del citato codice stabilisce i requisiti necessari per configurare la speciale relazione tra p.a. e società:

a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;

b) oltre l'80 per cento delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;

c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Mentre sulla scorta delle modalità di controllo possono individuarsi diverse modalità di *in house*: "frazionato" (o "pluripartecipato"), "verticale invertito" (o "capovolto"), "orizzontale", tramite società *holding* ("indiretto"), "a cascata".

In merito un riferimento può esser rinvenuto nell'atto regolatori ANAC n. 7, di attuazione del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50 recanti "Linee Guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192 del d.lgs. 50/2016", approvate dal Consiglio dell'Autorità con delibera n. 235 del 15 febbraio 2017 ed aggiornate al d.lgs. 19 aprile 2017, n. 56 con deliberazione del Consiglio n. 951 del 20 settembre 2017.

Va altresì ricordato che le linee guida sono state adottate in attuazione dell'art. 192, comma 1, del citato d.lgs. 18 aprile 2016 n. 50, il quale, nell'esercizio della delega conferita dall'articolo 1, comma 1, lettera eee) della legge 28 gennaio 2016, n. 11, ha istituito presso l'ANAC, "anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, un elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house".

La medesima disposizione precisa che "l'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'ANAC definisce con proprio atto", prevedendosi inoltre che per "domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale".

L'art. 192, comma 1, ha così attribuito all'ANAC il potere di dettare disposizioni vincolanti sulla tenuta dell'elenco, nell'esercizio di un

potere che si traduce in atti che non sono regolamenti in senso proprio (art. 213, comma 2, del codice), ma atti di regolazione flessibile, di portata generale e con efficacia vincolante, come tali sottoposti alle garanzie procedurali e giustiziabili davanti agli organi della giustizia amministrativa ai sensi dell'art. 120 del codice del processo amministrativo (cfr. parere Cons. Stato, Commissione speciale del 1° aprile 2016, n. 855).

A tal fine, la disposizione richiamata prevede che l'Autorità definisca con proprio atto le modalità e i criteri per l'iscrizione nell'elenco, stabilendo che tale iscrizione avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti. Per espressa previsione dell'art. 192, l'elenco è istituito «anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici», in aderenza all'articolo 1, comma 1 della legge-delega n. 11 del 2016.

L'elenco in argomento, sotto altro profilo, assume quale obiettivo di ottenere una rilevazione specifica, nell'ambito del più vasto settore delle società a partecipazione pubblica, di quella parte costituita da organismi partecipati qualificabili come organismi in house, in quanto in possesso di tutti i requisiti a tal fine prescritti dalla legge.

Ne discende che esso possa fornire un contributo alla tutela ed alla promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica che costituiscono criteri guida anche del nuovo d.lgs. 175/2016 che richiede alle Amministrazioni un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette.

In attuazione del richiamato art. 192, l'Autorità ha elaborato le Linee guida inerenti la *"Istituzione dell'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house"*, nelle quali è definito l'ambito soggettivo di riferimento della previsione normativa sopra citata e sono individuate le modalità per la presentazione della domanda, le regole dell'istruttoria, nonché la documentazione da produrre a comprova del possesso dei requisiti prescritti dalla legge.

Alla stregua del quadro sinteticamente delineato, in conclusione, può quindi affermarsi che – anche in presenza di puntuali interventi del legislatore e delle Autorità di regolazione – sulla scorta delle elaborazioni della richiamata giurisprudenza europea la Corte di cassazione ha ritenuto necessaria la verifica, ai fini della configurazione dell'*in house providing* della compresenza, di tre presupposti od indici sintomatici.

Presupposti che vanno pertanto rinvenuti:

1. nell'integrale detenzione del capitale sociale – o del patrimonio dell'ente – da parte di uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi e dal contestuale divieto statutario di cederne le partecipazioni a privati;

2. nella circostanza che la società – o l'ente – espliciti statutariamente la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti, in

modo che l'eventuale attività accessoria non implichi una significativa presenza sul mercato e rivesta una valenza meramente strumentale;

3. nell'assoggettamento statutario della gestione a forme di controllo analoghe a quelle esercitata dagli enti pubblici sui propri uffici, con modalità ed intensità di comando non riconducibili alle facoltà spettanti al socio ai sensi del codice civile (*ex multis* Corte di Cass., SS.UU., 22 dicembre 2016 n. 26643).

In tal senso va infine ricordato che le deroghe sancite dal citato T.U. in materia di *in house providing* alla generale disciplina codicistica riguardano la compressione dell'autonomia gestionale degli amministratori giusta l'art. 16, comma 2 (deroghe alle disposizioni di cui all'art. 2380-*bis*, ma anche agli artt. 2409-*nonies*, 2341-*bis*, comma 1, c.c.; possibilità che gli statuti delle società a responsabilità limitata possano attribuire ai soci particolari diritti ai sensi dell'art. 2648, comma 3, c.c.) e l'assoggettamento della società *in house* alla giurisdizione contabile ai sensi dell'art. 12, comma 1.

3. La giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione ha chiarito con nitore che con riferimento alla puntuale demarcazione del riparto della giurisdizione tra Corte dei Conti e giudice ordinario, occorre aver riguardo al rapporto di servizio tra l'agente e la pubblica amministrazione, ma che per tale può intendersi anche una relazione con la pubblica amministrazione caratterizzata dal fatto di investire un soggetto, altrimenti estraneo all'amministrazione medesima, del compito di porre in essere in sua vece un'attività, senza che rilevi né la natura giuridica dell'atto di investitura né quella del soggetto che la riceve, sia essa una persona giuridica o fisica, privata o pubblica (Corte di Cassazione, SS.UU., 3 luglio 2009, n. 15599; 31 gennaio 2008, n. 2289; 22 febbraio 2007, n. 4112; 20 ottobre 2006, n. 22513; 5 giugno 2000, n. 400; 30 marzo 1990, n. 2611).

Da ciò si è fatto discendere che va ricompreso nella giurisdizione della Corte dei conti anche l'accertamento della responsabilità erariale conseguente all'illecito o indebito utilizzo, da parte di una società privata, di finanziamenti pubblici (Corte di Cassazione, SS.UU., 25 gennaio 2013, n. 1774; 9 gennaio 2013, n. 295; 5 giugno 2008, n. 14825) o per la responsabilità in cui può incorrere il concessionario privato di un pubblico servizio o di un'opera pubblica, quando la concessione investe il privato dell'esercizio di funzioni obiettivamente pubbliche, attribuendogli la qualifica di organo indiretto dell'amministrazione, onde egli agisce per le finalità proprie di quest'ultima (Corte di Cassazione, SS.UU., n. 4112/07, cit.).

Sul punto le Sezioni Unite hanno ritenuto sia da attribuire alla giurisdizione contabile, dopo l'entrata in vigore della legge n. 20 del 1994 art. 1, ultimo comma, la giurisdizione sulle controversie aventi ad oggetto la responsabilità di privati funzionari di enti pubblici economici (quali, ad esempio, i consorzi per la gestione di opere) anche per i dan-

ni conseguenti allo svolgimento dell'ordinaria attività imprenditoriale e non soltanto per quelli cagionati nell'espletamento di funzioni pubbliche o comunque di poteri pubblicistici (Sez. Un., 22 dicembre 2003, n. 19667).

Ciò in quanto l'esercizio dell'attività amministrativa va rinvenuto non solo di fronte allo svolgimento di pubbliche funzioni e poteri autoritativi, ma anche quando, nei limiti consentiti dall'ordinamento, si perseguono le finalità istituzionali proprie dell'amministrazione pubblica mediante un'attività disciplinata in tutto o in parte dal diritto privato; con la conseguenza – si è precisato – che, nell'attuale assetto normativo, il dato essenziale che radica la giurisdizione del giudice contabile è rappresentato dall'evento dannoso verificatosi a carico di una pubblica amministrazione e non più dal quadro di riferimento – pubblico o privato – nel quale si colloca la condotta produttiva del danno (Corte di Cassazione, SS.UU., 25 maggio 2005, n. 10973; 20 giugno 2006, n. 14101; 1 marzo 2006, n. 4511; 15 febbraio 2007, n. 3367).

Se quanto appena osservato ha sicuramente rilievo per gli enti pubblici economici, dei quali è indubbia la riferibilità al perimetro della pubblica amministrazione anche operando alla stregua dei canoni dell'impresa e con moduli civilistici, occorre stabilire entro quali limiti alla medesima conclusione si debba pervenire anche nel diverso caso della responsabilità di amministratori di società di diritto privato partecipate da un ente pubblico, le quali non perdono la loro natura di enti privati per il solo fatto che il loro capitale sia alimentato anche da conferimenti provenienti dallo Stato o da altro ente pubblico (Corte di Cassazione SS.UU. 21 novembre 2017, n. 2584).

Va parimenti ricordato quanto poi precisato dalla stessa giurisprudenza con riferimento alla scelta della pubblica amministrazione di acquisire partecipazioni in società private implica il suo assoggettamento alle regole proprie della forma giuridica prescelta.

Dalla configurazione di diritti ed obblighi rinvenibili in capo ai componenti degli organi sociali di una società a partecipazione pubblica, pur quando direttamente designati dal socio pubblico, discende la responsabilità di detti organi nei confronti della società, dei soci, dei creditori e dei terzi in genere, nei medesimi termini – siccome sanciti dagli artt. 2392 e segg. cod. civ. – in cui tali diverse possibili proiezioni della responsabilità sono configurabili per gli amministratori e per gli organi di controllo di qualsivoglia altra società privata.

Non può comunque considerarsi esclusa la proponibilità dell'azione del procuratore contabile, tesa a far valere la responsabilità dell'amministratore o del componente di organi di controllo della società partecipata dall'ente pubblico quando questo sia stato direttamente danneggiato dall'azione illegittima.

Tuttavia il danno determinato dagli organi della società al patrimonio sociale, che nel modello codicistico può legittimare l'esercizio dell'azione sociale di responsabilità ed eventualmente a quella dei creditori

sociali, non può configurare anche un'ipotesi di azione ricadente nella giurisdizione della Corte dei conti perché non implica alcun danno erariale, bensì si esplica unicamente in un danno sofferto da un soggetto privato (la società che patisce la *mala gestio*), riferibile al patrimonio appartenente soltanto a quel soggetto e non certo ai singoli soci – pubblici o privati – i quali sono unicamente titolari delle rispettive quote di partecipazione e i cui originari conferimenti restano confusi e assorbiti nell'unico patrimonio sociale (ancor Corte di Cassazione SS.UU. 21 novembre 2017, n. 2584).

Quanto sin qui ricordato trova riscontro nell'impossibilità di realizzare, altrimenti, un soddisfacente coordinamento sistematico tra l'ipotizzata azione di responsabilità dinanzi giudice contabile e l'esercizio delle azioni di responsabilità contemplate dal codice civile.

Con riguardo alla fattispecie è giunta da ultimo la pronuncia della Corte di cassazione SS.UU. n. 17188/2018. Tale ulteriore arresto giurisprudenziale, se per un verso, consolida l'orientamento giurisprudenziale sul riparto di giurisdizione, ritenendo discriminante, ai fini della sussistenza di quella giuscontabile, che la società della quale gli amministratori sono ritenuti responsabili di un pregiudizio al patrimonio sociale, e conseguentemente al pubblico erario, sia da considerare o meno in controllo analogo, dall'altro, fornisce un utile spunto anche sulla irilevanza di eventuali modifiche dell'assetto proprietario nel corso del giudizio che rafforzino i presupposti della pretesa risarcitoria azionata in sede giuscontabile.

In particolare la sentenza in esame, nel confermare i circoscritti presupposti per la sussistenza di profili responsabilità in capo ai rappresentati degli enti pubblici partecipanti (*"il comportamento omissivo di coloro i quali rappresentano la parte pubblica all'interno della società partecipata si sia determinato un pregiudizio al valore della partecipazione societaria"*) ciò in quanto il socio pubblico che detiene una quota del patrimonio di una società privata *"ha il dovere di fare tutto il possibile affinché tale partecipazione venga indirizzata in vista del raggiungimento del miglior risultato possibile; per cui, se egli omette di compiere quanto è in suo potere in vista di tale obiettivo, egli in concreto determina la perdita di valore della sua quota di partecipazione all'interno della società, il che si traduce in un danno erariale"*), in linea con la giurisprudenza sin qui richiamata, ha statuito che va ritenuta sussistente la giurisdizione della Corte dei conti esclusivamente quando l'azione di responsabilità trovi fondamento in comportamenti di amministratori o sindaci *"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 patrimonio"*.

Ma quel che più rileva ai fini della ricostruzione effettuata, permane la giurisdizione del giudice ordinario sulle società a partecipazione mista anche nel caso in cui si verifichi, come accaduto nella fattispecie

sulla quale si è pronunciata la suprema Corte, una trasformazione della compagine sociale a seguito dell'instaurazione del giudizio.

Nel senso che la sopravvenuta acquisizione totalitaria della partecipazione da parte della Regione non determina la riconoscibilità della giurisdizione al Giudice contabile che era carente della stessa al momento nel quale il giudizio è stato incardinato, in ordine all'azione di risarcimento dei danni subiti da una società a partecipazione pubblica per effetto di condotte illecite degli amministratori o dei dipendenti, dovendosi confermare la conclusione della consolidata giurisprudenza caladata per la quale non è 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 conti.

Sicché, se in base alle previsioni dello statuto sociale vigenti alla data del fatto generatore della responsabilità contabile (gennaio 2014), la società regionale mista pubblico-privata (SIeSE s.p.a.) *"non poteva ritenersi una società in house, mancando sia il requisito della titolarità esclusiva del capitale sociale in mano pubblica, con conseguente divieto di cessione delle azioni a privati, sia il requisito del controllo analogo; per cui la sussistenza del terzo requisito, ossia quello dell'esercizio dell'attività prevalente a favore dei soci stessi, non contestato e comunque esistente, si rivela insufficiente"*, la giurisdizione contabile non può in alcun modo ritenersi suffragata dalla circostanza che in seguito a tale fatto generatore la partecipazione sia stata acquisita integralmente dalla Regione e che la società sia stata assunta in controllo analogo da quest'ultima.

Giova rilevare, infine, che con riguardo all'amministratore della Società mista pubblico-privata (come si è ricordato tale al tempo dell'instaurazione del giudizio contabile sul quale si pronuncia la sentenza in esame), la Corte regolatrice della giurisdizione, quale diretta conseguenza dell'assunto posto a base della decisione, ha statuito che rimane in capo all'Amministrazione partecipante la valutazione (e la conseguente responsabilità) sulla sussistenza degli estremi *"per promuovere l'azione di responsabilità, ai sensi dell'art. 2393 cod. civ., davanti al giudice ordinario"*.

Deve ricordarsi, e la sentenza richiama tale distinzione, che tra la responsabilità in cui gli organi sociali possono incorrere nei confronti della società (sancita per le s.p.a. dagli artt. 2393 e ss. e per le s.r.l. dall'art. 2476 c.c., commi 1, 3, 4 e 5) e la responsabilità che essi possono assumere direttamente nei confronti di singoli soci o terzi (prevista e disciplinata, per le società azionarie, dall'art. 2395 c.c., per le società a responsabilità limitata, dallo stesso art. 2476 c.c., comma 6), ed in questa seconda fattispecie sussiste la giurisdizione del giudice contabile, volta a *"far valere dell'amministratore o del componente di organi società partecipata dall'ente pubblico quando ipotesi sussiste la responsabilità di*

*controllo della questo sia stato direttamente danneggiato dall'azione illegittima (classico caso e quello del danno all'immagine)".*

La sentenza in commento se, per un verso, rafforza ulteriormente il già nitido orientamento della giurisprudenza della Corte di cassazione sul riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e contabile, anche con riguardo a fattispecie particolari come quella oggetto del giudizio, per altro verso, evidenzia ancor di più gli oneri che sussistono in capo al socio pubblico nel ponderare la sussistenza delle iniziative volte a far valere la responsabilità dell'amministratore che sia incorso in ipotesi di *malagestio*.

Gli orientamenti della giurisprudenza nomofilattica hanno così posto in rilievo che l'azione del procuratore contabile ha presupposti e caratteristiche profondamente diverse dalle azioni di responsabilità sociale e dei creditori sociali sancite dal codice civile.

Tale differenziazione si estrinseca in profili alternativi.

In primo luogo, l'una è obbligatoria, le altre discrezionali; la prima, ha finalità precipuamente sanzionatoria (sicché essa non implica necessariamente il ristoro completo del pregiudizio subito dal patrimonio danneggiato dalla *mala gestio* dell'amministratore o dall'omesso controllo del vigilante, contemplandosi, ad esempio, la *compensatio lucri cum damno* o l'esercizio del potere riduttivo da parte del giudice), le azioni sociali hanno, diversamente, scopo sostanzialmente ripristinatorio; la prima richiede il dolo o la colpa grave, e solo in limitate ipotesi è esercitabile anche contro gli eredi del soggetto responsabile del danno; avuto riguardo alle azioni sociali e dei creditori sociali è sufficiente anche la colpa lieve ed il debito risarcitorio è pienamente trasmissibile agli eredi (Corte di Cassazione, SS.UU., 2 settembre 2013, n. 20075).

In tal guisa, quindi, ai fini del riparto di giurisdizione deve precisarsi che non risulta rilevante il carattere soggettivo, quanto piuttosto, in applicazione di un principio sostanzialistico, la natura pubblica delle funzioni espletate e delle risorse finanziarie a tal fine adoperate.

E così si è puntualmente statuito che la società in house, non collocandosi come un'entità esterna rispetto all'ente pubblico, che ne dispone come di una propria articolazione interna, non può ritenersi terza rispetto all'amministrazione controllante. Con la conseguenza che, il danno eventualmente determinato al patrimonio della società quale effetto di atti illegittimi degli amministratori, deve ritenersi arrecato ad un patrimonio separato, ma pur sempre riconducibile all'ente pubblico in guisa da determinare un'ipotesi di danno erariale che giustifica l'attribuzione alla Corte dei conti della giurisdizione sulla relativa azione di responsabilità (Corte di Cassazione, SS.UU., 25 novembre 2013, n. 26283).

Giova infine ricordare che l'art. 12 del Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica, cristallizzando gli orientamenti della giurisprudenza della Cassazione ed escludendo un riferimento al danno "*direttamente*" causato dagli amministratori in un primo tempo contem-

plato, ha 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, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house"*.

Al medesimo giudice contabile è altresì attribuita dalla norma in esame la giurisdizione nel limite della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione nei confronti 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.

Mente resta comunque impregiudicata l'attribuzione allo stesso giudice contabile, ed indipendente dalla forma di controllo pubblico sulla società, la cognizione sul pregiudizio all'immagine della p.a. È stata infatti considerata sussistente la giurisdizione del giudice contabile quando l'azione di responsabilità abbia quale obiettivo il risarcimento del danno che sia stato cagionato nei confronti del socio pubblico direttamente (e non pertanto quale mero riflesso della perdita di valore della partecipazione sociale conseguente al danno arrecato alla società), come nel caso del danno all'immagine, oppure quando la stessa rinvenga il proprio fondamento nel comportamento del rappresentante dell'ente partecipante o titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio o li abbia comunque esercitati in guisa da pregiudicare il valore della partecipazione (Corte di Cassazione, SS.UU., 19 dicembre 2009, n. 26806).

Al di fuori di tali fattispecie residua in capo al giudice ordinario la giurisdizione sull'azione di risarcimento del danno subito da una società a partecipazione pubblica per effetto di condotte illecite dei dipendenti: *"in quanto l'autonomia patrimoniale di essa esclude ogni rapporto di servizio tra agente ed ente pubblico danneggiato e impedisce di configurare come erariali le perdite che restano esclusivamente della società, che è regolata nel caso come ogni altro soggetto sovrapersonale di diritto privato"* (Corte di Cassazione, SS.UU., 13 novembre 2015, n. 23306 e giurisprudenza richiamata).

Sotto altro ed ultimo profilo deve ritenersi escluso il modello gestionale dell'affidamento *in house* per organismi non aventi precipua finalità lucrativa quali le fondazioni.

Come in precedenza accennato, infatti, la figura dell'affidamento *in house* trova la sua puntuale collocazione nell'ambito di attività economiche da svolgersi con criteri imprenditoriali e che proprio in tale ambito può trovare spazio l'analisi dell'ente al fine di rinvenire un agire sul mercato in termini concorrenziali con altri soggetti economici.

Ciò in quanto la forma declinata dell'affidamento *in house* trova la sua precipua collocazione nell'ambito di attività economiche da svolgersi con criteri imprenditoriali e che proprio in tale ambito può tro-

vare spazio l'analisi dell'ente al fine di rinvenire un agire sul mercato in termini concorrenziali con altri soggetti economici: situazione questa che va del tutto esclusa, in ragione della statutaria previsione della Fondazione, di non perseguire fini di lucro (Corte di Cassazione, SS.UU., 2 febbraio 2018 n. 2584).

L'avvenuta cristallizzazione che ad opera del citato art. 12 del T.U. in esame è avvenuta dei principi elaborati dalla giurisprudenza in materia di riparto giurisdizionale sulla responsabilità amministrativa delle società pubbliche, se da un lato consolida ulteriormente un quadro di riferimento, dall'altro offre nuovi spunti alla declinazione puntuale delle forme di responsabilità, e del loro giudice, per le società partecipate – si attende a breve la pubblicazione della motivazione di un nuovo pronunciamento delle Sezioni unite della Corte di Cassazione che ha riconosciuto l'insussistenza della giurisdizione contabile per il pregiudizio che sarebbe stato arrecato ad una società regionale siciliana da presunte assunzioni illegittime – a partire da quello, ancora oggi non risolto, del c.d. "doppio processo a finalità risarcitoria del danno erariale", nel quale l'amministrazione persegue il modo binario e parallelo la tutela del proprio interesse (patrimoniale e non patrimoniale).

### Cenni bibliografici

La dottrina in materia è ormai sterminata, si riportano quindi alcuni recenti riferimenti bibliografici essenziali, rinviando a tali testi per una più ampia ricostruzione dei contributi pubblicati in materia di controllo analogo sulle società pubbliche e di regime della responsabilità degli amministratori: V. ALENZI, *Il controllo pubblico e la giurisdizione della Corte dei conti sulle società a partecipazione pubblica alla luce del testo unico*, in [www.contabilita-pubblica.it](http://www.contabilita-pubblica.it), 1.3.2018; A. BARTOLINI, *La società in house perde il corporate veil: un ritorno all'organo-impresa*, in *Giur. It.*, 2014, n. 8/9, 1990 e ss.; A. BLANDINI, *La nomina e la cessazione dell'organo amministrativo di società pubblica*, in M. CAMPOBASSO, V. CARIELLO, V. DI CATALDO, F. GUERRERA, A. SCIARRONE ALIBRANDI (dir. da), *Società, banche e crisi d'impresa, Liber Amicorum P. Abbadessa*, II, Torino, 2014, 918 ss.; H. BONURA, A. RUGHETTI (a cura di), *L'impresa pubblica in Italia e i servizi per i cittadini*, Milano, 2017 (con scritti di M. Clarich, G. Fonderico, F. Guerrera, M. Libertini, B.G. Mattarella); M. CLARICH, *Le società partecipate dallo Stato e dagli enti locali fra diritto pubblico e diritto privato*, in F. GUERRERA (a cura di), *Le società a partecipazione pubblica*, Torino, 2010, 1 ss.; E. CODAZZI, *Società in house providing*, in *Giur.comm.*, 2016, II, 953 ss.; ID., *Le "nuove" società in house: controllo cd. analogo e assetti organizzativi tra specialità della disciplina e "proporzionalità delle deroghe"*, in [rivistaodc.eu](http://rivistaodc.eu), 2017; M. COSSU, *Le sezioni unite non compongono il contrasto di giurisdizione in materia di società a partecipazione pubblica totalitaria*, in *Giur. comm.*, 2016, II,

789 ss.; V. DONATIVI, *Le società a partecipazione pubblica*, Milano, 2016; C. D'ARIÈS, S. GLINIANSKI, T. TESSARO, *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*, Rimini, 2016; G. DI GASPARE, *Servizi pubblici locali in trasformazione*, Padova, 2016; F. FIMMANÒ, *La giurisdizione sulle società in house providing*, in *le Società*, 2014, 55 ss.; F. GOISIS, E. CODAZZI, *La crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica*, in AA.VV., *Le società pubbliche nel Testo Unico*, Milano, 2017, 395 ss.; F. GOISIS, *L'ente pubblico come investitore privato razionale: natura e lucratività delle società in mano pubblica nel nuovo Testo unico sulle partecipate*, in *Dir. Ec.*, 2017, p. 16 e ss.; F. GUERRERA, *Crisi e insolvenza delle società a partecipazione pubblica*, in *rivistaodc.eu* 1/2017; C. IBBA, *Responsabilità erariale e società in house*, in *Giur. comm.*, 2014, II, 5 ss.; ID., *Responsabilità e giurisdizione nelle società pubbliche dopo il Testo unico*, in *Dir. econ.*, 3/2017, 649 e ss.; M. LIBERTINI, *Le società di autoproduzione in mano pubblica: controllo analogo, destinazione prevalente dell'attività ed autonomia statutaria*, in *Riv. dir. soc.*, 2012, 199 ss.; F. MANGANARO, *Un caso di controllo analogo anche senza maggioranza azionaria pubblica*, in *Giur. It.*, 1/2015, 187 e ss.; E. MARCHISIO, *L'eterodirezione pubblicistica*, in *Analisi giur. dell'econ.*, 2015, 447 ss.; M. MAZZAMUTO, *Fallibilità o meno delle società in house tra diritto privato e diritto pubblico, garanzia statale dei debiti degli enti pubblici (CEDU) e divieto di aiuti statali (UE)*, in *Il dir. dell'econ.*, vol. 27, n. 83, 1-2014.; G. MEO, A. NUZZO (dir. da), *Il testo unico sulle società pubbliche. Commento al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175*, Bari, 2016; R. MICCÙ, M. FRANCAVIGLIA, *Società pubbliche e servizi di interesse economico generale: il caso del servizio idrico integrato*, in *www.federalismi.it*; 10/2018; A. NAPOLITANO, *Le prospettive della nuova disciplina delle società a partecipazione pubblica tra interventi normativi e giurisprudenziali*, in *Diritto pubblico europeo*. Rassegna online, 6/2017; C. PECORARO, *Pubblico e privato nella governance delle società partecipate: fermenti ed incertezze nel quadro di riferimento*, in *Dir. fall.*, 2014, II, 701 ss.; A. PERICU, *Le imprese esercitate dagli enti pubblici tra concorrenza e spending review (profili giuridici)*, in BRESCIA MORRA C., MEO G., NUZZO A., *Le imprese pubbliche. A volte ritornano*, cit., 349 e ss.; P. PETTITI, *Gestione e autonomia nelle società titolari di affidamenti*, Milano, 2016; A. POLICE, *Danno da cattiva gestione di società a capitale pubblico e ruolo della Corte dei conti*, in atti del Convegno *Corretto utilizzo delle risorse pubbliche: idoneità dei mezzi di tutela e loro potenziamento*, in *Il nuovo dir. amm.*, 2/2012, 177 ss.; G. B. PORTALE, *Tra diritto dell'impresa e metamorfosi della s.p.a.*, in *Società, banche e crisi d'impresa*, cit., I, Torino, 2014, 111 ss.; P. ROSSI, *Le "nuove" società in house nella riforma Madia, tra perdurante specialità e transizione al diritto comune*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2018; A. TONETTI, *Lo Stato promotore e le nuove forme di interventismo economico*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016/5, 573 e ss.; R. URSI, *Società ad evidenza pubblica*, Napoli, 2013.

Sia consentito altresì rinviare a due miei scritti sui temi trattati: *Enti pubblici economici, società ad evidenza pubblica e privatizzazioni nell'ordinamento della Regione siciliana*, in *Nuove Autonomie*, 2/2017, 253 e ss. e *Il doppio processo a finalità risarcitoria del danno erariale tra la sentenza della Corte EDU 'Rigolio' ed il Codice della giustizia contabile*, in *Diritto e processo amministrativo*, 4/2017, 1747 e ss.