

**SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA E SERVIZI PUBBLICI LOCALI NELLA LEGGE  
DI DELEGA N.124/2015: LE SFIDE CHE IL LEGISLATORE DELEGATO DOVRÀ  
AFFRONTARE\*.**

Chiara M.A. Orrei \*\*

**SOMMARIO:** 1.- Una breve premessa; 2. - Le finalità della delega; 3. - Criteri direttivi in materia di società partecipate di cui all'art. 18 L. 124/2015; 4. - Criteri direttivi in materia di servizi economici di interesse generale di cui all'art. 19 L.124/2015; 5. – Conclusioni.

**1. – Una breve premessa.**

La legge 7/08/2015 n.124 (G.U. Serie Generale n.187 del 13/08/2015) recante “Deleghe al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche” è entrata in vigore il 28 agosto u.s. Il testo di legge si compone di 4 Capi<sup>1</sup> e 23 articoli.

Al di là del titolo scelto dal Legislatore si tratta di una legge complessa: in parte legge delega, in parte legge ordinaria immediatamente efficace (per es. gli artt. 3, 5 e 6 modificativi della L. 241/90<sup>2</sup> sul procedimento amministrativo), in parte legge di delegificazione (con rinvio al regolamento ex art. 17, comma 2, L. n.400/88).

La citata legge in realtà non introduce nuove discipline ma prevede la revisione di numerose discipline generali vigenti, relative al sistema amministrativo, da porre in essere per lo più attraverso deleghe legislative. Proprio perché si tratta di “rivedere” discipline esistenti, quasi tutti gli articoli procedono a detta revisione– o delegano il Governo a procedere - novellando o codificando le norme vigenti, pur senza introdurre nuovi e diversi blocchi normativi.

Il capo IV (artt.16-23) tratta il tema delle deleghe per la semplificazione normativa individuando quattro settori di intervento<sup>3</sup>, relativi alle seguenti tematiche:

- riordino della disciplina del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;
- riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche;

---

\* Intervento svolto nel corso del Seminario del novembre 2015, dal titolo “Semplificazione e riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche nella L. n. 124/2015”, tenuto presso il Centro di Eccellenza per la Semplificazione Amministrativa, Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Salerno.

\*\* Ricercatore confermato IUS/10 e docente di Contabilità di Stato presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche, Università degli Studi di Salerno.

<sup>1</sup> La legge si compone dei seguenti 4 Capi: Capo I – Semplificazione amministrativa (artt. 1-7); Capo II – Organizzazione (artt. 8-10); Capo III – Personale (artt. 11 -15); Capo IV – Deleghe per al semplificazione normativa (artt. 16-23).

<sup>2</sup> L. 7/08/1990 n. 241 “Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi” (G.U. n.192 del 18/08/1990).

<sup>3</sup> Settori ultronei rispetto alle altre aree contemplate *aliunde* dal testo di legge in commento e a cui, all’occorrenza, per esigenze di completezza, si farà rinvio *infra*.

- riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale;
- riordino della procedura dei giudizi innanzi alla Corte dei Conti.

L'analisi che qui si propone concerne eminentemente le sfide che attendono il Legislatore delegato nell'immane opera di riorganizzazione del quadro giuridico delle società a partecipazione pubblica e dei servizi pubblici locali attraverso la predisposizione di testi unici, ex artt. 18 e 19 della legge; le deleghe andranno esercitate entro un anno dall'entrata in vigore della citata legge n. 124/2015, o in ultima ipotesi entro il termine limite di entro diciotto mesi.

Scopo precipuo delle deleghe *de quibus* è offrire ai professionisti legali e agli interpreti un compendio normativo più intellegibile e sicuramente meno caotico dell'attuale<sup>4</sup>.

Il primo "impasse" da superare per il Legislatore delegato sarà l'aspetto definitorio, considerato che, nonostante l'affastellarsi di norme regolanti vari aspetti della "vita" della società, ciò che manca è proprio la *reductio ad unum* delle alterne locuzioni utilizzate tanto dal Legislatore nazionale quanto dal Legislatore comunitario.

L'attività del Legislatore delegato dovrà inserirsi nella cornice fissata dalla legge delega con la previsione di due serie di criteri direttivi, contemplati dall'art. 16 – dedicato alle società a partecipazione pubblica ma anche ai servizi pubblici di interesse economico generale – e dall'art. 18 che concerne la delega sulle partecipazioni societarie detenute dalle amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali. Tale ultima disposizione contiene altresì alcuni criteri generali e specifici – aggiuntivi - per le società partecipate dagli enti locali.

Se il testo dell'art. 16 - per l'ampiezza degli interventi che contempla - può indurre l'interprete a temere che la sfida della semplificazione per quanto tecnicamente ardua, di fatto, non impatterà sugli operatori del settore, i tre articoli successivi contemplano criteri direttivi che comporteranno modifiche rilevanti al complesso di norme regolatrici vigenti.

Il comma 2 dell'art. 16 introduce dei criteri – da ritenersi "comuni"- che fondamentalmente comporteranno: l'elaborazione di Testi Unici, l'introduzione di modifiche necessitate dalla garanzia

---

<sup>4</sup> Con riferimento al quadro giuridico di riferimento, un rapporto Assonime del 2008 evidenziava che la disciplina italiana delle società partecipate è composta da una congerie di disposizioni speciali - spesso introdotte per far fronte ad esigenze contingenti e senza un disegno organico – che appare inadeguata tanto allo scopo di assicurare il perseguimento di obiettivi di interesse generale quanto a praticare un'efficiente gestione delle imprese. Assonime rilevava che la debolezza della disciplina delle società partecipate era essenzialmente dovuta all'assenza di una chiara definizione dei ruoli e delle responsabilità. Dal 2008 gli interventi normativi in materia di società a partecipazione pubblica sono stati numerosi e apparentemente frammentari; tuttavia, come si evince dal Programma Nazionale di Riforma (nel DEF 2015, in virtù degli impegni assunti a Bruxelles il Legislatore nazionale assicura "la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa, la tutela e promozione della concorrenza, la riduzione e razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica, l'omogeneizzazione della disciplina interna con quella europea in materia di attività economiche di interesse generale") sono state intraprese iniziative volte alla razionalizzazione delle partecipazioni delle pubbliche amministrazioni e a riordinare il quadro normativo come appunto tramite la predisposizione di Testi Unici.

di coerenza dei realizzandi Testi, la risoluzione di antinomie in base ai principi generali<sup>5</sup>, l'indicazione esplicita delle norme abrogate<sup>6</sup>, l'informatizzazione<sup>7</sup> delle procedure.

Gli interventi si rivolgono alla “tutela e alla promozione della concorrenza”, come prevede l'art. 18 nell'indicare le finalità della delega, ma su questo particolare aspetto ci soffermeremo nel prosieguo.

## 2. - Le finalità della delega.

Dal 2008 gli interventi normativi in materia di società a partecipazione pubblica sono stati numerosi, in particolare, nell'ultimo biennio, soprattutto per rispondere alle esigenze sempre più impellenti di contenimento della spesa pubblica. A tal fine, il Governo italiano si è impegnato nei confronti della UE ad assicurare “la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa, la tutela e la promozione della concorrenza, la riduzione e razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica, l'omogeneizzazione della disciplina interna con quella europea in materia di attività economiche di interesse generale”<sup>8</sup>.

Ebbene, coerentemente con quanto preannunciato nel DEF 2015, il comma 1 dell'art. 18 della L. n. 124/2015, esplicitando le finalità della delega con stretto riguardo al settore delle società a partecipazione pubblica, ribadisce la necessità di assicurare la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa e la tutela della concorrenza.

L'esigenza di chiarezza - *ut supra* annunciato in premessa con riferimento alla lettura congiunta con le finalità dichiarate dall'art. 16 - comporterà interventi mirati ad assicurare un assetto depurato dalle incoerenze oggi ravvisabili.

E' noto infatti che l'attuale quadro normativo nazionale di riferimento, che disciplina le società a partecipazione pubblica, è frutto della stratificazione di una serie di interventi, susseguiti nel tempo. Al regime generale delineato dal codice civile - nel libro V, Titolo V, Capo V, relativo alle società per azioni, Sezione XIII, relativa alle società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici (articolo 2449 c.c.) - si sovrappongono una serie di disposizioni di carattere speciale, a volte riferite ad un'unica società (le c.d. società di diritto singolare), a volte riferite a gruppi di società (ad esempio, le società di gestione di servizi pubblici locali), altre volte ancora ad intere categorie (ad esempio, le società in partecipazione totalitaria o in partecipazione mista, maggioritaria o minoritaria).

In particolare negli ultimi anni, la disciplina delle società pubbliche è stata oggetto di una serie di interventi che ne hanno accentuato i profili di specialità. Sulla base degli interventi legislativi più recenti si è assistito ad una sottoposizione delle società pubbliche a misure di contenimento della spesa, a regole di trasparenza, a vincoli sull'organizzazione, nella misura in cui esse rappresentino solo una modalità, benché in forma privatistica, di esercizio di funzioni pubblicistiche. Tuttavia – nonostante la crescente applicazione di una normazione speciale

---

<sup>5</sup> Il Legislatore dunque nella lettera dell'articolo pare voler “ammettere” che sussiste la necessità di risolvere alcune incoerenze che sono, non solo – o esclusivamente – di carattere giuridico ma addirittura di natura logica e sistematica.

<sup>6</sup> Questa previsione si iscrive nel solco tracciato dalla prassi di indicare espressamente le disposizioni normative che devono intendersi abrogate.

<sup>7</sup> Il criterio istituzionalizza l'impiego di nuove tecnologie nel rapporto tra P.A. e destinatario dell'azione amministrativa.

<sup>8</sup> Cfr. Programma Nazionale di Riforma in Documento di Economia e Finanza 2015.

riguardante le società pubbliche sia stata esclusa per le società quotate in mercati regolamentati, per le quali continua ad operare il regime di mercato -, il complessivo assetto normativo che è venuto delineandosi non ha assunto le caratteristiche di un sistema organico e stabile: la disciplina speciale dettata per le società pubbliche continua ad apparire come un insieme di deroghe alla disciplina generale, soggette talvolta a frequenti ripensamenti.

L'incoerenza di sistema ravvisabile dagli interpreti è d'altra parte, addebitabile proprio al proliferare di interventi legislativi che, ad oggi, lungi dal fare chiarezza concettuale in ordine alle plurime locuzioni usate per riferirsi al settore delle società a partecipazione pubbliche, hanno dato adito anche ad incertezze sul piano giuridico.

Tra gli altri, uno dei dubbi maggiormente complessi da sciogliere riguarda le società "in house", atteso che la natura di tale tipologia di società "rimane ancora allo stato attuale completamente priva di una collocazione concettuale sua propria nell'ambito dell'ordinamento vigente. E le contraddizioni che, sotto vari aspetti, colpiscono le società che si trovano ad operare nel regime dell' "in house providing" derivano esattamente da tale deficit concettuale, non colmato né dalla giurisprudenza (ma appare difficile che possa farlo in un contesto di continue modifiche normative) né dal Legislatore (...)"<sup>9</sup>.

Per quanto invece concerne la tutela della concorrenza, corre l'obbligo di rappresentare che tale esigenza pare essere immanente ad ogni intervento legislativo innovatore nel settore di riferimento: si pensi ad esempio al disposto dell'art. 13 D.L. n.223/2006<sup>10</sup>, che esplicitava la *ratio legis* dell'introduzione di stringenti previsioni in materia di partecipazioni societarie e di possibilità per le società pubbliche di assumere servizi, sottolineando che l'intervento era necessitato "al fine di evitare alterazioni o distorsioni della concorrenza e del mercato e di assicurare la parità degli operatori nel territorio nazionale".

A ben vedere, per il Legislatore degli ultimi dieci anni, la finalità di tutela e promozione della concorrenza ha di fatto significato emanare norme volte a ridurre la presenza di società a partecipazione pubblica; vedremo in che termini il Legislatore delegato attuerà questa specifica finalità, considerato che l'operatività del criterio di razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni di cui alla lett. b) del comma 1 dell'art. 18 è estesa anche alle partecipazioni già in essere.

### **3. - Criteri direttivi in materia di società partecipate di cui all'art. 18 L. 124/2015.**

L'art. 18 della L. n. 124/2015, come si è già anticipato, reca i criteri direttivi dedicati al tema del riordino delle società partecipate. L'articolo consta di un unico comma: le lettere da a) ad l) contengono criteri riferiti a tutte le società a partecipazione pubblica mentre i criteri previsti dalla lettera m) sono vevoli solo per le società partecipate da enti locali e, apparentemente, sembrano

---

<sup>9</sup> In questi termini, R. Bianchini, *La riforma del sistema delle società a partecipazione pubblica*, in *Diritto, Altalex*, 15.

<sup>10</sup> D.L. recante "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il mantenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e contrasto all'evasione fiscale" (G.U. n. 153 del 4/07/2006). L'art. 13 è rubricato "Norme per la riduzione dei costi degli apparati pubblici regionali e locali a tutela della concorrenza".

delineare un regime più stringente rispetto a quelli predisposti a favore della generalità delle società a partecipazione pubblica.

Il criterio di cui alla lettera a) impone la distinzione delle società in base alla loro tipologia: indubbiamente da accogliere con favore siffatto criterio poiché consentirà un censimento ordinatorio all'interno dell'ampia casistica di società partecipate esistenti e comporterà l'individuazione delle cause giuridiche sottostanti a ciascun contratto associativo concluso dall'ente per la costituzione della singola società. Tale distinzione dovrà fondarsi su vari criteri, ora afferenti alle attività svolte e agli interessi pubblici di riferimento, ora alla misura e qualità della partecipazione e alla sua natura diretta o indiretta oppure, ancora, alla modalità diretta dell'affidamento o mediante procedura di evidenza pubblica.

Vi è poi il criterio di cui alla lett. b): razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni secondo efficienza, efficacia ed economicità con l'obiettivo - esplicitato dallo stesso articolo - di promozione e tutela della concorrenza.

Già questo era il tenore della disciplina risalente alla L. n.244/2007<sup>11</sup> (Legge finanziaria per il 2008), che ha introdotto nell'ordinamento, in virtù dell'art. 3, comma 27, disposizioni miranti a regolare l'intervento pubblico nell'economia attraverso la partecipazione di amministrazioni pubbliche a società di capitali "al fine di tutelare la concorrenza ed il mercato"; d'altra parte simili previsioni seguivano al Decreto Bersani<sup>12</sup> e al disegno di legge Lanzillotta che, pur non essendo mai stato approvato, fu precursore della *ratio* che poi ispirò il D.L. n.112/2008, convertito con modificazioni in L. n. 133/2008, e che ha comportato la riforma dell'art. 113 del TUEL<sup>13</sup>, restringendo oltremodo la possibilità di provvedere alla fornitura di servizi pubblici attraverso il ricorso ad affidamenti diretti ad organismi *in house*.

Il complesso dei succitati parametri dovranno orientare il riordino della disciplina per la costituzione di nuove società, l'individuazione delle condizioni e dei limiti da rispettare, nonché l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche alle società già esistenti, allorché necessarie allo svolgimento di compiti istituzionali o di tutela di interessi pubblici rilevanti.

Il Governo delegato avrà quindi il compito di chiarire le modalità applicative dei principi derivanti dalla normativa vigente in tema di assunzione e mantenimento di partecipazioni, considerato che questa distingue tra "società partecipate direttamente" e "società partecipate indirettamente"<sup>14</sup>. La frammentarietà e stratificazione del dato normativo, seguente ad una

---

<sup>11</sup> L. 24/12/2007, n. 244 "Disciplina per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (G.U. n.300 del 28/12/2007).

<sup>12</sup> D.L. n.223/2006 recante "Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il mantenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e contrasto all'evasione fiscale" (G.U. n. 153 del 4/7/2006) convertito in L. n.248/2006 (G.U. n.186 del 11.08.2006).

<sup>13</sup> D. Lgs. 18/08/2000, n. 267 "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (G.U. n.227 del 28/09/2000). L'art. 113 è appunto rubricato "Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici di rilevanza economica". La Corte Costituzionale ha annullato l'art. 113 bis rubricato "Gestione dei servizi pubblici privi di rilevanza economica" con sentenza 27/07/2004 n. 272, pubblicata, tra l'altro in *Foro it.* 2005, I, 2648, con nota di nota di V. Molaschi, *La gestione dei servizi pubblici locali "privi di rilevanza economica": prospettive e problemi in materia di servizi sociali a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale n. 272 del 2004*.

<sup>14</sup> La partecipazione dell'ente pubblico in una società può appunto essere diretta o indiretta. In tale ultima ipotesi, la gestione delle partecipazioni societarie può essere affidata ad una società di primo livello

regolazione casuale finalizzata per lo più a “tamponare” le situazioni di criticità di volta in volta evidenziate ha impedito finora la creazione di un sistema regolatorio unitario, sicché è assolutamente auspicabile l’emanazione di un decreto delegato che assegni alla – complessa – materia un assetto sistematico tale da poter rappresentare il testo di riferimento definitivo per l’interprete, non da ultimo in tema di composizione numerica degli organi amministrativi e di criteri di scelta dei componenti degli organi amministrativi<sup>15</sup>.

Il terzo criterio direttivo - lett. c) – concerne la responsabilità degli amministratori, dei dipendenti e dei titolari degli organi direttivi. Il criterio pare evocare la possibilità di inquadrare nella cornice dell’ “accountability” una responsabilità di tipo erariale nei confronti di amministratori e titolari di poteri all’interno delle società partecipate.

Il Governo delegato potrà “partire” dagli approdi giurisprudenziali conseguenti alle rilevanti pronunce delle SS.UU. della Corte di Cassazione in tema, i cui ultimi approdi hanno ripartito la giurisdizione tra giudice ordinario e contabile sulla scorta della distinzione tra condotte illecite degli amministratori o dei dipendenti che abbiano arrecato un danno alla società ovvero direttamente allo

---

(holding pura) che incorpora le società di gestione dei servizi pubblici di interesse generale;(in tal caso la holding svolge attività strumentali).

<sup>15</sup> Con stretto riferimento al dato normativo si consideri che l’art. 1, comma 729, della legge 27/12/2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) ha previsto che il numero complessivo di componenti del consiglio di amministrazione delle società partecipate totalmente anche in via indiretta da enti locali, non può essere superiore a tre, nel caso in cui la società abbia un capitale, interamente versato, inferiore a due milioni di EURO. Il limite è aumentato a cinque membri per le società con capitale, interamente versato, pari o superiore a due milioni di EURO. L’art. 1, comma 729, della legge 296/2006 prevede poi un diverso limite per le società miste partecipate direttamente o indirettamente da enti locali. In questo caso il numero massimo di componenti del consiglio di amministrazione designati dai soci pubblici locali, comprendendo nel numero anche quelli eventualmente designati dalle regioni, non può infatti essere superiore a cinque. Non esiste invece un limite al numero degli amministratori designati dal socio privato. In applicazione delle disposizioni richiamate al paragrafo precedente le società a partecipazione pubblica hanno provveduto ad adeguare i loro statuti, introducendo clausole di indirizzo che imponevano il rispetto dei limiti normativi in tema di numero dei componenti dell’organo amministrativo. Il quadro normativo sopra descritto è stato ulteriormente complicato dall’emanazione di disposizioni che hanno reso la nomina degli organi amministrativi ancor più problematica, incidendo sia sulla composizione numerica degli organi amministrativi, sia sui criteri di scelta dei componenti degli organi amministrativi. La disciplina in tema di composizione dei consigli di amministrazione delle società a partecipazione pubblica è contenuta nei commi 4 e 5 dell’art. 4 del D.L. n. 95/2012 il cui testo è stato interamente riscritto dal D.L. 90/2014, convertito con legge 114/2014. La disposizione dell’art. 4, rubricata “Riduzione di spese, messa in liquidazione e privatizzazione di società pubbliche”, è ora strutturata nel modo seguente. Il comma 4 dell’art. 4 stabilisce le modalità di composizione dei consigli di amministrazione delle “società controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, che abbiano conseguito nell’anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di amministrazioni pubbliche superiore al 90 per cento dell’intero fatturato”. Il comma 5 dell’art. 4 stabilisce invece le modalità di composizione dei consigli di amministrazione delle “altre società a totale partecipazione pubblica, diretta ed indiretta”. Il D.L. 24/06/2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla L. 11/08/2014, n. 114, ha inoltre disposto (con l’art. 16, comma 2) che, fatto salvo quanto previsto in materia di limitazione ai compensi, le modifiche introdotte in tema di composizione degli organi amministrativi si applicano “a decorrere dal primo rinnovo dei consigli di amministrazione successivo alla data di entrata in vigore” del suindicato decreto. Il comma 13 dell’art. 4 stabilisce infine che “Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle società quotate e alle loro controllate”.

Università degli Studi di Salerno

Stato o ad altro ente pubblico; ipotesi quest'ultima idonea a radicare la giurisdizione della Corte dei conti<sup>16</sup>.

Il quarto criterio direttivo – lett. d) – concerne la gestione della società con un preciso richiamo alla garanzia di onorabilità dei candidati e dei componenti degli organi di amministrazione proprio per rafforzare l'esigenza di salvaguardia dell'immagine del socio pubblico (esigenza parimenti esplicitata).

Antinomia risulta l'introduzione di sempre maggiori controlli con la ricerca di un'effettiva autonomia dei vertici societari dell'ente socio rispetto agli organi politici; il Governo seguendo questo criterio direttivo dovrà certamente partire dall'assetto fissato dal D. Lgs. n.39/2013<sup>17</sup> a sua volta attuativo di altra delega (L. 190/2012).

Il quinto criterio direttivo – lett. e) – concerne il personale e il compenso degli amministratori. La legge delega prevede sul tema una rivisitazione dell'impianto sul reclutamento del personale delle società pubbliche di cui all'art. 18, commi 1 e 2, D.L. n.112/2008<sup>18</sup>, poi convertito in L. n.133/2008<sup>19</sup>, la graduazione che il Governo dovrà compiere nell'emanando Testo unico, per quanto concerne il reclutamento del personale e il conferimento degli incarichi, si baserà

---

<sup>16</sup> Cfr. SS.UU., 19/12/2009 n. 26806, in *Foro Amministrativo - C.d.S.*, 2010, 1, 59 ss. con note di V. Tenore; *La giurisdizione della Corte dei conti sulle s.p.a. a partecipazione pubblica*; e di M. Sinisi, *Responsabilità amministrativa di amministratori e dipendenti di s.p.a. a partecipazione pubblica e riparto di giurisdizione: l'intervento risolutivo delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione*. Con riferimento al tema della responsabilità degli amministratori di società *in house* la Corte ha sottolineato che In tal caso, i limiti alla giurisdizione contabile non possono valere, atteso i caratteri tipizzanti della società *in house*, ovvero la natura esclusivamente pubblica dei soci, l'esercizio dell'attività in prevalenza a favore dei soci stessi e la sottoposizione ad un controllo corrispondente a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici. Quest'ultima non si colloca "come entità posta al di fuori dell'ente pubblico, il quale ne dispone come di una propria articolazione interna". (Così SS.UU., 25 novembre 2013 n. 26283, in *Foro Amministrativo*, 2014, 10, 2498 e ss. con nota di M. Di Lullo, *Responsabilità degli amministratori di società a partecipazione pubblica e giurisdizione della Corte dei conti: (soltanto) le società « in house » che gestiscono servizi pubblici sono pubbliche amministrazioni?*). Gli organi della società sono legati all'amministrazione da un vincolo gerarchico. Escluso un rapporto di alterità tra l'ente pubblico partecipante e la società *in house* che ad esso fa capo, la Cassazione conclude escludendo la distinzione della titolarità tra il patrimonio dell'ente e quello della società. Si configurerebbe, pertanto, un danno erariale, causato da condotte illegittime degli amministratori, in quanto arrecato ad un patrimonio riconducibile all'ente pubblico, che giustifica l'attribuzione alla Corte dei Conti della giurisdizione sulla relativa azione di responsabilità. Per approfondire ulteriormente i termini del dibattito giurisprudenziale rispetto al quale si censiscono i dirimenti interventi delle SS.UU. di cui qui si è dato conto, si rinvia, per una compiuta esposizione a L. Rossetti, *La responsabilità di amministratori di società pubbliche nell'evoluzione giurisprudenziale*, 20/04/2015, in [www.altalex.it](http://www.altalex.it).

<sup>17</sup> D.Lgs. 8/04/2013, n. 39 recante "Disposizioni in materia di inconferibilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico a norma dell'articolo 1, commi 49 e 50, della legge 6/11/2012, n.190" (G.U. n. 92 del 19 aprile 2013).

<sup>18</sup> D.L. 25/06/2008, n.112 recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria". Il testo del decreto-legge n. 112 (pubblicato nel supplemento ordinario n. 152/L alla Gazzetta Ufficiale n. 147 del 25/06/2008), coordinato con la legge di conversione 6/08/2008, n. 133, è pubblicato nella G.U. n.195 del 21/08/2008. L'art. 18 richiamato nel testo è inserito nel capo VI del D.L. 112/2008 ovvero nel capo dedicato alla liberalizzazione e regolazione.

<sup>19</sup> Vedi nota precedente.

su tutti i criteri distintivi previsti dal primo criterio direttivo introdotto dall'art. 18 e a cui ora si rinvia.

Ci si sarebbe aspettata la fissazione di paletti per quanto concerne il tetto dei compensi (considerato che di recente sono state introdotte norme *ad hoc* per ridurre i compensi dei manager pubblici) ma la legge delega pare non sconvolgere lo *status quo* connotato da una serie di interventi “mirati” ma non “sistematici”.

Proseguendo nell'analisi dei criteri direttivi fissati, con riferimento al sesto, settimo e decimo concernenti l'unificazione e pubblicazione dei dati economico-patrimoniali e il consolidamento dei bilanci, ciò che è evidente è che l'obiettivo di fondo è evitare che vi siano disparità tra operatori economici, al fine di non incorrere nel rischio di censure e sanzioni da parte della UE in ordine al rispetto dei principi e della disciplina comunitaria sugli aiuti di Stato.

L'ottavo e nono criterio concernono la graduazione delle deroghe agli istituti civilistici e l'ipotesi di insolvenza. In particolare con la lett. h) è inserito il seguente criterio: “eliminazione di sovrapposizioni tra regole e istituti pubblicistici e privatistici ispirati alle medesime esigenze di disciplina e controllo”: dare seguito a questo criterio significherebbe prendere atto delle diversità esistenti tra i diversi tipi di società, non ultime quelle qualificanti le ipotesi di “in house providing”.

Il “peso” della partecipazione pubblica alla società, “l'intensità” del suo rapporto con l'ente, la varietà degli obiettivi perseguiti, hanno favorito il moltiplicarsi della nascita delle più disparate tipologie di partecipazioni pubbliche societarie, e rispetto ad esse il Legislatore ha, progressivamente “aperto” a sempre più frequenti norme *ad hoc*, erosive del sistema giuridico di diritto comune<sup>20</sup>.

Uno degli aspetti portanti della legge in commento impone quindi l'obiettivo di giungere ad una disciplina chiara e semplificata, fondata sulla distinzione tra i diversi tipi di società in relazione ad attività svolte, interessi pubblici di riferimento, misura, qualità di controllo o meno, natura indiretta o diretta della partecipazione, modalità attraverso cui la società abbia ottenuto l'eventuale contratto pubblico gestito, quotazione in mercati regolamentati.

In tal modo, sulla base del principio di proporzionalità, si potrà ricostruire l'applicabilità o meno della disciplina rappresentata dalle norme comuni di diritto societario, potendosi dare luogo ad eventuali deroghe solo allorché necessarie al perseguimento degli interessi pubblici espressamente voluti e selezionati dal Governo/Legislatore.

Per quanto concerne il criterio di cui alla lett. i) (“possibilità di piani di rientro per le società con bilanci in disavanzo con eventuale commissariamento”) si rileva che la sua interpretazione

---

<sup>20</sup> L'imponenza del fenomeno del “capitalismo municipale” (l'espressione è di G. Napolitano, *Il capitalismo municipale*, IRPA, 1/2013) ha favorito il rafforzamento del carattere speciale delle società a partecipazione pubblica al punto che “ha smesso di produrre effetti soltanto o prevalentemente sui comportamenti delle pubbliche amministrazioni (e sulla relativa capacità di agire secondo le norme di diritto privato) per aggredire, in modo consistente il tipo giuridico delle società di capitali, fino a metterne in discussione l'intrinseca natura. (...) Il processo di *pubblicizzazione* dell'ordinamento delle società a partecipazione pubblica si è così spinto, come è noto, fino a creare nuovi equilibri sul piano della giurisdizione in materia di responsabilità per i danni provocati dagli amministratori e dai dirigenti delle società pubbliche e dall'assoggettamento di queste ultime alle procedure concorsuali” (in questi termini, H. Bonura, G. Fonderico, *Le partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche e i servizi pubblici locali di interesse economico generale in Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 5/2015, 651-652).

letterale presta il fianco all'ipotesi della elaborazione di una disciplina speciale, *rectius* "alternativa", a quella a cui sarebbero soggetti i privati in stato di insolvenza.

Passando poi ad analizzare i criteri specificatamente introdotti in tema di società partecipate da enti locali, notiamo che la lettera m) dell'art. 18 contiene tre ulteriori criteri relativi a tre distinte problematiche: i) razionalizzazione e riduzione dell'entità e del numero delle partecipazioni; ii) trasparenza delle informazioni relative alle società partecipate; iii) tutela dei livelli occupazionali.

Il primo nucleo tematico è quello relativo ai criteri di cui ai numeri 1, 2, 3, 5 della lett. m). Dalla lettura di tali criteri si evince *in primis* la contrapposizione fra le società previste dal punto 1) "che gestiscono servizi strumentali e funzioni amministrative" e società previste dal punto 2) "che gestiscono servizi pubblici di interesse economico generale".

Appare non immediata e sicuramente non semplice la distinzione tra le due tipologie di società sia perché l'intento di razionalizzare la partecipazione degli enti locali finirebbe per essere svilito, sia perché non si ravvisa coerenza con la lett. b)<sup>21</sup> dell'art. 18 che pare precludere – giustamente – la dicotomia tra società strumentali e società operanti nei servizi pubblici<sup>22</sup>. In generale, infatti, la gestione di servizi pubblici di interesse economico generale non sarebbe da considerare nozione alternativa ad un'attività strumentale poiché ciò che rientra nei compiti istituzionali di un ente difficilmente differisce dallo svolgimento di un'attività strumentale o da una funzione pubblica.

I due ulteriori criteri direttivi di cui ai numeri 3 e 5 sono un corollario dei numeri 1 e 2 poiché puntano all'introduzione di modalità di dismissione delle partecipazioni non consentite ed ad un sistema sanzionatorio per gli enti locali non ottemperanti alle previsioni del Legislatore.

I criteri di cui ai numeri 4 e 7 prevedono la promozione della trasparenza dell'informazione e il rafforzamento del sistema dei controlli interni previsti dal Testo Unico di cui al D. Lgs. n. 267/2000. Tali misure sono certamente auspicabili poiché tendono a garantire l'uniformità di informazioni che ciascun ente socio deve richiedere alle proprie società partecipate e ad evitare ciò che solitamente, per prassi, accade ovvero che ciascuna amministrazione richieda informazioni alle proprie partecipate in assenza di un predeterminato schema comportamentale perimetrato dal Legislatore.

Particolarmente rilevante è poi la tutela dei livelli occupazionali indicata dal n.6 della lett. m) tenuto conto tanto dell'attuale contingenza economica quanto delle varie disposizioni regolamentari emanate in precedenza con la finalità di tutela dei livelli occupazionali censibili al momento dello svolgimento di una gara per l'affidamento del servizio pubblico. L'aspetto sotteso

---

<sup>21</sup> Tra i vari principi e criteri direttivi che l'art. 18, comma 1 impone siano osservati dal decreto legislativo volto al riordino della disciplina in materia di partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche, soccorre anche il criterio di cui alla lett b), che così recita: "ai fini della razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni pubbliche secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, l'assunzione ed 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, quali la gestione di servizi di interesse economico generale; applicazione dei principi della presente lettera anche alle partecipazioni pubbliche già in essere".

<sup>22</sup> Tale disposizione delega il Governo a definire condizioni e 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.

dal Legislatore al punto 6 della lettera m) concerne eminentemente i processi di ristrutturazione e privatizzazione delle società a partecipazione pubblica poiché intento del Legislatore è che il Governo delegato preveda per siffatte ipotesi strumenti (anche contrattuali) volti a scongiurare - e contenere - l'eventuale abbassamento dei livelli occupazionali.

Balza agli occhi l'assenza nel testo dell'art. 18 di indicazioni precipue in materia di prevenzione della corruzione, mentre debole – sia pur non univoco - è il riferimento al tema della trasparenza; tuttavia, vista l'indubbia rilevanza e attualità che tali aspetti rivestono, soprattutto nel settore di cui trattasi, per coerenza sistematica, l'interprete è tenuto a leggere l'art. 18 in combinato disposto con l'art. 7<sup>23</sup> - inserito nel capo I "Semplificazione amministrativa" - che appunto disciplina la revisione e semplificazione delle disposizioni in materia di prevenzione alla corruzione, pubblicità e trasparenza.

#### **4. - Criteri direttivi in materia di servizi economici di interesse generale di cui all'art. 19 L.124/2015.**

L'art. 19 detta criteri ulteriori valevoli per la materia dei servizi pubblici di interesse generale, materia autonoma da quella delle società partecipate, eppure volutamente collegata a quest'ultima dal Legislatore con la previsione della disciplina comune di cui all'art. 16.

La locuzione "servizi economici di interesse generale"<sup>24</sup> è di matrice comunitaria mentre il Legislatore nazionale<sup>25</sup> ha sovente utilizzato la locuzione "servizi pubblici"<sup>26</sup>: se da un lato

---

<sup>23</sup> Si noti che in virtù di quanto disposto dal comma 1 dell'art. 7, il Governo è delegato ad adottare, entro 6 mesi, dalla data di entrata in vigore della legge delega medesima uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e "correttive" del decreto legislativo 14 marzo 2013 n.33 in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dall'articolo 1, comma 35, della legge 6 novembre 2012, n.190 nonché degli ulteriori criteri direttivi fissati dalle lettere di cui consta il comma 1 dell'articolo 7 medesimo.

<sup>24</sup> Il concetto di "servizio di interesse economico generale" richiama quello di "servizio pubblico", utilizzato dagli ordinamenti nazionali. Si tratta di una nozione autonoma del diritto comunitario che abbraccia quella squisitamente nazionale di "servizio pubblico". La scelta dei redattori dei Trattati di utilizzare un termine diverso deriva dalla considerazione della non coincidenza storica e contenutistica delle due locuzioni.

<sup>25</sup> Tra l'altro nemmeno il *nomen* "servizio pubblico" è riconducibile al medesimo istituto giuridico-amministrativo in tutti i Paesi membri; la stessa nozione non è uniforme. Sin dalle origini del processo di integrazione europea possono distinguersi due principali modelli di organizzazione dei pubblici servizi negli Stati membri: un modello liberale (che trova la sua massima espressione nell'ordinamento tedesco) ed un modello classico (riconducibile al *service public* di matrice francese). Il primo modello storicamente si ancora alla dottrina tedesca dell'Ordoliberalismo il cui obiettivo principe è creare un sistema giuridico in grado di evitare la concentrazione del potere economico in capo a poche entità siano esse pubbliche o private. Secondo questa dottrina l'intervento pubblico nell'economia è ammissibile nella misura in cui crei le condizioni per evitare gli effetti nocivi di concentrazioni del potere economico a scapito della collettività. La disciplina del servizio pubblico ha soltanto la funzione di sottrarre al mercato determinati servizi prevedendo obblighi di informazione al pubblico, regole sugli obblighi e sulle caratteristiche del servizio pubblico. Il modello classico (a cui si ispirano i sistemi francese ed italiano) prevede specifici regimi per il servizio pubblico; i concessionari del servizio pubblico hanno obblighi di base come la continuità, regolarità ed universalità del servizio. L'intervento pubblico viene legittimato proprio sulla scorta dei suddetti presupposti.

leggendo il testo dell'art. 19 si è portati a credere che il Legislatore utilizzando la locuzione “servizi economici di interesse generale” abbia inteso esprimere un intento uniformatore e di convergenza in un'unica disciplina dell'intero fenomeno, sorgono poi dubbi se si considera che la già citata lett. b) dell'art. 18 riproduce la locuzione “servizi di interesse economico generale”.

Sarà il Governo delegato dunque a decidere se riunire la variegata fenomenologia nel perimetro di un'unica locuzione traducendola poi – “über alles” - in un'unica categoria giuridica.

Attualmente i servizi pubblici locali sono normati da fonti settoriali o, in ultima istanza, dai principi generali sedimentatisi nel tempo. L'esercizio della delega colmerà sostanzialmente il vuoto provocato dall'esito dei referendum abrogativi del 2011<sup>27</sup> che ha comportato l'azzeramento della disciplina generale dei servizi pubblici; la *vacatio iuris* creatasi per effetto dell'abrogazione della disciplina sui servizi pubblici di rilevanza economica ha però indubbiamente trovato la sua naturale rete di contenimento nelle disposizioni comunitarie (segnatamente nell'articolo 86, paragrafo 2 del Trattato della Comunità Europea trasfuso nell'art. 106 del TFUE<sup>28</sup>).

Con stretto riguardo ai criteri direttivi a cui il Governo delegato dovrà attenersi, osserviamo che la lett. a) dell'art. 19, sembra assegnare agli enti locali la funzione di definire quali siano i servizi universali da garantire alla collettività nell'ambito del proprio territorio di riferimento, al fine di assicurarle la soddisfazione dei bisogni che, specificamente, le pertengono. Addirittura, l'individuazione delle attività di interesse generale viene elevata a funzione fondamentale dei comuni e delle città metropolitane

Viene dunque riconosciuta autonomia organizzativa agli enti; tuttavia spetta ai decreti delegati intervenire sui processi decisionali per rafforzare e assicurare trasparenza e condizioni di verificabilità<sup>29</sup>.

Il secondo criterio prevede la soppressione di tutti i regimi di esclusiva non conformi ai principi generali della materia.

Dalla lettura in combinato disposto dei due criteri si evince che i due elementi connotanti a livello definitorio il servizio pubblico locale sono diluiti nella definizione più vasta di servizi di interesse economico generale; se questo è l'intento del Legislatore, nel novero dei servizi di interesse pubblico generale, rientreranno le attività volte a soddisfare i bisogni primari della

---

<sup>26</sup> Come osserva C. Iannone, *L'intervento pubblico nell'economia e le regole di concorrenza*, 2009, Torino, .62 e ss., la nozione di servizio di interesse economico generale ha “destabilizzato l'idea nazionale di servizio pubblico”.

<sup>27</sup> Nel giugno 2011 i cittadini italiani sono stati chiamati a rispondere a 4 quesiti referendari promossi da comitati referendari (due sull'acqua, uno sul nucleare ed uno sul legittimo impedimento). Un quesito contemplava l'abrogazione dell'art. 23 bis D.L. n.112/2008 che disciplinava la gestione dei servizi a rilevanza economica. La norma abrogata obbligava l'Ente locale ad affidarsi al mercato per la gestione del servizio, post referendum è venuto meno “l'obbligo” ma è rimasta la necessità di optare per il modello di gestione più idoneo. La Corte Costituzionale, pronunciandosi sull'ammissibilità del detto referendum, con la sentenza 24/2011 aveva affermato: “Nel caso in esame, all'abrogazione dell'art. 23 bis, da un lato non conseguirebbe alcuna reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo (reviviscenza, del resto, costantemente esclusa in simili ipotesi sia dalla giurisprudenza di questa Corte – sentenze n.31 del 2000 e n.40 del 1997 – sia da quelle della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato); dall'altro, conseguirebbe l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica”.

<sup>28</sup> *Id est*, Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

<sup>29</sup> Si legga sul punto BONURA, FONDERICO, *Le partecipazioni*, cit., 654.

collettività ma saranno comuni e Città metropolitane ad individuare tali bisogni, essendo prevista al contempo la soppressione dei regimi di esclusiva (e ciò potrebbe tradursi nella liberalizzazione dei servizi sottesa alla finalità principe della delega di applicazione del principio di tutela e “promozione” della concorrenza).

Nella cornice della legge n.124/2015 non vi è però un’espressa indicazione in merito alla modalità di affidamento dei servizi, anche se è evidente che l’*imprinting* dei primi tre criteri direttivi è proprio l’ambizione di favorire il dispiegarsi di fenomeni concorrenziali nel mercato di riferimento.

La lett. e) invece si occupa di tracciare le direttrici per i casi in cui non sussistano presupposti per far sviluppare la concorrenza nel mercato, prevedendo che il Governo individui “le modalità di gestione o di conferimento della gestione dei servizi nel rispetto dei principi dell’ordinamento europeo, ivi compresi quelli in materia di autoproduzione e dei principi generali relativi ai contratti pubblici”. Ecco dunque che per il tramite del rinvio ultimo ai principi comunitari – e in particolare al concetto dell’autoproduzione - ritrova conferma e legittimazione l’ “in house providing”; il diretto riferimento all’autoproduzione sembrerebbe una chiara indicazione per il Governo a far rientrare fra le possibili forme di gestione dei servizi pubblici di interesse economico generale appunto anche il citato modello dell’ “in house providing”.

Merita menzione poi la lett. m) dell’art. 19 in tema di proprietà degli impianti strumentali per lo svolgimento del servizio pubblico, poiché il criterio direttivo rinvia “al principio di tutela e valorizzazione della proprietà pubblica”, oltre che ai principi di efficienza, di promozione della concorrenza, di contenimento dei costi di gestione, di semplificazione. La valorizzazione della proprietà pubblica è dunque temprata dalla necessità di favorire la tutela della concorrenza proprio rendendo “contendibile” il servizio ma il Governo delegato, anche se forte di queste enunciazioni di criteri e principi, dovrà affrontare le ardue questioni economiche connesse alla proprietà delle reti senza dimenticare che alcune società operanti nei servizi pubblici sono quotate in borsa.

## 5. – Conclusioni.

Da quanto emerso dalla disamina dei criteri direttivi da cui promaneranno gli attesi Testi Unici, la visione del Legislatore delegante poggia su una necessità ed una finalità preponderante: il contenimento dei costi è un’impellente necessità, la promozione della concorrenza intesa come “level playing field” tra partecipate pubbliche e imprese private è la finalità principale.

Il contenimento dei costi, verosimilmente, si attesterà sulla via del riordino poiché potrebbe portare oltre alla semplificazione normativa – e conseguentemente procedurale – anche ad un sensibile sfoltoimento del numero delle partecipate mentre non scontata potrebbe essere la promozione della concorrenza, *rectius*, l’effettiva promozione della concorrenza. La superfetazione di criteri direttivi nell’ottica del Legislatore dovrebbe assicurare il conseguimento degli obiettivi prefissati favorendo la (meticolosa) normazione dei vari aspetti di vita della società o di prestazione del servizio alla collettività ma realisticamente, per converso, potrebbe portare alla pedissequa catalogazione delle società a partecipazione pubblica ed a troppi e rigidi precetti<sup>30</sup> espressi dal

---

<sup>30</sup> Già nel rapporto 2008 di Assonime si osservava che “per risolvere i problemi non appare sufficiente l’imposizione di vincoli di natura pubblicistica sull’organizzazione e la gestione delle società a partecipazione pubblica, secondo l’approccio avviato con le finanziarie per il 2007 ed il 2008 in reazioni ad  
Università degli Studi di Salerno

Legislatore che, invece di semplificare l'operatività del mercato, finirebbero per ingessarlo. L'auspicio è che il timore da interprete che qui si esterna venga fugato dalla lettura degli emanandi Testi Unici.

### Bibliografia

- Anci, *Nota di lettura alla Legge 7 agosto 2015, n. 124*.
- Assonime, *Principi di riordino del quadro giuridico delle società pubbliche*, Roma, 2008.
- Assonime, *Documento Note e Studi n.11*, 12/11/2015.
- R. BIANCHINI, *La riforma del sistema delle società a partecipazione pubblica*, Collana in *Diritto*, Altalex Editore, 2015.
- H. BONURA, G. FONDERICO, *Le partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche e i servizi pubblici locali di interesse economico generale in Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 5/2015, 651 e ss.
- G. BRUZZONE, *La disciplina delle società a partecipazione pubblica: verso un riassetto*, Assonime, in *Note e Studi n.11/2015*.
- R. CAPRINO, *Riforma p.a., rotta sui servizi*, Italia Oggi, 29/08/2015, 32.
- M. DI LULLO, *Responsabilità degli amministratori di società a partecipazione pubblica e giurisdizione della Corte dei conti: (soltanto) le società « in house » che gestiscono servizi pubblici sono pubbliche amministrazioni?*, in *Foro Amministrativo*, 2014, 10, 2498 e ss.
- F. GAVIOLI, *Riassetto della disciplina delle partecipate sotto la lente di Assonime*, 30/11/2015, *Quotidiano enti locali e PA*, Sole 24 Ore.
- C. IANNONE, *L'intervento pubblico nell'economia e le regole di concorrenza*, 2009, Torino, 62 e ss..
- V. MOLASCHI, *La gestione dei servizi pubblici locali <<privi di rilevanza economica>>: prospettive e problemi in materia di servizi sociali a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale n. 272 del 2004*, in *Foro italiano*, 2005, I, coll. 2652-2656.
- L. ROSSETTI, *La responsabilità di amministratori di società pubbliche nell'evoluzione giurisprudenziale*, 20/04/2015, in [www.altalex.it](http://www.altalex.it).
- M. SINISI, *Responsabilità amministrativa di amministratori e dipendenti di s.p.a. a partecipazione pubblica e riparto di giurisdizione: l'intervento risolutivo delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione*, in *Foro Amministrativo - C.d.S.*, 2010, 01, 77 e ss.
- V. TENORE; *La giurisdizione della Corte dei conti sulle s.p.a. a partecipazione pubblica*, in *Foro Amministrativo - C.d.S.*, 2010, 01, 92 e ss.

---

alcune evidenti degenerazioni del sistema. Nel vasto insieme delle società partecipate, infatti, vi sono anche società che operano sul mercato, per le quali l'introduzione di rigidità gestionali, basata su un'implicita assimilazione alle pubbliche amministrazioni, risulta controproducente per l'efficiente gestione dell'impresa e, indirettamente, anche per il buon utilizzo delle risorse pubbliche”.

Università degli Studi di Salerno