

VIII CONVEGNO ANNUALE DELL'ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI PROFESSORI  
UNIVERSITARI  
DI DIRITTO COMMERCIALE "ORIZZONTI DEL DIRITTO COMMERCIALE"

"IL DIRITTO COMMERCIALE VERSO IL 2020: I GRANDI DIBATTITI IN CORSO, I GRANDI  
CANTIERI APERTI"

Roma, 17-18 febbraio 2017

GIORGIO MARASÀ

**Considerazioni su riordino e riduzione delle partecipazioni  
pubbliche nel d. lgs. 175/2016.**

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Riduzione delle partecipazioni pubbliche e riduzione della spesa. - 3. Presupposti di legittimità dell'acquisto e del mantenimento delle partecipazioni societarie pubbliche. - 3.1. Segue. I tipi societari consentiti. - 3.2. Segue. I presupposti sostanziali di legittimità *ex art. 4, T.U.* - 3.3. Segue. Deroghe ed esenzioni. - 4. Le procedure per la riduzione delle partecipazioni societarie. - 4.1. Segue. La revisione straordinaria *ex art. 24.* - 4.1. Segue. Limiti della disciplina della revisione straordinaria. - 4.3. Alienazione delle partecipazioni e soppressione delle società partecipate. - 4.4. Segue. La razionalizzazione periodica *ex art. 20* e limiti della sua disciplina. - 4.5 Segue. La cancellazione d'ufficio delle società a controllo pubblico *ex art. 20, comma 9.* - 5. Conclusione.

1. Come è noto, le partecipazioni pubbliche nelle società hanno conosciuto nell'ultimo mezzo secolo almeno due momenti di fulgore : il primo, a partire dalla fine degli anni "50" quando fu istituito un apposito ministero per organizzare il complesso sistema delle partecipazioni statali, poi soppresso a seguito del referendum popolare del 1993 ; il secondo, quando all'inizio degli anni '90 fu avviato il lungo processo delle privatizzazioni. Nel corso di tale processo, da un lato, con riguardo al profilo della cosiddetta privatizzazione in senso formale (trasformazione *ex lege* degli enti pubblici in società) si è avuto un notevole incremento delle cosiddette *società legali* - società che, collocandosi tra le società a partecipazione pubblica di diritto singolare, <sup>1</sup> sono oggetto di

---

<sup>1</sup> V. IBBA, *Le società "legali"*, Torino, 1992 ; ID., *Gli statuti singolari*, nel *Trattato delle s.p.a.*, diretto da Colombo e Portale, vol. VIII, Torino, 1992, p. 521 ss.

considerazione anche da parte del T.U. (cfr. art. 1, comma 4, lett. a) – d’altro lato, a partire dalla legge 142/1990, la forma societaria è divenuta quella di gran lunga più utilizzata dagli enti locali per lo svolgimento di numerose attività di produzione di beni e servizi cosiddetti di interesse generale.

Poiché specialmente quest’ultima esperienza si è rivelata, in parecchi casi, particolarmente negativa sia in termini di qualità dei servizi resi ai cittadini sia sul piano della scarsa oculatezza nella gestione delle risorse impiegate, con conseguente notevole spreco di denaro pubblico, nel corso degli ultimi anni si sono susseguiti diversi tentativi legislativi, nell’ambito della cosiddetta *spending review*, per ridurre il numero di tali società.

2. Nell’ambito di questo filone legislativo si inserisce ora il d.lgs. 175/2016 (T.U. in materia di società a partecipazione pubblica ) nel quadro di un riordino più generale della materia, programmato nella legge di delega (art. 18, l. 124/2015). Questa indicava fra gli obiettivi da perseguire : *< la razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità...>* attraverso la fissazione *< delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, l’assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche entro il perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti, quale la gestione di servizi di interesse economico generale>* e ciò sia per le partecipazioni future sia per le *< partecipazioni pubbliche già in essere >* (cfr. art. 18, comma 1, lett. b). In sostanza, nelle intenzioni del legislatore delegante, il riordino delle partecipazioni pubbliche dovrebbe essere funzionale principalmente, anche se non esclusivamente, alla loro riduzione, sulla scia dei precedenti tentativi legislativi a cui si è accennato e che non avevano, però, conseguito il successo auspicato.<sup>2</sup>

*La razionalizzazione e la riduzione delle partecipazioni pubbliche è, a sua volta, obiettivo strumentale alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, come chiaramente si evince dall’art. 1, comma 2 del d.lgs. 175, di attuazione della delega, là dove indica tra i criteri generali di applicazione della disciplina da esso dettata – insieme all’efficiente gestione delle*

---

<sup>2</sup> V. , tra le altre, le disposizioni degli artt. 3, commi 27-29, l. 24 dicembre 2007, n. 244 (abrogate ora dall’art. 28, comma 1, lett f , T.U. ); 1, comma 569, l. 27 dicembre 2013, n. 147 (abrogate dall’art. 28, comma 1, lett t, T.U) ; 1, comma 611, l. 23 dicembre 2014, n. 190.

partecipazioni pubbliche e alla tutela della concorrenza e del mercato – la razionalizzazione e la riduzione della spesa pubblica.

La lettura del d.lgs. 175 rivela che il legislatore delegato ha recepito la direttiva delle legge di delega seguendo essenzialmente due percorsi, cioè, da un lato, stabilendo con regole di carattere imperativo – di cui si cercherà tra poco di verificare l'efficacia – le condizioni, per così dire sostanziali, che legittimano l'acquisizione e il mantenimento di partecipazioni pubbliche, d'altro lato, disciplinando procedure miranti alla razionalizzazione e alla riduzione delle partecipazioni stesse.

3. Lungo la prima direttrice si prevede che le partecipazioni sono ammesse solo in presenza di un triplice presupposto, cioè che esse siano assunte in certi tipi di società (art. 3), siano necessarie (art. 4, comma 1) e riguardino società che svolgono determinate attività (art. 4, comma 2). Lungo la seconda direttrice è imposta alle amministrazioni pubbliche partecipanti sia una revisione straordinaria delle partecipazioni detenute al momento dell'entrata in vigore del d.lgs. (art. 24) sia una successiva razionalizzazione periodica (art. 20), quest'ultima da avviare a partire dal 2018 con riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017 (art. 26, comma 11).

Queste due direttrici si intersecano nel senso che le disposizioni del secondo gruppo, cioè quelle che delineano il procedimento di revisione straordinaria e di razionalizzazione periodica, sono finalizzate all'alienazione anche, ma non solo,<sup>3</sup> di quelle partecipazioni che non rientrano nel perimetro delle partecipazioni consentite, tracciato con il primo gruppo di disposizioni, in quanto sono prive di uno dei presupposti di ammissibilità stabiliti dal d.lgs.

L'analisi dell'articolato normativo nel suo dettaglio suscita, però, l'interrogativo se le regole dettate all'interno di questo complesso quadro normativo siano effettivamente *coerenti* con il raggiungimento dell'obiettivo conclamato – di riduzione delle partecipazioni e, quindi, della spesa pubblica – e, comunque, se siano *efficaci* ai fini della concreta realizzazione di tale obiettivo.

---

<sup>3</sup> Infatti, la non riconducibilità delle partecipazioni sociali ad una delle categorie che ne determinano la legittimità ex art. 4 è solo una delle cause che possono condurre alla sua dismissione, come si evince dall'elencazione contenuta nell'art. 20, comma 2, T.U. Sul punto v. oltre § 4.1.

**3.1** Cominciando dall'analisi dei tre presupposti richiesti per la legittimità delle partecipazioni pubbliche, c'è da osservare, anzitutto, che viene circoscritto il campo delle forme organizzative *societarie* in cui le P.A. possono assumere partecipazioni.

Infatti, secondo l'art. 3, comma 1, d.lgs. 175, i tipi societari in cui le P.A. possono detenere partecipazioni sono *< esclusivamente ...società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa >*. In proposito occorre tenere presente che, secondo un recente censimento,<sup>4</sup> le sole partecipazioni nei suddetti tipi societari detenute dagli enti territoriali sono complessivamente 4.838 di cui quelle in s.p.a. assommano, considerando sia le società attive sia quelle in liquidazione, a 1.845 (1.628 attive + 271 in liquidazione), quelle in s.r.l. a 2.106 (1833 attive + 273 in liquidazione), quelle in società consortili a 696 ( 609 attive + 87 in liquidazione) , quelle in società cooperative a 191 (187 attive + 4 in liquidazione) mentre le partecipazioni in altri enti giuridici (consorzi, fondazioni, istituzioni, aziende speciali e altre forme) nel loro complesso sono 2243.<sup>5</sup>

Ma prima di accertare quale sia l'incidenza della disciplina del T.U. su questo scenario si devono sciogliere i dubbi, in ordine alle partecipazioni ammesse, che sono suscitati dalla lettura dell'art. 3, comma 1. Da esso si ricava che sono certamente consentite le s.p.a. e le s.r.l. a fine di lucro *ex art. 2247, c.c.* – da parte il tradizionale problema dell'influenza che può avere sul perseguimento di detto fine la presenza di un socio pubblico – nonché le società consortili ; queste, pur essendo funzionalmente orientate al raggiungimento di uno scopo diverso da quello lucrativo,<sup>6</sup> si avvalgono

---

<sup>4</sup> I dati sono desunti dalla tabella n. 4 ( fonte, Corte dei Conti 2016) , che si può leggere in CAPALBO, *Le società a partecipazione pubblica in Italia e all'estero : numeri e incidenza sull'economia*, nel volume AA.VV., *Le società pubbliche. Ordinamento e disciplina alla luce del Testo Unico*, a cura di F. Finmanò e A. Catricalà, Giapeto, 2016.

<sup>5</sup> Se si considera il complesso di tutte partecipazioni, in enti societari e non, che sono 7081, di cui 6.364 in enti attivi e 717 in enti in liquidazione, le partecipazioni degli enti territoriali in enti non societari, raggiungono un numero ragguardevole. Più in dettaglio i consorzi, attivi e in liquidazione sono 859, le fondazioni, 569, le istituzioni, 139, le aziende speciali, 225 , le altre forme giuridiche 451.

<sup>6</sup> Come si ricava agevolmente sia dall'art. 2615-ter, comma 1, là dove si richiamano gli scopi dell'art. 2602, cioè della disposizione che definisce le fattispecie consortili, sia dagli

di una forma organizzativa societaria (stante l'autorizzazione in tal senso dell'art. 2615-ter, comma 1, c.c.) che nella stragrande maggioranza dei casi è quella di una s.p.a. o di una s.r.l.<sup>7</sup>

Riguardo alle società consortili con partecipazioni pubbliche v'è da notare, però, come esse non sembrano corrispondere al modello codicistico di società consortile che si ricava dall'art. 2615-ter. Quest'ultima disposizione, richiamando l'art. 2602 identifica i partecipanti ad una società consortile come "imprenditori". Se, dunque, le società consortili cui allude l'art. 3, comma 1, del d.lgs. fossero solo quelle delineate dal codice civile, gran parte di quelle esistenti ne uscirebbe delegittimata, nel senso che sarebbero fuori dal perimetro tutte le società consortili in cui le P.A. partecipanti non siano a loro volta qualificabili come imprenditori (come, ad esempio, le società consortili partecipate da Stato e da enti territoriali). Buona parte di esse non si salverebbe neppure se, per ricostruire la nozione di società consortile, si valorizzassero le indicazioni fornite da leggi speciali che spesso configurano e, perciò, legittimano società consortili c.d. miste, cioè con la presenza di soci, anche pubblici, che non partecipano alla società per realizzare il medesimo scopo economico (mutualistico-consortile) a cui mirano i soci imprenditori privati bensì per agevolarli nella realizzazione di tale scopo e, quindi, in funzione di sostegno finanziario. Infatti, la partecipazione di P.A. a queste società consortili miste sarebbe consentita solo se, nel caso concreto, tale partecipazione fosse *strettamente necessaria* per il perseguimento delle finalità istituzionali della P.A. partecipante perché ciò è imposto in generale dall'art. 4, comma 1, T.U., là dove stabilisce che < *le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società* >.

Fermo restando quanto si è appena sottolineato in ordine al rispetto del requisito generale della necessità della partecipazione, requisito che va

---

artt. 2500-septies e 2500-octies che qualificano come eterogenee le trasformazioni, rispettivamente, di società di capitali in società consortili e viceversa.

<sup>7</sup> CUSA, *Le società consortili con personalità giuridica : fattispecie e frammenti di disciplina*, in *Riv. dir. civ.*, 2011, II, p. 373 ss., segnala che oltre il 99% delle società consortili sono società con personalità giuridica (società di capitali e cooperative) e più di quattro quinti di esse sono s.r.l.

accertato caso per caso, ritengo che nel d.lgs. 175 il legislatore abbia recepito una nozione di società consortile più ampia di quella ricavabile dalla disciplina del codice civile e dalla legislazione speciale, cioè una nozione comprensiva anche di fattispecie in cui nessuna delle P.A. partecipanti sia qualificabile come imprenditore e non vi siano altri soci (privati) imprenditori. Mi riferisco alle ipotesi in cui una o più P.A. decidono di costituire una società per porre in essere una cosiddetta *impresa per conto proprio*, cioè un'attività imprenditoriale per la produzione di beni o servizi che saranno fruiti non dal mercato ma dalle stesse P.A. socie. Si tratta delle società a cui allude l'art. 4, comma 2, lett. d, là dove – nell'elencare le attività economiche che devono caratterizzare, in via esclusiva, le società partecipate da P.A. – menziona le società aventi ad oggetto < *autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti...*>.

In sostanza, queste società, pur non essendo necessariamente a servizio di P.A. che siano qualificabili a loro volta come imprenditori, condividono con le società consortili in senso stretto, cioè nell'accezione ricavabile dal codice civile, l'obiettivo di far conseguire ai soci partecipanti un risparmio di costo e, a tal fine, non operano con scopo di lucro ma, come tutte le imprese mutualistiche, con l'obiettivo dell'autosufficienza, vale a dire del pareggio tra costi e ricavi.

Riguardo alle società cooperative il problema della qualifica delle P.A. partecipanti non si pone, o almeno non si pone nella stessa misura, posto che si tratta di forma organizzativa d'impresa mutualistica che, diversamente dai consorzi e dalle società consortili, non pretende necessariamente la qualifica imprenditoriale in capo ai partecipanti.<sup>8</sup> Resta, però, il problema di carattere generale, cioè comune a tutte le partecipazioni societarie, della verifica, caso per caso, della loro necessità, richiesta dall'art. 4, comma 1, d.lgs. 175.

Tutto ciò è a dirsi sul presupposto che il d.lgs. intenda, in linea di principio, legittimare la partecipazione delle P.A. anche a società cooperative ma sulla fondatezza di tale presupposto la disposizione dell'art. 3, comma 1, se intesa in senso letterale, può far sorgere dubbi.

---

<sup>8</sup> Secondo la disciplina del codice civile i cooperatori possono essere consumatori (art. 2512, co. 1, n. 1) o lavoratori (art. 2512, comma 1, n. 2) o produttori di beni o servizi (art. 2512, comma 1, n. 3). In quest'ultimo caso, quindi, anche produttori qualificabili come imprenditori ex art. 2082, c.c.

Infatti, la precisazione finale < ...anche in forma cooperativa > sembra essere riferita alle società costituite in forma di società per azioni e di società a responsabilità limitata. Evidentemente, però, non può essere così, posto che una società costituita in forma di s.p.a. o di s.r.l. non può essere costituita < anche in forma di cooperativa >, dato che l'assunzione di una forma esclude l'altra. Dunque, l'unico modo per restituire un significato utile alla chiusa della disposizione in esame è di interpretarla come riferita alle partecipazioni *in società costituite in forma di cooperativa ex art. 2511, c.c.* e, perciò, concludere nel senso che sono consentite le partecipazioni di P.A. non solo in società di capitali ( s.p.a. o s.r.l. ) sia a fini di lucro sia a fini consortili ma anche in società cooperative.<sup>9</sup>

**3.2** Come si è già accennato, gli altri due presupposti di legittimità della partecipazione sono che essa *sia strettamente necessaria per la realizzazione dei fini istituzionali dell'ente o degli enti partecipanti* (art. 4, comma 1) e che *la società svolga determinate attività* (art. 4, comma 2, lett. a, lett. b, lett. e) oppure *operi con determinate modalità* (art. 4, comma 2, lett. c, lett. d, lett. e).

In sintesi, con riguardo al *primo aspetto*, cioè quello della *necessarietà* della partecipazione, viene prevista un'articolata procedura che ne subordina l'acquisizione, vuoi in sede di costituzione della società (art. 7) vuoi in caso di acquisto di partecipazioni in società già costituite (art. 8), ad un atto deliberativo della P.A. partecipante, atto che dovrà essere assunto da un organo individuato dallo stesso d.lgs. e che varia a seconda che si tratti di partecipazione statale, regionale comunale o di altre P.A. (art. 7, comma 1).<sup>10</sup> Al riguardo si legge nell'art. 5 che tale atto deliberativo < *deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria e in considerazione della possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche*

---

<sup>9</sup> Per inficiare la conclusione prospettata nel testo, non mi sembra rilevante l'art 1, lett. 1, là dove si precisa che nel T.U. si intendono per <"società": gli organismi di cui al Titolo V del Libro V > mentre le società cooperative sono disciplinate, come è noto, nel Titolo VI.

<sup>10</sup> La stessa disciplina è prevista per l'alienazione o la costituzione di vincoli sulle partecipazioni pubbliche stante il richiamo all'art. 7, comma 1, contenuto nell'art. 10.

*dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia e di economicità dell'azione amministrativa* >. In sostanza, pare di capire che l'investimento nella società deve giustificarsi sia sul piano della necessità ( dello svolgimento di una determinata attività da parte) della società ai fini del perseguimento degli scopi istituzionali dell'ente partecipante sia della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria rispetto e ad altre possibili destinazioni delle risorse investite e ad altre modalità di svolgimento della medesima attività, diverse dalla partecipazione in una società *ad hoc*, quali la gestione diretta o esternalizzata. Inoltre, la scelta dell'investimento in società deve essere compatibile con i principi di efficienza, efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (art. 5, comma 1) e con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina in materia di aiuti di Stato alle imprese (art. 5, comma 2).<sup>11</sup>

La mancanza, la nullità o l'annullamento dell'atto deliberativo comportano conseguenze anche sul terreno civilistico, le quali, in fase di costituzione della società, variano a seconda che la partecipazione pubblica sia essenziale per il conseguimento dell'oggetto sociale o meno : nel primo caso si avrà, presumibilmente, la liquidazione di tutta la società - come sembra doversi desumere dal richiamo all'art. 2332, c.c. -, nel secondo caso la liquidazione della sola partecipazione pubblica viziata (cfr. art 7, comma 6). In caso di acquisto di partecipazioni pubbliche in società già costituite, la mancanza o l'invalidità dell'atto deliberativo determinano, invece, l'inefficacia dell'atto di acquisto (art 8, comma 2).<sup>12</sup>

Come si vede, si tratta di una disciplina, almeno apparentemente, assai stringente così come, con riferimento al secondo aspetto, il perimetro disegnato dalla legge sembra, in principio, invalicabile. Si legge, infatti, nell'art. 4, comma 2, che le partecipazioni sono consentite *esclusivamente*

---

<sup>11</sup> L'onere della motivazione analitica *ex art. 5* serve ad evitare *de futuro* l'acquisizione di partecipazioni al di fuori del perimetro ammesso ; tuttavia, le circostanze richieste dal T.U. per legittimare l'acquisizione delle future partecipazioni ( *ex art. 5*, commi 1 e 2) devono essere oggetto di verifica anche per le partecipazioni già detenute al momento dell'entrata in vigore del T.U. e ciò sia in fase di revisione straordinaria *ex art. 24*, comma 1, là dove si richiamano i requisiti dell'art. 5, commi 1 e 2 ( v. oltre nel testo al § 4.1 ) sia, probabilmente, anche in fase di razionalizzazione periodica *ex art 20*. Su quest'ultimo punto v. oltre § 4.4.

<sup>12</sup> La stessa conseguenza si produce in caso di alienazione delle partecipazioni se l'atto deliberativo manca o è invalido *ex art. 10*, comma 3.

per lo svolgimento delle attività individuate dalla legge, cioè : la produzione di un servizio di interesse generale, così come definito nell'art. 1, lett. h (art. 4, comma 2, lett. a) ; la progettazione e la realizzazione di un'opera pubblica (lett. b); la realizzazione e la gestione di un'opera pubblica oppure l'organizzazione e la gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato (lett. c) ; l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti partecipanti (lett. d); i servizi di committenza (lett. e).<sup>13</sup>

Per le società di autoproduzione di beni o servizi cosiddette strumentali (art. 4, comma 2, lett. d) è dettata un'ulteriore limitazione qualora si tratti di società controllate da enti locali ; ad esse, infatti, è vietato costituire nuove società o acquisire nuove partecipazioni (art. 4, comma 5), ma il divieto non vale (oltre che in presenza di diverse disposizioni di leggi regionali) per le società strumentali holding, cioè quelle < che hanno come oggetto sociale o esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali > (art. 4, comma 5). Con l'introduzione di questa eccezione, che legittima non solo il mantenimento ma anche la costituzione di nuove società strumentali con funzione di holding, la portata del divieto risulta notevolmente ridimensionata, tanto più se si considera che tale eccezione non era prevista nella precedente disciplina dell'art. 13, d.l. 223/2006, ora abrogato dall'art. 28, comma 1, lett. d, T.U. <sup>14</sup>

3.3 E' questa una prima testimonianza di quanto risulterà nella prosecuzione dell'indagine. Infatti, se quelli se quelli prescritti dagli articoli 3, 4 e 5 del T.U. sono i severi requisiti che devono essere osservati per legittimare le partecipazioni pubbliche, non è detto, però, che il difetto di uno di essi segni necessariamente il destino della partecipazione, cioè la sua "eliminazione", e ciò è a dirsi con riguardo sia alle partecipazioni attualmente detenute (cioè, detenute al momento dell'entrata in vigore

---

<sup>13</sup> Per una disamina delle fattispecie di cui all'art. 4 v. SCIASCIA, *I limiti teleologici all'intervento pubblico in società di capitali*, nel volume *Le società pubbliche. Ordinamento e disciplina alla luce del T.U.*, cit.

<sup>14</sup> Lo sottolinea anche CENTRONE, *La disciplina transitoria e di coordinamento con la legislazione vigente*, nel volume *Le società pubbliche. Ordinamento e disciplina*, cit., pp. 1097-1098. L'art. 113, d.l. 223/2006 prevedeva che le società strumentali dovessero avere oggetto sociale esclusivo (comma 2), che non potessero partecipare ad altre società (comma 1) e che le attività non consentite dovessero cessare entro un certo termine (comma 3).

della legge) sia a quelle che saranno acquisite in futuro. Questa impressione è motivata dalla presenza nel T.U. di un gran numero di altre disposizioni che, se non svuotano, attenuano notevolmente il rigore delle regole di principio.

A) Seguendo il precedente ordine espositivo, può cominciare ad osservarsi, *con riferimento agli enti nei quali le partecipazioni sono consentite*, che l'art. 3 considera esclusivamente le partecipazioni *societarie*, circoscrivendole a determinati tipi, cioè le s.p.a. e le s.r.l. lucrative e consortili e, se si conviene con le conclusioni dianzi esposte, le società cooperative. Come si è visto, però, attualmente le partecipazioni in enti non societari, quali consorzi, fondazioni, istituzioni, aziende speciali e altre, sono anch'esse molto numerose.

Ciò premesso, occorre tener presente principalmente le disposizioni dell'art. 1, comma 4, lett. a) e b) che, a mio parere, attenuano non poco la portata degli articoli 3 e 4.

Infatti, per l'art. 1, comma 4, lett. a) < *restano ferme le specifiche disposizioni, contenute in leggi o regolamenti governativi o ministeriali, che disciplinano società a partecipazione pubblica di diritto singolare costituite per l'esercizio della gestione di servizi di interesse generale o di interesse economico generale o per il perseguimento di una specifica funzione di pubblico interesse* >. Il che significa che vengono fatte salve le *fattispecie* di società a partecipazione pubblica istituite da leggi *ad hoc* (di diritto singolare) e che esse conservano la loro *disciplina* specifica nelle parti in cui essa diverga da quella dettata dal diritto comune e dal T.U.<sup>15</sup>

La salvezza delle disposizioni di leggi di diritto singolare riguarda non soltanto le società che sono state costituite per la gestione di servizi di interesse generale, cioè per un campo di operatività considerato anche dall'art. 4, comma 2, del T.U. ma, secondo una formulazione ancor più generale e generica, tutte le società che siano state istituite < *per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse* >.

---

<sup>15</sup> In proposito è da condividere la qualificazione "privatistica" delle società legali, con la conseguenza che, per quanto non previsto dalle specifiche disposizioni della legge istitutiva, si deve applicare la disciplina del T.U. e quella del diritto societario comune. In tal senso v, anche per il dibattito e per i riferimenti sul punto IBBA, *Introduzione al volume Le società a partecipazione pubblica*, di prossima pubblicazione per i tipi della Zanichelli, § 4, testo e note 19 e 21.

Benché la disposizione in esame non si riferisca direttamente alle partecipazioni societarie ma alla stesse società partecipate, ciò dovrebbe riflettersi ugualmente sulle partecipazioni, in quanto, se queste ultime sono *imposte* da specifiche disposizioni di legge, dovrebbero sottrarsi alle regole generali del T.U. e ciò sia là dove queste richiedono determinati presupposti per il mantenimento delle partecipazioni sia là dove stabiliscono che la loro mancanza possa portare all'alienazione delle partecipazioni stesse tramite i procedimenti di revisione straordinaria *ex art. 24* e di razionalizzazione periodica *ex art. 20*. Non è così, invece, qualora le specifiche disposizioni di legge non impongano le partecipazioni sociali ma si limitino a *consentirle*. Perciò è a quest'ultima eventualità che vanno, riferite le disposizioni del T.U. (artt. 20, comma 5 e 24, comma 7) là dove prevedono che entrambi i procedimenti possano investire (e, quindi, portare alla dismissione di) partecipazioni anche acquistate in conformità ad *espresse previsioni normative*<sup>16</sup> (dismissioni a cui si applica - in forza del richiamo contenuto negli artt. 20, comma 8 e 24, comma 8 - anche il comma 611 dell'art. 1, 190/2014).<sup>17</sup>

Invece, l'art. 1, comma 4, lett. b) si riferisce direttamente alle partecipazioni in altri enti, tenendo ferme < *le disposizioni di legge riguardanti la partecipazione di amministrazioni pubbliche a enti associativi diversi dalle società e a fondazioni* >. Perciò, tali partecipazioni, *purché imposte o anche semplicemente consentite da disposizioni di legge*, non dovranno essere dismesse, con la conseguenza che, ove sussista tale presupposto, non soltanto saranno salve le partecipazioni già in essere ma in futuro ne potranno essere acquisite di nuove.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Nello stesso senso CENTRONE, *I piani di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica e la revisione straordinaria*, nel volume *Le società pubbliche. Ordinamento e disciplina alla luce del T.U.*, cit., p. 1005 ss., a p. 1009.

<sup>17</sup> <Le deliberazioni di scioglimento e di liquidazione e gli atti di dismissione di società costituite o di partecipazioni societarie acquistate per espressa previsione normativa sono disciplinati unicamente dalle disposizioni del codice civile e, in quanto incidenti su rapporto societario, non richiedono né l'abrogazione né la modifica della previsione normativa originaria >.

<sup>18</sup> IBBA, *Introduzione*, cit. loc. cit., solleva, invece, il dubbio se nei confronti delle partecipazioni ad enti non societari si possa prospettare <un'applicazione analogica quanto meno di alcune disposizioni del testo unico, quali, ad esempio, quelle che regolano l'assunzione (o l'incremento) della partecipazione pubblica >.

B) Anche per quanto riguarda gli altri due presupposti di ammissibilità delle partecipazioni, il d.lgs. introduce numerose deroghe sia con lo stesso art. 4 sia anche con le disposizioni transitorie dell'art. 26.

Infatti, l'art. 4 individua categorie di società nelle quali le partecipazioni sono consentite a prescindere dai presupposti richiesti in linea generale dai commi 1 e 2 dell'art. 4, cioè dalla loro stretta necessità per la realizzazione dei fini istituzionali degli enti partecipanti (comma 1) e dalla loro riconducibilità ai campi di cui al comma 2. Le deroghe sono dettate essenzialmente in ragione al particolare oggetto sociale delle partecipate – come nel caso delle società immobiliari costituite per la valorizzazione del patrimonio delle P.A. partecipanti (art. 4, comma 3)<sup>19</sup> e delle società per la gestione di spazi fieristici, l'organizzazione di eventi fieristici, la realizzazione e gestione di impianti di risalita a fune nelle località montane) (comma 7) – o delle loro particolari caratteristiche, come nel caso degli *spin off* o *start up* universitari o di altri enti di ricerca (comma 8).

Ma alle disposizioni generali che fissano le condizioni di ammissibilità delle partecipazioni si sottraggono non soltanto le partecipazioni nelle suddette *categorie* di società ma anche partecipazioni, *presenti e future*, in *specifiche* società e ciò in forza del potere di decretare l'esclusione di singole società dall'applicazione delle disposizioni dell'art. 4. Recita, infatti, il comma 9 dello stesso articolo che una decisione in tal senso potrà essere assunta < *con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze o dell'organo di vertice dell'amministrazione partecipante, motivato con riferimento alla misura e qualità della partecipazione, agli interessi pubblici a essa connessi e al tipo di attività svolta, riconducibile alle finalità di cui al comma 1, anche al fine di agevolare la quotazione ai sensi dell'art. 18...>. La delibera di esclusione può, quindi, essere sollecitata non solo dal Ministro dell'Economia e delle finanze (a cui spetta la gestione delle partecipazioni societarie statali *ex art. 9, comma 1, T.U.*) ma anche dall'organo di vertice dell'amministrazione partecipante. Per tale via quest'ultima potrà, in buona sostanza, cercare di mantenere partecipazioni in singole società da essa stessa individuate benché tali partecipazioni si collochino al di fuori del perimetro delle partecipazioni consentite dalle regole generali dell'art. 4, regole che potrebbero, quindi*

---

<sup>19</sup> Condivisibili valutazioni critiche su questa deroga in CENTRONE, *I piani di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica*, cit., p. 1007.

soccombere di fronte alla volontà della P.A. partecipante di sottrarsi alla loro applicazione !

Esenzioni per (le partecipazioni in)  *singole società già esistenti*  sono poi previste  *direttamente*  dall'art. 26, comma 2 che rinvia ad un elenco (all. A al T.U.) menzionante ben 35 società e non certo di secondaria importanza, fra le quali l'EXPO, la Coni Servizi, le società del gruppo A.N.A.S, del Gruppo GSE, del gruppo Invitalia , del gruppo Eur, nonché tutte o quasi le finanziarie regionali e via...esentando ! Infine, l'esenzione vale anche per le partecipazioni : nelle società quotate detenute al 31 dicembre 2015 che possono essere mantenute anche in assenza dei requisiti dell'art. 4, commi 1 e 2 (cfr. art 26, comma 3); nelle società quotande (sia pure nei termini del comma 4); nelle società che, per quanto non quotate , entro il trenta giugno 2016 < abbiano adottato atti volti all'emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati > (comma 5 dell'art. 26) ; nelle altre società di cui ai commi 6 e 7 dell'art. 26.

In definitiva, le deroghe e le eccezioni ai requisiti di ammissibilità delle partecipazioni pubbliche sono così numerose e di così vasta portata che l'efficacia imperativa delle disposizioni che fissano tali requisiti (commi 1 e 2 dell'art. 4) ne risulta ridimensionata al punto tale da far apparire molto ottimistico – o, forse, solo conclamato ma non effettivamente voluto – il risultato di un'effettiva riduzione delle partecipazioni pubbliche e dei relativi costi per la collettività.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Ad evitare che risorse pubbliche impiegate in partecipazioni societarie vengano dissipate mirerebbero anche le disposizioni dell'art. 14 (< Crisi d'impresa delle società a partecipazione pubblica >) con riferimento a due situazioni : a) l'emersione di uno o più indicatori di crisi aziendale in sede di predisposizione degli < specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale > (art. 14, comma 2), programmi a cui le società a controllo pubblico sono obbligate ex art. 6, comma 2, T.U. ; b) la registrazione per tre esercizi consecutivi di perdite di esercizio oppure l'utilizzazione di riserve disponibili per il ripianamento delle perdite (art. 14, comma 5).

Verificandosi la prima eventualità , < l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico adotta senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento > (art. 14, comma 2). Tuttavia, non costituisce provvedimento adeguato la previsione di un ripianamento delle perdite da parte delle P.A. socie < anche se attuato in concomitanza ad un aumento di capitale o a un trasferimento straordinario di partecipazioni o al rilascio di garanzie o in qualsiasi altra forma giuridica, a meno che tale intervento sia accompagnato da un piano di ristrutturazione aziendale, dal quale risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte... > (art. 14, comma 4).

Nel secondo caso (sub lett. b) le P.A. socie non possono, in linea di principio, fornire ulteriore supporto finanziario alle società partecipate tramite aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito o rilascio di garanzie (art. 14, comma 5).

4. Questa sensazione, non che contraddetta, risulta confermata dalla disamina delle altre disposizioni, quelle per così dire “procedurali” che, come precedentemente accennato, dovrebbero concretizzare una revisione straordinaria delle partecipazioni in essere al momento dell’entrata in vigore del T.U. nonché una successiva razionalizzazione periodica. Anche tale disciplina, come ora si vedrà, non lascia ben sperare in ordine alla sua effettiva capacità di portare ad *una riduzione delle partecipazioni pubbliche*.

Questo sembra essere, infatti, l’obiettivo di entrambe le procedure delineate dal T.U., obiettivo da realizzare mediante l’alienazione delle partecipazioni (cfr. artt. 24, comma 1 e 20, comma 1) o le altre modalità indicate dall’art. 20, comma 1, modalità che sono applicabili anche alla revisione straordinaria in quanto oggetto di richiamo da parte dell’art. 24, comma 1.

4.1 Dalla lettura dell’art. 24, comma 1 emerge che *il raggio di azione della procedura di revisione straordinaria è assai ampio*. Infatti, essa coinvolge *non solo tutte le partecipazioni che siano fuori dai confini di ammissibilità tracciati dall’art. 4, T.U.* – cioè, non strettamente necessarie per la realizzazione dei fini istituzionali degli enti partecipanti ( art. 4, comma 1), non in società operanti per lo svolgimento delle attività previste (comma 2), non in società costituite per la valorizzazione del patrimonio immobiliare degli enti partecipanti (comma 3) – *o che non siano giustificate sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria* (art. 5, comma 1) *o siano incompatibili con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato* (art. 5, comma 2) *ma anche tutte quelle di cui all’art. 20, comma 2, dal momento che queste comportano un impiego di risorse pubbliche inutile o comunque non più sostenibile*. Ciò può dirsi, tra l’altro, per le partecipazioni in società che : risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori

---

Tuttavia, questo divieto non è assoluto ma è attenuato sensibilmente, anzitutto, perché vengono fatte salve le disposizioni degli artt. 2447 e 2482-ter, c.c., il che sembrerebbe autorizzare il finanziamento tramite la sottoscrizione di aumenti di capitale necessari ad evitare lo scioglimento delle società ; poi, perché vengono previste importanti esclusioni (per le società quotate e per gli istituti di credito) ed eccezioni in relazione alla presenza di determinati presupposti (cfr. art. 14, comma 5, ultima parte).

superiore a quello dei dipendenti (cfr. art. 20, comma 2, lett. b) <sup>21</sup>; svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali (comma 2, lett. c) ; nel triennio precedente abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro ( comma 2, lett. d) ; siano diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio di interesse generale e abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti (comma 2, lett. e).

**4.2** Tuttavia, si notano subito due rilevanti limiti all'efficacia della procedura: anzitutto, *l'individuazione delle partecipazioni da alienare* – all'esito di una ricognizione di tutte le partecipazioni detenute dalle P.A. partecipanti da effettuare entro sei mesi dall'entrata in vigore del T.U. – *è affidata agli stessi enti partecipanti e potrebbe quindi* – come ipotizza lo stesso legislatore (cfr. art. 24, comma 1, ultima parte) – *concludersi anche negativamente* e ciò, presumibilmente, qualora le P.A. socie ritengano che nessuna delle partecipazioni detenute rientri tra quelle che lo stesso art. 24, comma 1, prima parte, prescrive debbano essere oggetto di alienazione o di altre forme di intervento ; poi, *l'apparato sanzionatorio si rivela per alcuni aspetti del tutto carente, per altri, quantomeno inadeguato.*

Infatti, sanzioni esplicite sono previste soltanto nei casi o di mancata effettuazione della ricognizione delle partecipazioni o di mancata alienazione, entro un anno dalla conclusione della ricognizione, delle partecipazioni precedentemente individuate come partecipazioni da alienare (cfr. art. 24, commi 4 e 5). Verificandosi una di queste due eventualità si avrà per le P.A. inadempienti la sospensione dei diritti sociali *< e, salvo in ogni caso il potere di alienare la partecipazione, la medesima è liquidata in denaro, in base ai criteri in base ai criteri stabiliti all'art. 2437-ter, secondo comma, e seguendo il procedimento di cui all'articolo 2437-quater del codice civile >*(cfr. art. 24, comma 5).

In sostanza, la violazione da parte della P.A. partecipante agli obblighi di ricognizione o di alienazione determina l'applicazione della stessa disciplina che consegue al recesso dell'azionista di una comune società per azioni. Peraltro, si deve osservare che né questa alienazione, per così dire "forzosa", né la sospensione dei diritti sociali sembrano sanzioni

---

<sup>21</sup> Il Sole 24Ore del 24 dicembre, nel riportare i dati Istat sulle società a partecipazione pubblica, segnala che nel 2014 delle 9.867 società risultanti dal censimento quelle prive di dipendenti erano 1.922 e quelle con ricavi pressoché nulli 1.130.

concretamente irrogabili nel caso in cui sia del tutto mancata la ricognizione delle partecipazioni possedute, perché il T.U. non prevede alcuna modalità alternativa per l'individuazione delle partecipazioni da alienare, tale da poter supplire al comportamento omissivo delle P.A. partecipanti. Quanto al caso in cui non siano state alienate entro un anno le partecipazioni individuate nell'atto di ricognizione, la sanzione della liquidazione "forzosa" viene sostanzialmente affidata agli amministratori della società partecipata della cui solerzia nell'attivare il procedimento dell'articolo 2437-*quater*, c.c., è quantomeno lecito dubitare.

Nel caso in cui il provvedimento di ricognizione venga predisposto si prevede che esso debba essere inviato sia alla Corte dei conti <sup>22</sup> sia ad una struttura presso il ministero dell'Economia la cui istituzione è prevista dall'art. 15, comma 1 del T.U. ed a cui è demandata la verifica in ordine al < *puntuale adempimento degli obblighi* > dettati dall'art. 24 (cfr. art. 24, comma 3). <sup>23</sup> Non è chiaro, però, cosa debba essere oggetto di verifica e, soprattutto, nulla si dice sulle misure adottabili, qualora all'esito della stessa si sia riscontrato che gli obblighi non sono stati adempiuti. <sup>24</sup> Quanto all'oggetto della verifica, si potrebbe intendere il riferimento agli obblighi previsti dall'art. 20 in senso ampio e, dunque, nel senso che si deve controllare che tutte le partecipazioni non aventi i requisiti previsti dal T.U. siano state inserite nel provvedimento ricognitivo e che in

---

<sup>22</sup> La competenza, all'interno della Corte varia a seconda dell'ente partecipante che ha predisposto il provvedimento ricognitivo (cfr. art. 5, comma 4, richiamato dall'art. 24, comma 3 ; il richiamo è testualmente all'art. 5, comma 4 ma si tratta di una svista del legislatore). E' da ritenere - sebbene manchi un'esplicita previsione in tal senso, come quella prevista per il caso di mancata adozione degli atti del procedimento di razionalizzazione periodica ex art. 20, comma 7 - che anche con riferimento agli inadempimenti degli obblighi previsti dalla disciplina della revisione straordinaria possa essere contestato il danno in sede di giudizio contabile. V. oltre nel testo sub 4.4.

<sup>23</sup> Stante l'ambiguità di tale disposizione, è stato sostenuto che la competenza per la verifica non spetti alla struttura ministeriale ma alla Corte dei conti. In tal senso CENTRONE, *I piani di razionalizzazione*, cit., p. 1010.

<sup>24</sup> Secondo CENTRONE, *op. ult. cit.*, la magistratura contabile potrebbe adottare < *una pronuncia di accertamento che evidenzi le illegittimità riscontrate nella ricognizione straordinaria, stimolando, anche in ragione della pubblicazione sul sito internet dell'amministrazione e dell'invio della deliberazione all'organo politico di vertice ed a quello di revisione economico-finanziaria, l'adozione di misure correttive (che potrebbero consistere, nei casi più gravi, nell'annullamento in autotutela del provvedimento)* > (p. 1011). Inoltre, ove, la sezione di controllo riscontri la possibilità di una responsabilità amministrativa, comunicherà la delibera di accertamento alla procura competente (p. 1012).

relazione ad esse il provvedimento preveda l'alienazione o l'adozione di altre misure delle quali diremo tra poco.

**4.3** Vi è, poi, da fare un'altra notazione, cioè che nel disegno del legislatore del T.U. la via maestra per l'eliminazione delle partecipazioni pubbliche non più ammesse sembra essere quella della loro alienazione a terzi ; anzi, era questo l'unico sbocco inizialmente previsto mentre poi, nel testo definitivo del d.lgs., si è stabilita la possibilità di altre misure, cioè quelle di cui all'art. 20, commi 1 e 2. ( cfr. art. 24, comma 1). Invece, soluzioni più radicali, come lo scioglimento, la liquidazione e la successiva estinzione delle *società partecipate* sono considerate, almeno nel contesto dell'art. 24, esiti eccezionali e, si potrebbe aggiungere con una punta di malizia, da evitare quanto più possibile. Quest' affermazione sembra suffragata da quanto si legge nel comma 6 dell'art. 24, cioè che : < *nei casi di cui al sesto e al settimo comma dell'art. 2437-quater del codice civile ovvero in caso di estinzione della partecipazione in una società unipersonale, la società è posta in liquidazione* >. In sostanza, l'obiettivo primario sembra essere l'alienazione delle partecipazioni sia essa volontaria sia essa "forzosa", quest'ultima, come si è visto, qualora l'alienazione, pur prevista nel provvedimento di ricognizione, non sia stata effettuata entro un anno (cfr. art. 24, commi 4 e 5).

Mi pare, però, che quella che ho chiamato la via maestra pecchi, per così dire, di eccessivo ottimismo, nel senso che il legislatore sembra dare quasi per scontato che vi siano sempre terzi, potenziali acquirenti delle partecipazioni pubbliche da alienare e, dunque, che allo scioglimento e alla liquidazione delle società partecipate si debba ricorrere solo nelle due situazioni particolari di cui s'è detto, cioè : a) quella dell'impossibilità di liquidare "forzosamente" la partecipazione tramite una cessione che sia stata conclusa con una delle varie modalità di alienazione delle partecipazioni previste dall' art. 2437- *quater*, commi da 1 a 5; b) quella della liquidazione forzosa riguardante una partecipazione totalitaria. Parlo di eccessivo ottimismo perché almeno in alcuni dei casi che, secondo la disciplina del T.U., rendono la partecipazione pubblica non più consentita, è assai improbabile che possano rintracciarsi potenziali acquirenti. Penso, ad esempio, alle società prive di dipendenti o che abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti o che per quattro dei cinque esercizi precedenti abbiano prodotto un

risultato negativo (cfr. art. 20, comma 2 , lett. a, e lett. b, richiamato dall'art. 24, comma 1).

Ma, al di là dei casi estremi appena segnalati, si pone in termini più generali il problema di come realizzare la dismissione di una partecipazione pubblica che sia stata identificata, in sede di revisione straordinaria ex art. 24, come non più consentita dalla legge ma che l'ente partecipante valuta di non riuscire a dismettere tramite alienazione. Una soluzione potrebbe, forse, derivare proprio dalla valorizzazione della portata di quella aggiunta, cui sopra si accennava, che è stata inserita nella versione definitiva dell'art. 24, comma 1, là dove si legge che le partecipazioni non più ammesse dalla legge *< sono alienate o sono oggetto delle misure di cui all'art. 20, commi 1 e 2 >*. Quali possano essere tali misure lo si ricava dal richiamato comma 1 dell'art. 20, il quale, con riguardo alla razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, stabilisce che *<le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione...>*. Da tale disposizione si desume che le misure possono investire *la stessa società partecipata*. Perciò, l'art. 24, comma 1, richiamando la possibilità di adottare tali misure al fine dell' "eliminazione" delle partecipazioni societarie - le quali in sede di revisione straordinaria siano state riconosciute come non riconducibili a quelle consentite dalla legge -, prospetta la possibilità di programmare, in alternativa all'alienazione delle partecipazioni detenute, una riorganizzazione il cui esito può essere anche *la soppressione della società partecipata mediante messa in liquidazione*.

Staremo a veder quanto questa interpretazione, che a me parrebbe la più coerente con la dichiarata finalità legislativa di *riduzione delle partecipazioni pubbliche*, sarà condivisa dalle P.A. detentrici delle partecipazioni.

**4.4** Come risulta dal discorso fin qui svolto, le suddette modalità di riduzione delle partecipazioni pubbliche, essendo previste nell'art. 20 T.U. possono essere programmate anche nell'ambito dei piani di riassetto da predisporre nell'ambito della *razionalizzazione periodica*, da avviare a far tempo dal 2018 (cfr. artt. 26, comma 11 e art. 20, comma 3).

Non è chiaro, anzitutto, se i presupposti che determinano l'alienabilità di una partecipazione pubblica nella fase della razionalizzazione periodica *ex art. 20* siano gli stessi previsti nella disciplina della revisione straordinaria *ex art. 24*. In proposito l'art. 20, comma 1, richiama i presupposti di cui al successivo comma 2 e questi non coincidono del tutto con quelli dell'art. 24. Quest'ultimo, infatti, stabilisce che, nell'ambito del procedimento di revisione straordinaria debbano essere incluse, fra le altre, anche le partecipazioni che < *non soddisfano i requisiti di cui all'art. 5, commi 1 e 2* > mentre di ciò non fa menzione l'art. 20. Tuttavia, non mi pare che questa divergenza nei presupposti, che emerge da un confronto delle disposizioni sul piano letterale, sia giustificata da motivazioni di ordine sostanziale cosicché la si potrebbe forse "neutralizzare" valorizzando in senso contrario, cioè nel senso di una completa identità dei presupposti delle due procedure, il generale richiamo alle previsioni dell'art. 24, comma 1, che è contenuto nell'*incipit* dell'art. 20.

Quanto all'efficacia di questi piani di razionalizzazione mi limito ad osservare che : *a)* mentre nella revisione straordinaria *ex art. 24* i tempi per l'effettuazione della ricognizione delle partecipazioni da alienare e per la loro successiva alienazione sono fissati dallo stesso T.U. (rispettivamente in sei mesi e in un anno), nella razionalizzazione periodica *ex art. 20* alle P.A. partecipanti è affidata - tramite indicazioni che devono essere contenute in una relazione tecnica - la specificazione non soltanto delle modalità di attuazione dei piani stessi ma anche *dei tempi di attuazione* (art. 20, comma 2) che, dunque, potrebbero anche essere... biblici ; <sup>25</sup> *b)* l'apparato sanzionatorio, per il caso di mancata adozione degli atti del procedimento di razionalizzazione, è lo stesso già esaminato con riferimento alla revisione straordinaria - come risulta dal richiamo alle relative disposizioni dell'art. 24, contenuto nell'art. 20, comma 7, ultima proposizione - con l'aggiunta di una sanzione amministrativa (da 5.000 a 500.000 euro) e < *salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile...* > (cfr. art. 20, comma 7).

In definitiva, l'apparato sanzionatorio non appare particolarmente efficace e certo lo sarebbe stato di più se non fosse rimasta inattuata la

---

<sup>25</sup> Non a caso l'art. 20, comma 7, ultima parte, prevede l'applicazione delle disposizioni dei commi 5, 6, 7, 8 e 9 ma non di quelle dei commi da 1 a 4, che fissano i tempi del procedimento di revisione straordinaria.

disposizione della legge delega che, sia pure con riferimento alle sole società partecipate dagli enti locali, prevedeva l' < introduzione di un sistema sanzionatorio per la mancata attuazione dei principi di razionalizzazione e riduzione di cui al presente articolo, basato anche sulla riduzione dei trasferimenti dello Stato alle amministrazioni che non ottemperano alle disposizioni in materia > (così l' art. 18, comma 1, lett. m, n. 5, l. 124/2015).

4.5 L'art. 20, comma 9, disciplina un altro procedimento *una tantum*,<sup>26</sup> volto alla *riduzione delle società a controllo pubblico*. Infatti, sulla scia di analoghe previsioni previste dal diritto comune sia per le società di capitali ( cfr. art. 2490, comma 6) <sup>27</sup>, sia per le società cooperative (cfr. artt. 2545-*septiesdecies*, 223-*septiesdecies*, disp. att. c.c.) sia per le società personali (cfr. art. 3, d.p.r. 23 luglio 2004, n. 247), si programma la possibilità di estinzione delle società a controllo pubblico inattive, a seguito della loro cancellazione d'ufficio dal R.I. Quest'ultimo provvedimento può essere assunto dal Conservatore del R.I. per quelle società. < *che, per oltre tre anni consecutivi, non abbiano depositato il bilancio d'esercizio ovvero non abbiano compiuto atti di gestione* >. Tuttavia, la cancellazione non è immediata in quanto il Conservatore deve prima comunicare < *l'avvio del procedimento agli amministratori o ai liquidatori, che possono, entro 60 giorni, presentare formale e motivata domanda di prosecuzione dell'attività, corredata dell'atto deliberativo delle amministrazioni pubbliche socie, adottata con le forme e i contenuti previsti dall'art. 5. In caso di regolare presentazione della domanda, non si dà seguito al provvedimento di cancellazione* >.

Affinché questa specifica previsione legale di cancellazione ufficiosa non risulti *inutiliter data*, occorre prospettare un'interpretazione coerente con l'obiettivo perseguito dal legislatore: l'estinzione delle società a controllo pubblico "inerti" nell'ambito di una più generale riduzione delle partecipazioni societarie pubbliche. Se su ciò si conviene, la disposizione in esame va intesa nel senso che, per impedire il provvedimento di cancellazione del Conservatore, la domanda deve essere *non solo regolarmente presentata ma anche motivata* e che, la motivazione non possa

---

<sup>26</sup> Cfr. NICCOLINI, *La cancellazione d'ufficio delle società a controllo pubblico*, nel volume *Le società pubbliche. Ordinamento e disciplina alla luce del T.U.*, cit., § 2.

<sup>27</sup> La disposizione codicistica, diversamente da quella in esame, colpisce l'inattività delle sole società in liquidazione.

prescindere *dalla dimostrazione dell'insussistenza nel caso concreto dei presupposti legali della cancellazione*, cioè la mancata effettuazione per un triennio del deposito del bilancio e del compimento di atti gestione.<sup>28</sup>

5 La conclusione a cui mi pare si debba pervenire in base all'analisi complessiva dell'articolato normativo del T.U. è che il proposito di ridurre le partecipazioni pubbliche, con il correlativo risparmio di spese, non sia destinato ad avere più successo dei numerosi altri tentativi in tal senso che si sono susseguiti negli ultimi anni e che, come è noto, non hanno prodotto risultati apprezzabili. Peraltro, che all'obiettivo dichiarato di riduzione delle partecipazioni non corrisponda una disciplina effettivamente idonea a realizzarlo, come a me pare risulti da quanto esposto, non è forse casuale ma è dovuto a ragioni politicamente più che comprensibili. Intendo dire che un ceto politico con evidenti problemi di sopravvivenza tutto si può permettere, a mio parere, tranne che di risparmiare a spese delle società a partecipazione pubblica, che tradizionalmente, e nell'ultimo ventennio ancor più di prima, sono state un formidabile collettore di consenso.

---

<sup>28</sup> Nello stesso senso NICCOLINI, op. cit., § 5.