

## Capitolo I

# L'INTERVENTO DELLO STATO NELL'ECONOMIA: CENNI INTRODUTTIVI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il capitalismo di Stato. – 2.1. Il caso Italia: tra vecchie e nuove forme di intervento statale. – 3. Il generale contesto normativo e culturale. – 4. Le dimensioni e il rilievo del fenomeno. – 5. La natura delle società pubbliche. – 5.1. Le posizioni della giurisprudenza sulla natura delle società pubbliche.

### 1. *Premessa*

Lo studio della *corporate governance* delle società a partecipazione pubblica, la cui disciplina è stata di recente oggetto di un organico intervento legislativo di riordino, fa affiorare tra i ricordi le parole di Aristotele: “[I]a legge è ordine, e una buona legge significa un ordine giusto: ora un numero troppo smisurato non può avere ordine [...]”<sup>1</sup>, tratte dall’opera la *Politica*, precisamente dal libro VII, ove l’Autore cerca di delineare l’immagine dello stato ideale confrontandola con quella dello stato reale.

In tale opera, il celebre filosofo greco, nella determinazione delle caratteristiche essenziali che lo stato ideale deve possedere, si occupa in dettaglio del tema della distribuzione dei poteri, in tal modo rafforzando la prima intuitiva suggestione di un possibile richiamo che coinvolge molteplici settori del nostro ordinamento giuridico, e certamente anche le dinamiche di *governance*<sup>2</sup> delle società pubbliche.

---

<sup>1</sup> ARISTOTELE, *Politica*, libro VII, a cura di C.A. Viano, Milano, 2002, p. 4.

<sup>2</sup> La locuzione *corporate governance*, di frequente uso quotidiano tanto per i giuristi quanto per i cultori delle dottrine manageriali, a fronte di un uso smodato, che forse appunto sconfina nell’abuso, presenta, nelle interpretazioni della dottrina una molteplicità di possibili significati, tutti comunque facenti riferimento in un modo o nell’altro a criteri di distribuzione dei poteri. Una ineliminabile polisemia, quella dell’espressione *corporate governance*, sicuramente dovuta anche ai differenti climi culturali nei quali si è sviluppato il relativo dibattito (v. A. GAMBINO, *Governo societario e mercati mobiliari*, in *Giur. comm.*, 1997, I, p. 788), e alle caratteristi-

Oltre al tema della distribuzione dei poteri, altri elementi comuni sembrano avallare tale possibile collegamento tra le riflessioni dello Stagirita e la materia in analisi. Tra questi, il soggetto – lo Stato appunto – le cui azioni sono oggetto di riflessione, la ricerca di una regolamentazione che deve esprimere un adeguato compromesso tra istanze spesso diametralmente contrapposte, e l'anelito verso un ordine ispirato dall'etica.

Come è noto, nella individuazione delle caratteristiche essenziali che lo stato ideale deve avere, Aristotele fa uso del criterio della “*medietas*”, quel giusto mezzo che nel suo pensiero caratterizza anche la virtù etica. Un senso della “misura”, quindi, quale criterio dell'ordine e della bellezza.

Ebbene, tale misura, da intendersi quale limite e ordine (*kósmos*), sembra possa utilmente applicarsi anche a un contesto quale quello delle regole delle società a partecipazione pubblica, che nel tempo ha assunto una dimensione

---

che del sistema finanziario di riferimento (si v. sul punto: G. ROSSI, *Concorrenza, mercati finanziari e diritto societario*, in *Riv. soc.*, 1999, p. 1305 ss.; P.G. JAEGER, P. MARCHETTI, *Corporate governance*, in *Giur. comm.*, 1997, I, p. 625 ss.; M. MAUGERI, *Regole autodisciplinari e governo societario*, in *Giur. comm.*, 2002, I, p. 88, nt. 2). Secondo E. WYMEERSCH, *Current developments in corporate governance in Europe*, in *Le nuove funzioni degli organi societari: verso la Corporate Governance?*, Atti del Convegno Courmayeur 28-29 settembre 2001, Milano, 2002, p. 65, “[c]orporate governance is an ambiguous notion. It has no definite meaning. It has become clear that it refers to a process, and not to an objective”. Secondo W. BESSLER, F.R. KAEN, H.C. SHERMAN, *Going Public: A Corporate Governance Perspective*, in *Comparative corporate governance – The state of the art and emerging research*, a cura di K.J. Hopt, H. Kanda, M.J. Roe, E. Wymeersch, S. Pridge, Oxford, 1998, p. 570, “*corporate governance is an intractable term*”; L. ENRIQUES, *Codici di corporate governance, diritto societario e assetti proprietari: alcune considerazioni preliminari*, in *Banca impresa società*, 2003, p. 97. Secondo L.A. BIANCHI, *Corporate governance*, in *Riv. soc.*, 1996, p. 405 (scritto al quale si rinvia per un primo orientamento bibliografico nella sterminata letteratura in materia), la sola ricognizione dei molteplici aspetti giuridici che possono essere ricondotti a tale problematica è già di per sé operazione complessa e articolata. L'espressione in parola, ad ulteriore riprova delle difficoltà che presenta per gli studiosi, “non sembra facilmente traducibile nella nostra lingua; e i tentativi in questo senso non appaiono averne reso il significato in modo preciso. Tanto vale impiegarlo nella forma originale”, così P.G. JAEGER, P. MARCHETTI, *Corporate governance*, cit., p. 625. Gli stessi AA., p. 643, ricordano che la *corporate governance* riguarda problemi che solo apparentemente hanno carattere tecnico-giuridici, ma in realtà sono carichi di implicazioni politico-economiche e politico-legislative, e individuano, *in subiecta materia*, un complicato problema definitorio. Dell'avviso che le incertezze sulla nozione altro non siano che il riverbero della congenita imperfezione dello stesso diritto societario M.R. FERRARESE, *Della corporate governance, ovvero dell'imperfezione del diritto societario*, in AA.VV., *Governo dell'impresa e mercato delle regole, Scritti giuridici per Guido Rossi*, t. I, Milano, 2002, p. 387 ss. L'A. svela una sorta di doppiezza semantica nel concetto, che si presenta al contempo come “un contenitore di problemi intrinseci dell'organizzazione societaria e come un repertorio di soluzioni degli stessi”, così a p. 394. Sul tema v. anche J.R. MACEY, *Corporate governance. Promises Kept, Promises Broken*, Princeton-Oxford, 2008, p. 1 ss.

“alluvionale”, con regole che spesso hanno oscillato tra due estremi che sono espressione di quel dualismo pubblico-privato che costituisce l'essenza stessa delle società pubbliche<sup>3</sup>.

E quindi, come nella polis ideale non si può che elevare la “*medietas*” a criterio costitutivo, così nelle società pubbliche, espressione di un dualismo che trova manifestazione in istanze regolatorie contrapposte, nella ricerca del *kósmos* come “ordine”, cioè di un mondo ordinato, in contrapposizione al disordine del *cháos*, sembra utile ricorrere all'equilibrio, all'armonia di contrari quale criterio ordinante. Un criterio alla luce del quale condurre l'analisi del quadro normativo per le società pubbliche.

Una analisi che vede imprescindibile una preliminare ricostruzione del lungo dibattito, ancora vivo, su alcuni aspetti fondamentali delle società a partecipazione pubblica, quali quello sulla loro natura, quello sulle relazioni tra società ed enti soci, quello sull'eventuale modificazione dello schema causale rispetto alle società di diritto comune, quello sulle modalità di azione della società e sulle responsabilità connesse, e ancora quello sull'ammissibilità di tipi societari differenti da quelli previsti dal codice civile.

Una riflessione, quella sulla rinnovata disciplina delle società pubbliche, che non può infatti non prendere le mosse dal – e inserirsi nel – lungo e approfondito confronto dottrinale e giurisprudenziale sugli aspetti appena ricordati. E, ancora, una riflessione che deve essere condotta tenendo ben fermo l'autorevole insegnamento secondo cui l'ordinamento dei problemi e la formulazione delle relative soluzioni riescono tanto più felici quanto più precisa sia la coscienza dei rapporti tra la fattispecie – giuridicamente considerata – e la struttura del paese. Infatti, solo una analisi condotta alla luce di questa consente di conferire a problemi e soluzioni giuridiche il loro giusto senso e preciso valore. Il rifiuto di una siffatta considerazione, si è detto, avrebbe l'effetto di riportare, in sostanza, a una premessa giusnaturalistica, ossia alla premessa della costanza delle varie fattispecie e delle relative problematiche indipendentemente dalla diversità delle molteplici strutture sociali<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> P. CHITI, *Le carenze della disciplina delle società pubbliche e le linee direttrici per un riordino*, in *Giornale dir. amm.*, 2009, p. 1115 ss., parla di disordine legislativo. F. FIMMANÒ, *L'ordinamento delle società pubbliche tra natura del soggetto e natura dell'attività*, in *Il Caso.it*, II, 245/2011, e poi anche in *Le società pubbliche*, a cura di F. Fimmanò, Milano, 2011, (dal quale si cita), p. 25, definisce “tormentata” la legiferazione in materia di società pubbliche. P. BENAZZO, *La governance nelle società a partecipazione pubblica tra diritto comune e diritto speciale*, in *Riv. dir. soc.*, 2011, p. 17, parla di una realtà nella quale l'incertezza è “enfaticizzata da un dato normativo frammentato, disorganico e, spesso, distonico”. Sul punto, per considerazioni analoghe, anche C. IBBA, *Le società a partecipazione pubblica: tipologia e discipline*, in *Le società pubbliche*, a cura di C. Ibba, M.C. Malaguti, A. Mazzoni, Torino, 2011, p. 1.

<sup>4</sup> T. ASCARELLI, *Tipologia delle società per azioni e disciplina giuridica*, in *Riv. soc.*, 1959, p. 1001.

Il necessario ossequio a tale insegnamento impone quindi di osservare qui, con irrinunciabile premessa all'analisi dell'impianto legislativo delle società pubbliche, che queste presentano una singolare complicazione, data dall'esistenza di due distinti piani di interessi e relative logiche che ispirano il legislatore. Uno, espresso e manifesto, e un altro, più legato alle logiche del potere che a quelle del diritto, meno facilmente esplicitabile, sebbene a tutti ben noto, e che rimane però sottotraccia<sup>5</sup>. Tale duplicità, carica di contraddizioni, si riverbera inevitabilmente sul complesso di norme in parola, determinando, anche a causa del diverso modo di condizionare le scelte del legislatore, delle distorsioni dell'impianto normativo.

Come è evidente, si tratta di una problematica che inerisce al dibattito relativo al rapporto tra interesse sociale e interesse pubblico o, meglio, alla commistione tra i due (il secondo dei quali è veicolato nella società dal socio pubblico portatore dello stesso<sup>6</sup>), e che trova collocazione nel più generale e delicato ambito dei rapporti tra Stato e mercato<sup>7</sup>.

Quest'ultima sembra invero una imprescindibile prospettiva di analisi nel

<sup>5</sup> F. MERUSI, *Sentieri interrotti della legalità*, Bologna, 2007, p. 11, osserva che il Parlamento, costretto a privatizzare, cerca comunque "di non perdere la 'presa' su organizzazioni che, almeno formalmente, ha privatizzato. E si inventa il 'diritto privato' speciale che altro non è che una 'riserva' di potere ancora pubblico, nascosto sotto apparenti rinvii all'autonomia privata". Sul punto v. anche F. FIMMANÒ, *L'ordinamento delle società pubbliche tra natura del soggetto e natura dell'attività*, cit., p. 30 ss.

<sup>6</sup> Il risalente dibattito sulla natura delle società a partecipazione pubblica, sui rapporti tra dette società e gli enti soci, sulla presunta o reale modificazione dello schema causale delle società, e sulle modalità di azione delle società pubbliche, non ha perso, col passare del tempo, interesse e vivacità. Sul tema si v. i fondamentali lavori: T. ASCARELLI, *Appunti di diritto commerciale (Società e associazioni commerciali)*, Roma, 1983, p. 350 ss.; G. FRÈ, *Nuovi provvedimenti e nuovi problemi in tema di società azionarie*, in *Riv. dir. comm.*, 1936, I, p. 577 ss.; G. FERRI, *Azionariato di Stato e natura giuridica dell'ente*, in *Foro it.*, 1941, I, c. 199 ss.; A. ARENA, *Le società commerciali pubbliche (natura e costituzione) – Contributo allo studio delle persone giuridiche*, Milano, 1942; L. MENGONI, *Sul concetto di azienda con prevalente partecipazione statale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1958, p. 153 ss.; M.S. GIANNINI, *Le imprese pubbliche in Italia*, in *Riv. soc.*, 1958, p. 227 ss.; A. ROSSI, *Società con partecipazione pubblica*, in *Enc. giur.*, XXIX, Bologna-Roma, 1988, p. 1 ss.; F. GOISIS, *Contributo allo studio delle società in mano pubblica come persone giuridiche*, Milano, 2004; M. RENNA, *Le società per azioni in mano pubblica*, Torino, 1997; R. RORDORF, *Le società "pubbliche" nel codice civile*, in *Società*, 2005, p. 423 ss.; G. DI CHIO, *Società a partecipazione pubblica*, in *Dig. disc. priv., sez. comm.*, vol. XIV, Torino, 1997, p. 158 ss.; G. COTTINO, *Partecipazione pubblica all'impresa privata ed interesse sociale*, in *Arch. giur.*, 1965, e poi anche in *Scritti in memoria di Alessandro Graziani*, I, *Impresa e società*, Napoli, 1968, p. 399 ss., dal quale si cita. Sul tema si segnala anche l'importante sentenza, Cass., sez. un., 6 maggio 1995, n. 4989, in *Foro it.*, 1996, I, c. 1363, con nota di F. Caringella.

<sup>7</sup> P. MONTALENTI, *Le società a partecipazione pubblica: spunti di riflessione*, in *NDS*, 2010, p. 10.

tentativo di inquadrare i molteplici profili evocati e dare a essi la giusta collocazione alla luce di quel criterio di ordine sopra indicato.

Una prospettiva che quindi sembra possa utilmente contribuire nel dare ordine e unitarietà a un tema, quello oggetto delle presenti riflessioni, altrimenti difficilmente riconducibile a unità, in realtà solo ingannevolmente offerta dalla denominazione società pubbliche.

Come infatti spesso accade che il successo di una formula linguistica non dipenda dalla bontà e precisione della medesima, piuttosto dalle suggestioni che è in grado di generare, così sembra si possa dire anche per l'espressione "società a partecipazione pubblica", o la sua corrispondente versione breve "società pubbliche"<sup>8</sup>. Invero, in un panorama dottrinario che presenta un elevato grado di articolazione e complesse differenziazioni, alle quali si aggiunge una eterogenea e composita serie di posizioni giurisprudenziali, su un punto sembra sia possibile rilevare un generale consenso, ossia che non esiste una categoria unitaria di società a partecipazione pubblica<sup>9</sup>. Più che di "società pubblica" come fattispecie unitaria, si è attentamente osservato, ci si trova in-

---

<sup>8</sup> Per una analisi del significato del sintagma "società pubbliche" si v. G. NAPOLITANO, *Le società pubbliche tra vecchie e nuove tipologie*, in *Riv. soc.*, 2006, p. 1000 ss. Avverte dell'ambiguità che ha ormai assunto la locuzione "società pubbliche", in ragione delle svariate tipologie di società ad essa riconducibili, C. IBBA, *Le società a partecipazione pubblica, oggi*, in *NDS*, 3, 2010, p. 20. M. CAMMELLI, M. DUGATO, *Lo studio delle società a partecipazione pubblica: la pluralità dei tipi e le regole del diritto privato. Una premessa metodologica*, in *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, a cura di M. Cammelli e M. Dugato, Torino, 2008, p. 1, parlano di "decine di 'tipi' di società (o di singole società), disciplinati da norme e da principi differenti, il cui unico denominatore comune finisce per essere la presenza di un ente pubblico (primario o derivato) nel capitale sociale"; in termini molto simili si esprime anche P. BENAZZO, *La governance nelle società a partecipazione pubblica tra diritto comune e diritto speciale*, cit., p. 17; M. CLARICH, *Le società partecipate dallo Stato e dagli enti locali fra diritto pubblico e diritto privato*, in *Le società a partecipazione pubblica*, a cura di F. Guertera, Torino, 2010, p. 1 ss. Per la necessità di un riordino della disciplina in *subiecta materia* si v., in part., ASSONIME, *Principi di riordino del quadro giuridico delle società pubbliche*, 2008, consultabile sul sito [www.assonime.it](http://www.assonime.it); ID., *Evoluzione del quadro normativo in tema di società a partecipazione pubblica: misure volte al controllo e al contenimento della spesa pubblica*, Circolare n. 21 del 5 luglio 2013, p. 1 ss., *ivi*.

<sup>9</sup> M.T. CIRENEI, *Le società per azioni a partecipazione pubblica*, in *Trattato delle società per azioni*, diretto da G.E. Colombo e G.B. Portale, vol. 8, Torino, 1992, p. 4; C. IBBA, *Le società a partecipazione pubblica: tipologia e discipline*, cit., p. 1 ss.; M. CAMMELLI, M. DUGATO, *Lo studio delle società a partecipazione pubblica: la pluralità dei tipi e le regole del diritto privato. Una premessa metodologica e sostanziale*, cit., p. 1 ss. A. MAZZONI, *Limiti legali alle partecipazioni societarie di enti pubblici e obblighi correlati di dismissione: misure contingenti o scelta di sistema?*, in *Le società pubbliche*, cit., p. 63, osserva che le società pubbliche sono un classico esempio di pseudo-categoria o di non-categoria.

L'espressione, però, come è noto, è stata usata anche per il recente d. lgs 19 agosto 2016, n. 175, denominato appunto "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica".

vece al cospetto di una articolata serie di distinte fattispecie, difficilmente omologabili, ognuna con proprie specificità e collegate problematiche<sup>10</sup>.

Tale dato di segno negativo conferma quindi che il punto di partenza della ricerca, che tra l'altro legittimi e spieghi una visione unitaria del tema società a partecipazione pubblica, non può essere rinvenuto nell'individuazione di una precisa categoria unitaria da sottoporre a indagine, malgrado il rilievo a essa riconosciuto, almeno sotto il profilo nominalistico, nel recente Testo unico<sup>11</sup> in materia (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", di seguito indicato anche, più semplicemente, TUSPP). Il punto dal quale prendere le mosse sembra possa essere individuato, come accennato in precedenza, nella prospettiva di una particolare forma di intervento pubblico nell'economia<sup>12</sup>, di una particolare declinazione del capitalismo di Stato. Tale sembra, a modesto avviso di chi scrive, un fondamentale dato di fondo *in subiecta materia*. Un dato che, attenendo al profilo teleologico di tutta la complessa disciplina in parola, non solo ne giustifica l'esame unitario, ma rappresenta ciò di cui essa si innerva. Il complesso delle norme in parola trova quindi in tale prospettiva una sua *ratio* e una sua chiave interpretativa di fondo.

Dai rapporti tra Stato e mercato, e dalle modalità di intervento del primo nel secondo sembra quindi opportuno prendere le mosse quale imprescindibile prospettiva di analisi del fenomeno<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> A. BLANDINI, *La nomina e la cessazione dell'organo amministrativo di società pubbliche*, in *Società, banche e crisi d'impresa*. Liber amicorum *Pietro Abbadessa*, diretto da M. Campobasso, V. Cariello, V. Di Cataldo, F. Guerrero, A. Sciarrone Alibrandi, vol. 2, *Società: amministrazione, scioglimento, gruppi, srl, cooperative*, Torino, 2014, p. 919.

<sup>11</sup> G. ROSSI, *Le società partecipate fra diritto privato e diritto pubblico*, in *Le "nuove" società partecipate e in house providing*, a cura di S. Fortunato e F. Vessia, Milano, 2017, p. 34 s., giudica improprio l'uso della locuzione "testo unico" per l'essere la materia regolata solo in parte dalle disposizioni del d.lgs. n. 175/2016.

<sup>12</sup> A. MIGNOLI, *Società e giurisprudenza*, in *Riv. soc.*, 1964, p. 513; G. ROSSI, *La società per azioni con partecipazione pubblica*, in *I grandi problemi della società per azioni nelle legislazioni vigenti*, a cura di M. Rotondi, II, Padova, 1976, p. 1965 ss.; S. CASSESE, *Azionariato di Stato*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, 1959, p. 774; A. ROSSI, *Società con partecipazione pubblica*, in *Enc. giur.*, XXIX, Roma, 1993, p. 1; A. ARENA, *Le società commerciali pubbliche (natura e costituzione)*. *Contributo allo studio delle persone giuridiche*, cit., p. 16; G. RIPERT, *Les aspects juridiques du capitalisme moderne*, Paris, 1951, p. 317 ss.

<sup>13</sup> Le considerazioni riportate nel testo si ispirano a quel concetto epistemologico mirabilmente sintetizzato nelle note parole di A.-G. HAUDRICOURT, *La technologie, science humaine. Recherches d'histoire et d'ethnologie des techniques*, Paris, 1964, p. 38: "[s]i l'on peut étudier le même objet de différents points de vue, il est par contre sûr qu'il y a point de vue plus essentiel que les autres, celui qui peut donner les lois d'apparition et de transformation de l'objet. Il est clair que pour un objet fabriqué c'est le point de vue humain, de sa fabrication et de son utilization par les homes, [...]".

## 2. Il capitalismo di Stato

L'intervento dello Stato nell'economia viene solitamente giustificato con la maggiore efficienza da questo garantita nel raggiungere un maggiore benessere in senso paretiano, a causa del fallimento del mercato. In altri termini, secondo una impostazione che, pur con qualche elemento spurio, ha come substrato ideologico la teoria economica neoclassica, si dice che le forze economiche lasciate libere di agire non realizzano condizioni tali da poter garantire le auspiccate condizioni paretiane di benessere.

Ciò detto, va doverosamente ricordato che non sono mancate considerazioni dissonanti, secondo le quali il settore delle imprese pubbliche si è andato estendendo, in tutti paesi, parallelamente allo sviluppo capitalistico, indipendentemente dalle ragioni di intervento dello Stato volto a ristabilire l'ottimale funzionamento del mercato<sup>14</sup>.

Accanto a quella testé ricordata, che individua la matrice di tale intervento nella necessità di superare possibili fallimenti del mercato, sono infatti molteplici le teorie formulate per dare una spiegazione all'affermazione del capitalismo di Stato.

In termini generali e di estrema sintesi, nel panorama delle teorie formulate in materia, si possono individuare tre – forse quattro – chiavi interpretative e relativi schemi di classificazione.

Secondo il primo di questi, al quale ricondurre quelle posizioni, poco sopra ricordate, che muovono, sul piano concettuale, da premesse proprie della teoria economica neoclassica, e dal lato pratico, dalla necessità di superare i c.d. fallimenti di mercato, l'intervento statale viene letto, in chiave di politica industriale, come una via per promuovere un programma di investimenti tra loro coordinati, allo scopo di renderli per tale via più efficaci<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> F.B. MERSI, G. TABUCCHI, *Introduzione*, in *L'impresa pubblica*, a cura di S. Cassese, A. Giannola, A. Massera, F.B. Mersi, G. Tabucchi, Milano, 1977, p. 12 s. Per una analisi delle relazioni tra efficienza paretiana e performance del mercato si v. F.M. BATOR, *The Anatomy of Market Failure*, in *Quarterly Journal of Economics*, 1958, vol. 72, n. 3, p. 351 ss.

<sup>15</sup> Cfr. R.E. CAMERON, *France and the Economic Development of Europe*, Princeton, 1961, in part. p. 99 ss.; A. GERSCHENKRON, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge (MA), 1962, p. 3 ss.; K.M. MURPHY, A. SHLEIFER, R.W. VISHNY, *Industrialization and the Big Push*, in *The Journal of Political Economy*, 1989, vol. 97, n. 5, p. 1003 ss.; N. BRUCK, *The Role of Development Banks in the Twenty-First Century*, in *Journal of Emerging Markets*, 1998, vol. 3, n. 39, p. 67 ss.; B. ARMENDÁRIZ DE AGHION, *Development Banking*, in *Journal of Development Economics*, 1999, vol. 58, p. 83 ss.; E.L. YEYATI, A. MICCO, U. PANIZZA, *Should the Government Be in the Banking Business? The Role of State-Owned and Development Banks*, RES Working Papers 4379, *Inter-American Development Bank*, 2004, p. 4 ss.; R. LEVINE, *Finance and Growth: Theory and Evidence*, in *Handbook of Economic Growth*, a cura di P. Aghion, S.N. Durlauf, Amsterdam, 2005, p. 865 ss.

Secondo altra prospettiva, che potrebbe essere definita di politica sociale, l'intervento trova giustificazione e origine nella necessità di perseguire – superando la ristretta visione della sola massimizzazione dei profitti – anche obiettivi sociali<sup>16</sup>.

Altre prospettazioni riconducono invece il fenomeno entro meno commodevoli schemi, quali quello della ricerca di una rendita o comunque di utilità, anche in termini di consenso, da parte dei detentori del potere politico<sup>17</sup>.

Non è mancato poi chi ha individuato alla base del fenomeno non già esigenze di tipo economico, bensì ragioni di tipo ideologico che portano a privilegiare l'intervento dello Stato, magari quale via per attuare politiche di stampo nazionalistico e tenere così lontani gli investitori stranieri<sup>18</sup>.

Entrando ora più in dettaglio delle singole teorie cui si è fatto cenno, e procedendo secondo l'ordine già sopra utilizzato, si deve ricordare che, secondo la prospettiva di politica industriale, l'intervento dello Stato costituisce un importante strumento per superare i fallimenti di mercato che portano a perfettibili investimenti produttivi; fallimenti alla base dei quali vengono solitamente individuate tre principali cause. La prima di queste ha a che fare con i mercati fi-

<sup>16</sup> Cfr. Y. AHRONI, *The Evolution and Management of State-Owned Enterprises*, Cambridge (MA), 1986, p. 1 ss.; M.M. SHIRLEY, *The Reform of State-Owned Enterprises: Lessons from World Bank Lending*, a cura di T.W. Bank, Washington, 1989, consultabile on-line sul sito <http://documents.worldbank.org>, p. 1 ss.; C. SHAPIRO, R.D. WILIG, *Economic Rationales for the Scope of Privatization*, in *The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization*, a cura di E.N. Suleiman, J. Watrbury, London, 1990, p. 55 ss.; M.M. SHIRLEY, J. NELLIS, *Public Enterprise Reform: The Lessons of Experience*, Washington, 1991, consultabile on-line sul sito <http://documents.worldbank.org>, p. 1 ss.; O. WILLIAMSON, *Public and Private Buraucracies: a Transaction Cost Economics Perspective*, in *Journal of Law, Economics and Organization*, 1999, vol. 15, n. 1, p. 306 ss.

<sup>17</sup> I. BREMMER, *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?*, New York, 2010, trad. it. *La fine del libero mercato. Chi vincerà la guerra tra lo Stato e le imprese?*, Milano, 2010, p. 5.

<sup>18</sup> Cfr. A.O. HIRSCHMAN, *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*, Princeton, 1982, p. 1 ss.; R.F. DURANT, J.S. LEGGE jr., *Politics, Public Opinion, and Privatization in France: Assessing the Calculus of Consent for Market Reforms*, in *Public Administration Review*, vol. 62, n. 3, p. 307 ss.; D. STARK, *Path Dependence and Privatization Strategies in East-Central Europe*, in *East European Politics and Societies*, 1992, vol. 6, n. 1, p. 17 ss.; P.P. KUCZYNSKI, *Privatization and the Private Sector*, in *World Development*, 1999, vol. 27, n. 1, p. 215 ss.; G.M. DE PAULA, J.C. FERRAZ, M. IOOTY, *Economic Liberalization and Changes in Corporate Control in Latin America*, in *Developing Economies*, 2002, vol. 40, n. 4, p. 482; B. BORTOLOTTI, M. FANTINI, D. SINISCALCO, *Privatisation Around the World: Evidence from Panel Data*, in *Journal of Public Economics*, 2004, vol. 88, nn. 1-2, p. 305 ss.; W.L. MEGGINSON, *The Financial Economics of Privatization*, New York, 2005, p. 14 ss.; C.F.K.V. INOUE, S.G. LAZZARINI, A. MUSACCHIO, *Leviathan as a Minority Shareholder: Firm-Level Performance Implications of Equity Purchases by the Government*, in *Academy of Management Journal*, 2013, vol. 56, n. 6, p. 1775 ss.

nanziari. Quando questi sono poco sviluppati, infatti, gli investimenti sono grandemente limitati, problema che si avverte in special modo quando si devono affrontare progetti di grandi dimensioni e di lungo periodo<sup>19</sup>. In tali situazioni, nelle quali quindi i privati non hanno risorse economico-finanziarie adeguate, lo Stato può perciò intervenire come finanziatore o *venture capitalist*.

Si tratta invero di una posizione molto nota nella letteratura sul ruolo dell'attività bancaria nello sviluppo dell'attività economica di un paese, secondo la quale le banche di proprietà statale devono adoperarsi per alleviare la stretta creditizia e sostenere i privati nella realizzazione di progetti che hanno buone prospettive di rendimento e che però, in ragione dei livelli di investimento iniziale richiesto, non potrebbero essere altrimenti realizzati<sup>20</sup>.

La seconda causa dei fallimenti del mercato è legata a problemi relativi alle infrastrutture del sistema produttivo, e, in termini più generali, al necessario coordinamento tra azione dei privati e interventi del pubblico settore. Invero, l'intervento statale può essere tale da alterare la natura e lo sviluppo degli investimenti produttivi. Si pensi, a tal proposito, a come esternalità di vario tipo possono influenzare e caratterizzare il sistema produttivo di una data area<sup>21</sup>. In altri termini, lo sviluppo di un dato territorio è funzione, anche, delle connessioni del medesimo con gli altri elementi della filiera della produzione<sup>22</sup>. Secondo tale linea di pensiero, l'intervento statale è indispensabile per realizzare i necessari coordinati e complementari investimenti produttivi<sup>23</sup>. Il rilievo del coordinamento delle azioni in parola risulta evidentemente maggiore nelle aree depresse, mentre in quelle caratterizzate da un robusto tessuto produttivo l'intervento statale potrebbe limitarsi a stimolare lo sviluppo di nuovi settori, magari attraverso differenziati trattamenti fiscali, incentivanti detti settori.

---

<sup>19</sup> R. LEVINE, *Finance and Growth: Theory and Evidence*, cit., p. 865 ss.

<sup>20</sup> N. BRUGMAN, *The Role of Development Banks in the Twenty-First Century*, cit., p. 67 ss.; E.L. YEYATI, A. MICCO, U. PANIZZA, *Should the Government Be in the Banking Business? The Role of State-Owned and Development Banks*, cit., p. 4 ss.; B. ARMENDÁRIZ DE AGHION, *Development Banking*, cit., p. 83 ss.; R.E. CAMERON, *France and the Economic Development of Europe*, cit., in part. p. 99 ss.; A. GERSCHENKRON, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, cit., p. 3 ss.

<sup>21</sup> P. KRUGMAN, *The Current Case for Industrial Policy*, in *Protectionism and World Welfare*, a cura di D. Salvatore, Cambridge, 1993, p. 160 ss.; S. RODRIK, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton, 2007, p. 184 ss.; A. MARSHALL, *Principles of Economics*, London, 1920, p. 19 ss.

<sup>22</sup> A.O. HIRSCHMAN, *The Strategy of Economic Development*, New Haven, 1958, *passim*.

<sup>23</sup> K.M. MURPHY, A. SHLEIFER, R.W. VISHNY, *Industrialization and the Big Push*, cit., p. 1003 ss. Gli AA. analizzano la teoria formulata negli anni '40 del secolo scorso da P.N. ROSENSTEIN-RODAN, *Problems of Industrialisation of Eastern and South-eastern Europe*, in *Economic Journal*, 1943, vol. 53, p. 201 ss.

Inoltre, non si possono non menzionare le esternalità derivanti dai costi di sviluppo e ricerca, che alle volte possono essere talmente alti da bloccare lo sviluppo di nuove tecnologie e nuovi prodotti. Anche in tali ipotesi l'intervento dello Stato potrebbe essere determinante, magari prevedendo incentivi di carattere fiscale idonei a controbilanciare l'impegno di capitali e risorse private nell'attività di ricerca<sup>24</sup>.

Altra variante dello stesso schema è quella che porta a un intervento dello Stato che può essere definito come quello che rende disponibili dei capitali "pazienti", così rendendo possibile perseguire obiettivi di lungo termine che molto spesso risultano poco appetibili per investitori privati alla ricerca di rendimenti nel breve periodo, o che potrebbero indurre i medesimi, nella ricerca della massimizzazione del profitto, a una eccessiva riduzione dei costi a spese della qualità<sup>25</sup>.

Passando quindi alla prospettiva di politica socio-assistenziale, secondo questa, l'intervento dello Stato si caratterizza per il perseguimento di obiettivi "non commerciali" che vanno quindi oltre la logica del mero profitto, e che possono pertanto anche entrare in conflitto con l'obiettivo di massima valorizzazione dei titoli<sup>26</sup>. Nel perseguire questo tipo di finalità, lo Stato può quindi anche solo assumere la veste di finanziatore<sup>27</sup>, e attenuare per questa via alcuni degli effetti determinati da dinamiche imprenditoriali basate sul solo conseguimento del profitto.

Al contrario delle analisi condotte secondo le cennate prospettive di politica industriale e di politica socio assistenziale, quelle che focalizzano l'atten-

<sup>24</sup> S. RODRIK, *Industrial Policy for the Twenty-First Century*, CEPR Discussion Paper, 2004, p. 9 ss., consultabile on-line sul sito <https://www.sss.ias.edu>; S. RODRIK, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth*, cit., p.105 s.

<sup>25</sup> O.D. HART, A. SHLEIFER, R.W. VISHNY, *The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons*, in *Quarterly Journal of Economics*, 1997, vol. 112, n. 4, p. 1152. Una visione condivisa da O. WILLIAMSON, *Public and Private Bureaucracies: a Transaction Cost Economics Perspective*, cit., p. 306 ss., che, nell'analizzare la contrapposizione tra governance pubblica e privata, introduce il concetto di probità, ossia la necessità di lealtà e rettitudine, in part. p. 322.

<sup>26</sup> Y. AHRONI, *The Evolution and Management of State-Owned Enterprises*, cit., p. 1 ss.; C. SHAPIRO, R.D. WILIG, *Economic Rationales for the Scope of Privatization*, cit., p. 55 ss.; M.M. SHIRLEY, *The Reform of State-Owned Enterprises: Lessons from World Bank Lending*, cit., p. 1 ss. Secondo M.M. SHIRLEY, J. NELLIS, *Public Enterprise Reform: The Lessons of Experience*, cit., p. 17, "[n]oncommercial objectives include the use of public enterprises to promote regional development, job creation, and income redistribution; they often involve taking on or maintaining redundant workers, pricing goods and services below market (sometimes even below costs), locating plants in uneconomic areas, or keeping uneconomic facilities open".

<sup>27</sup> G.A. McDERMOTT, *Embedded Politics: Industrial Networks and Institutional Change in Postcommunism*, Ann Arbor, 2003, p. 22.

zione sul dato politico del fenomeno sono meno inclini a riconoscere al medesimo meriti ed effetti positivi, e propendono piuttosto per una lettura in chiave negativa, ponendo in rilievo i profili di inefficienza e mancato raggiungimento degli obiettivi<sup>28</sup>.

Sono note le spiegazioni solitamente fornite per tali fallimenti dalla dottrina, che sempre censura l'interferenza della politica che porta a perseguire obiettivi di tipo politico – quali, per esempio, l'impiego di personale in abbondanza rispetto alle esigenze dell'impresa<sup>29</sup> e la selezione del medesimo in base a criteri legati più all'appartenenza politica che al merito – in luogo di quelli di tipo economico. Altre volte le critiche si appuntano su pratiche volte a “distrarre” le risorse dal loro migliore utilizzo per destinarle a beneficio di pochi. Secondo tali censure, i finanziamenti statali alle imprese sono spesso erogati non per il raggiungimento di scopi socialmente utili, ma per massimizzare obiettivi personali per il tramite di accordi di tipo clientelare con esponenti del ceto imprenditoriale<sup>30</sup>.

Un prospettiva di analisi, quella appena ricordata, ripresa in parte anche dalla c.d. *path-dependance view*, che tende a spiegare tanto l'emersione, quanto lo sviluppo di diversi modelli di capitalismo quale effetto di un processo di tipo idiosincratico, in virtù del quale alcuni fattori esogeni genericamente in-

<sup>28</sup> A. CHONG, F. LÓPEZ-DE-SILANES, *Privatization in Latin America: Myths and Reality*, Washington, 2005, p. XVIII e *passim*; A. SHLEIFER, *State Versus Private Ownership*, in *Journal of Economic Perspective*, 1998, vol. 12, n. 4, p. 133 ss.; A. SHLEIFER, R.W. VISHNY, *Politicians and Firms*, in *Quarterly Journal of Economics*, 1994, vol. 109, p. 995 ss.

<sup>29</sup> Le partecipate pubbliche “attive” rappresentano lo 0,2 per cento delle imprese, ma la loro quota di addetti è il 5,9 per cento del nostro sistema produttivo. Entrando più in dettaglio al dato occupazionale, mentre la media del nostro sistema produttivo è di circa 3,7 addetti per impresa, il dato relativo alle partecipate sale fino a 123,8. Indubbiamente, alla base di tale dato stanno le caratteristiche strutturali proprie delle attività delle partecipate pubbliche e delle soluzioni organizzative adottate, ma si tratta di un salto dimensionale che legittima il sospetto che vi sia un sovradimensionamento della forza lavoro determinato da esigenze di tipo sociale a politico. Cfr. G. MELE, *Società e servizi pubblici locali: diffusione e dimensione economico-finanziaria*, in *Società pubbliche e servizi locali*, a cura di A. Vigneri e M. Sebastiani, Santarcangelo di Romagna, 2016, p. 138.

<sup>30</sup> M. FACCIO, *Politically Connected Firms*, in *American Economic Review*, 2006, vol. 96, n. 1, p. 369 ss.; A.O. KRUEGER, *Government Failures in Development*, in *Journal of Economic Perspectives*, 1990, vol. 4, n. 3, p. 3 ss. Vi è stato chi ha messo in evidenza il collegamento tra finanziamenti statali e fattori politici quali elezioni e relative raccolte di donazioni: S. CLAESSENS, E. FEIJEN, L. LAEVEN, *Political Connections and Preferential Access to Finance: the Role of Campaign Contributions*, in *Journal of Financial Economics*, 2008, vol. 88, n. 3, p. 554 ss.; I.S. DINÇ, *Politicians and Banks: Political Influences on Government-Owned Banks in Emerging Markets*, in *Journal of Financial Economics*, 2005, vol. 77, n. 2, p. 453 ss.; P. SAPIENZA, *The Effects of Government Ownership on Bank Lending*, in *Journal of Financial Economics*, 2004, vol. 72, n. 4, p. 357 ss.

dividuati come il contesto istituzionale e il dato momento storico di Stato forgiavano le peculiarità di ciascun modello<sup>31</sup>. Nella sua formulazione più generale, tale teoria interpreta la situazione peculiare di ciascun paese come il frutto delle complesse interazioni tra la sfera politica e quella economica. Meglio, tra attori di tali sfere che cercano di preservare i rispettivi interessi di fronte a fasi di cambiamento<sup>32</sup>. Alla base di tale teoria stanno fundamentalmente tre idee. Innanzitutto che il capitalismo di Stato nasce nel XX secolo in linea di continuità con l'ideologia e le istituzioni politiche ereditate dal passato. La seconda idea è che il fenomeno vive un momento tipico della sua recente evoluzione in occasione della fase di privatizzazione avutasi nelle ultime decadi del XX secolo<sup>33</sup>. Infine, che le caratteristiche culturali, storiche, politiche e istituzionali di ciascun paese sono ciò che forgiavano le peculiarità delle soluzioni dei medesimi<sup>34</sup>.

Nell'ultimo degli schemi presentati sembra debba trovare collocazione anche la riacquisita centralità – negli ultimi dieci/venti anni – degli investimenti pubblici e della proprietà pubblica in realtà nazionali di primario rilievo nello scenario geopolitico mondiale, nelle quali lo Stato domina settori economici chiave delle rispettive economie.

Il riferimento è, innanzitutto, a quelle compagnie petrolifere pubbliche che controllano oggi i tre quarti delle riserve mondiali di greggio. Si pensi poi a come svariati governi, per tramite di aziende pubbliche o, con schemi meno lineari, di aziende private, intervengono sui mercati globali in settori strategici tra i quali, solo per citarne alcuni, l'aeronautica, la cantieristica e i trasporti navali, l'energia, gli armamenti, le telecomunicazioni, le materie prime, e il petrolchimico. Non si deve infine dimenticare il ruolo primario svolto oggi dai ricchissimi fondi sovrani di investimento<sup>35</sup>.

Insomma, sulla scena internazionale primeggia una “nuova” classe di imprese di proprietà dello Stato o comunque strettamente allineate con i suoi in-

---

<sup>31</sup> A. MUSACCHIO, S.L. LAZZARINI, *Reinventing State Capitalism. Leviathan in Business, Brazil and Beyond*, Cambridge (MA)-London, 2014, p. 65 ss.

<sup>32</sup> D.C. NORTH, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance, political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge, 1990, p. 92 ss.

<sup>33</sup> W.L. MEGGINSON, *The Financial Economics of Privatization*, cit., p. 14 ss.; B. BORTOLOTTI, M. FANTINI, D. SINISCALCO, *Privatisation Around the World: Evidence from Panel Data*, cit., p. 305 ss.

<sup>34</sup> L.A. BEBCHUK, M.J. ROE, *A Theory of Path Dependence in Corporate Ownership and Governance*, in *Stanford Law Review*, 1999, vol. 52, n. 1, p. 305 ss.; D. STARK, *Path Dependence and Privatization Strategies in East-Central Europe*, cit., p. 17 ss.; ID., *Recombinant Property in East European Capitalism*, in *American Journal of Sociology*, 1996, vol. 101, n. 4, p. 993 ss.

<sup>35</sup> I. BREMMER, *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?*, cit., p. XIV.

teressi<sup>36</sup>. Un rinnovato capitalismo ad architettura burocratica declinato di volta in volta sulle specificità delle singole realtà nazionali. Un capitalismo di Stato del XXI secolo definito come quel “sistema in cui lo Stato svolge il ruolo di attore economico guida e si serve dei mercati soprattutto per trarne benefici politici”<sup>37</sup>, e che costituisce un nuovo elemento nella tassonomia di quel fenomeno consistente nella creazione di realtà imprenditoriali dalle dimensioni tali da poter essere definite “campioni nazionali” che ha noti antecedenti nel passato. Si pensi infatti all’America di fine Ottocento, nella quale il governo permise a imprese private di monopolizzare interi settori industriali, così portando alla creazione di monopoli nel settore petrolifero, in quello dei trasporti, delle ferrovie e del credito. Sempre in riferimento al passato, si possono ricordare le politiche di pianificazione economica centrale adottate in Francia, in Germania e in Gran Bretagna durante la Prima guerra mondiale, che hanno direttamente e profondamente influenzato le attività del settore privato.

Sono quindi molteplici i possibili motivi, e quindi le connesse chiavi di lettura, del capitalismo di Stato. Questi vanno dalle considerazioni di politica industriale a quelle di politica socio-assistenziale, senza dimenticare quelle politiche, nel senso di più strettamente legate a interessi della classe politica. Una molteplicità di spiegazioni e collegati fattori nei quali sembra potersi trovare una adeguata giustificazione alla resilienza che caratterizza il fenomeno.

## 2.1. *Il caso Italia: tra vecchie e nuove forme di intervento statale*

Lo sviluppo dell’intervento dello Stato italiano nell’economia sembra avere le proprie premesse fondative in quell’arco di tempo che intercorre tra la costituzione del Consorzio per sovvenzioni su valori industriali (1914) e la nascita dell’IRI – Istituto per la ricostruzione Industriale – (1937)<sup>38</sup>.

---

<sup>36</sup> Tra i tanti esempi possibili, si pensi alla messicana Cemex, terzo produttore al mondo di cemento, alla società mineraria brasiliana Companhia Vale Rio Dolce, realtà a proprietà privata, ma strettamente associate ai rispettivi governi nazionali, e, ancora, si pensi a giganti dell’energia pubblici quali le cinesi National Petroleum Corporation, Petro China e Sinopec, la brasiliana Petrobras, la messicana Pemex, e le russe Rosneft e Gazprom. Un fenomeno – che si caratterizza perché il management risponde innanzitutto a referenti politici, e non agli azionisti – che si è potuto prima osservare in Brasile, Russia, India e Cina (i c.d. paesi BRIC), e che però, all’esito delle operazioni di salvataggio poste in essere in numerosi paesi in occasione della crisi drammaticamente esplosa nel 2008, è oggi presente in svariati altri stati. Si pensi infatti alle acquisizioni statali di quegli anni di grandi banche e assicurazioni americane, britanniche, e non solo.

<sup>37</sup> I. BREMMER, *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?*, cit., p. 39.

<sup>38</sup> E. CIANCI, *Nascita dello Stato imprenditore in Italia*, Milano, 1977, p. 5 ss.

Un intervento che nel tempo è significativamente mutato tanto sotto il profilo quantitativo, quanto sotto quello qualitativo. Mentre infatti la vigorosa capacità espansiva del fenomeno portava il medesimo a dimensioni di primario rilievo nel generale contesto economico, anche le forme di tale intervento mutavano. Dai primi organi dotati di parziale autonomia si è infatti passati agli enti pubblici economici per poi adottare il modello società di capitali. Nel tempo è mutata più volte anche la finalità dell'intervento.

I primi interventi erano infatti volti a sostenere e assistere il settore industriale privato, impegnato in un gravoso sforzo produttivo imposto dalla prima guerra mondiale, mentre in un secondo momento lo Stato è intervenuto in funzione di soccorso del sistema bancario e industriale durante la recessione degli anni '20 del secolo scorso, per poi rendere il proprio intervento non più congiunturale, bensì strutturale agli obiettivi di politica economica, con la trasformazione dell'IRI in ente permanente.

L'Istituto nasce infatti con il r.d.l. n. 5 del 23 gennaio 1933 con la finalità di assumere il controllo di alcuni istituti di credito e varie realtà industriali da questi in varia misura partecipate, così dando vita a un ente autonomo di gestione di partecipazioni nella forma della holding pubblica, formula di intervento dell'economia che avrà lunga fortuna, essendo stato lo strumento preferito dallo Stato per quasi mezzo secolo<sup>39</sup>. Un ente, l'IRI, che, come già detto, dopo una prima fase volta al salvataggio di parti importanti dell'economia italiana, ha visto mutare le proprie funzioni. Infatti, da quelle iniziali di concessione di mutui a lungo periodo a favore di imprese industriali italiane, e di amministrazione e successivo trasferimento delle partecipazioni azionarie (funzioni rispettivamente assegnate alle due sezioni di cui si componeva l'istituto, quella finanziamenti industriali e quella smobilizzi industriali), si passò, una volta conseguito l'obiettivo del risanamento dei conti delle realtà imprenditoriali attratte nella sua sfera, a una nuova concezione del ruolo, che, appunto con il r.d.l. n. 905/1937, è divenuto quello di provvedere, con criteri unitari, alla efficiente gestione delle partecipazioni di sua pertinenza.

Un fenomeno, quello dell'azionariato di Stato, che, nella sua rinnovata funzione, trova poi un importante momento di razionalizzazione con l'istituzione del Ministero delle partecipazioni statali (l. n. 1589 del 1956)<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> L. CAMERIERO, *Storia e funzione dell'impresa pubblica: dall'IRI alle società pubbliche*, in *Le società pubbliche in house e miste*, a cura di R. De Nictolis e L. Cameriero, Milano, 2008, p.1 ss. Significativi esempi dell'importanza dell'utilizzo dello strumento dell'ente pubblico economico sono l'Eni-Ente Nazionale Idrocarburi, istituito con la legge n. 163/1953, l'ENEL-Ente Nazionale per l'Energia Elettrica, istituito con la legge n. 1643/1962, e ancora l'EFIM-Ente Partecipazione e Finanziamenti Industria Manifatturiera, istituito con il d.P.R. n. 38/1962.

<sup>40</sup> Ministero soppresso nel 1993 quale effetto dell'esito di un referendum popolare.

Il sistema così venuto a delinearci nel tempo aveva una struttura piramidale, con alla base le varie società partecipate, al livello intermedio un ente di gestione, e, al vertice, il Parlamento. Un sistema che quindi faceva perno sulla creazione di una vera e propria holding pubblica, che non tardò a presentare preoccupanti fattori di crisi.

Tra questi, innanzitutto, l'estendersi smisurato dei settori di intervento, che ha determinato l'impossibilità del controllo e dell'attuazione di politiche di coordinamento<sup>41</sup>.

Un ruolo importante nel determinare la crisi del sistema va poi attribuito alle scelte, di matrice politica e sociale, di abbandonare la prospettiva imprenditoriale, e in luogo di questa abbracciare politiche di sostegno di settori colpiti da importanti crisi strutturali<sup>42</sup>; va inoltre detto che influenza del potere politico si è manifestata anche grazie al collegamento tra questo e i meccanismi di finanziamento da cui dipende il sistema<sup>43</sup>.

Non va poi dimenticata, nel novero delle concause della crisi<sup>44</sup> del sistema, la mancanza di quel meccanismo sanzionatorio, presente invece nell'iniziativa privata, in virtù del quale la ristrettezza delle risorse finanziarie rappresenta un limite alla deviazione da modelli virtuosi, e all'abuso dell'organizzazione societaria per fini indiretti. Tale meccanismo sanzionatorio, di tipo economico, si è detto, è stato vanificato dal potere di cui dispone il socio pubblico, in quanto legislatore, di destinare, anche ripetutamente, risorse finanziarie a sostegno della sua impresa<sup>45</sup>.

In una prima e lunga fase, quindi, lo Stato non entra nel capitale delle imprese, non si fa azionista, ma opta per la mediazione tecnica dell'ente pubblico<sup>46</sup>. È questo che diventa azionista, e che gestisce le partecipazioni nella forma della holding pubblica, e che quindi fa da collegamento tra Stato e società operative, o società finanziarie di settore. La preferenza per l'ente pubblico trova spiegazione, su un piano pratico-operativo, nelle finalità assegnate al-

---

<sup>41</sup> F. MERUSI, D. IARIA, *Partecipazioni pubbliche*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma, 1994, p. 4.

<sup>42</sup> G. MINERVINI, *Società a partecipazione pubblica*, in *Giur. comm.*, 1982, I, p. 182.

<sup>43</sup> F. ROVERSI MONACO, *Indirizzo delle partecipazioni statali e prospettive di riforma*, in *Studi in onore di Vittorio Bachelet*, III, Milano, 1987, p. 487 ss.

<sup>44</sup> Per una indicazione sull'ordine di cifre relative all'impatto sul debito pubblico dei conferimenti in conto capitale erogati dallo Stato si v. utilmente: Commissione di Studio del Ministero del Tesoro (1981-1992), II, *Pensioni, privatizzazioni e spesa pubblica*, Roma, 1993, p. 165 s., consultabile on-line al seguente indirizzo <http://lipari.istat.it/SebinaOpac/.do?idopac=IST0069709&titolo=Pensioni%2C+privatizzazioni+e+spesa+pubblica#3>.

<sup>45</sup> G. VISENTINI, *Partecipazioni pubbliche in società di diritto comune e di diritto speciale*, Milano, 1979, p. 174.

<sup>46</sup> G. DI CHIO, *Società a partecipazione pubblica*, cit., p. 161 s.

l'IRI, pensato e organizzato come strumento della politica economica dello Stato, e, su un piano teorico, in una asserita incompatibilità fra Stato e società per azioni; il primo appartenendo al diritto pubblico, e relativo a interessi che sovrastano e dominano l'economia; la seconda di pertinenza invece del diritto privato, e quindi propria del regime giuridico degli interessi individuali e degli scopi lucrativi<sup>47</sup>.

Per quasi quattro decenni, in una linea di continuità con le scelte fatte nei primi anni '30 del secolo scorso, ha prevalso la forma dell'ente pubblico economico, espressione – sembra – di quella linea di pensiero che si poneva quale alternativa, o, secondo le parole di Natalino Irti, quale “terza via” tra gli estremi del liberismo e quelli del collettivismo<sup>48</sup>.

Insomma, salvo limitate eccezioni, uno Stato imprenditore, ma non ancora uno Stato azionista.

In tale scenario si inserisce poi, a partire dagli anni '90 del secolo scorso, un nuovo fenomeno: quello del ricorso a modelli privatistici da parte delle pubbliche amministrazioni nell'opera di trasformazione e riorganizzazione della sfera pubblica<sup>49</sup>.

Un cambiamento che è facile mettere in collegamento con i radicali mutamenti che nel frattempo hanno interessato importanti riferimenti ideologici, politici e finanziari.

Sotto il profilo ideologico, le novità nella geopolitica, in particolare quelle dei Paesi dell'Est, hanno portato il liberismo ad affermarsi quale paradigma egemone, imponendo quindi una concezione dello Stato minimo.

Sul piano della politica, le ben note derive dell'intreccio tra questa e il mondo dell'impresa pubblica ha determinato una sfiducia collettiva e imposto un cambiamento di modelli e paradigmi.

Infine, le privatizzazioni si presentavano, in una prospettiva di tipo finanziario, quali utili fonti per soddisfare un fabbisogno pubblico in continua crescita.

Sotto la spinta combinata di tali fattori lo Stato muta quindi le modalità di declinazione del proprio ruolo di attore dell'economia, inizia a far uso diretto dello strumento societario, e assume il nuovo ruolo di Stato azionista.

---

<sup>47</sup> N. IRTI, *Dall'ente pubblico economico alla società per azioni (profilo storico-giuridico)*, in *Le privatizzazioni in Italia*, a cura di P. Marchetti, Milano, 1995, p. 34, il quale, nel ricostruire il clima culturale degli anni '30 del secolo scorso, in relazione alla asserita incompatibilità fra Stato e società per azioni, parla di un vero e proprio “contrasto ideologico”.

<sup>48</sup> *Ivi*, p. 37.

<sup>49</sup> Cfr. L. GALLINO, *L'impresa irresponsabile*, Torino, 2005, p. 50 ss., ove l'A. ricorda l'affermarsi delle teorie neoliberali; D. HARVEY, *A Brief History of Neoliberalism*, New York, 2005, *passim*; G. DUMÉNIL, D. LÉVY, *Capital Resurgent. Roots of the Neoliberal Revolution*, London, 2004, p. 1 ss.

Un fenomeno, quello testé ricordato, nuovo per la realtà produttiva italiana, ma non per la nostra scienza giuridica, che ha iniziato a occuparsene almeno un secolo prima. Si tratta infatti dell'implementazione di quello schema organizzativo, cui spesso ci si riferisce con la locuzione straniera *new public management*, che prevede il ricorso a strumenti quali le amministrazioni private in pubblico comando, le esternalizzazioni, e, per quanto qui più interessa, le società di diritto speciale<sup>50</sup>.

Un processo di trasformazione, quello italiano, indubbiamente ispirato a note politiche di modernizzazione sviluppate presso le pubbliche amministrazioni di altri paesi, tra i quali hanno costituito un sicuro punto di riferimento il programma *Reinventing government* avviato negli Stati Uniti d'America negli anni '80<sup>51</sup>, la cui declinazione italiana è stata presentata solitamente quale risposta a una serie di problematiche di primario rilievo che vanno dall'inefficienza e arretratezza dell'organizzazione amministrativa, alla lievitazione del deficit e del debito pubblico.

Accanto a tali fattori viene spesso indicata, quale protagonista della creazione di tale nuovo modello, anche la spinta innovatrice esercitata dal diritto comunitario sul diritto interno.

In tale contesto di un continuo – anche se graduale – divenire, anche l'esperienza italiana più recente ci ha consegnato nuove forme di intervento dello Stato nell'economia, nelle quali questo agisce in stretta collaborazione con investitori privati<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> A. DI PAOLO, *L'introduzione del New Public Management e della Balanced Scorecard nel processo di riforma dell'Amministrazione pubblica italiana*, in *Econ. pubbl.*, 2007, p. 155 ss.; M. MENEGUZZO, *Ripensare la modernizzazione amministrativa e il New Public Management. L'esperienza italiana: innovazione dal basso e sviluppo della governance locale*, in *Azienda Pubblica*, 1997, p. 587 ss.; L.L. JONES, F. THOMPSON, *L'implementazione strategica del New Public Management*, in *Azienda Pubblica*, 1997, p. 567 ss. Per una analisi non limitata all'esperienza italiana si v. K. MC LAUGHLIN, S. OSBORNE, E. FERLIE, *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, 2002, London, p. 1 ss.; C. HOOD, *A Public Management for all Seasons?*, in *Public Administration*, 1991, vol. 69, n. 1, p. 3 ss.; J. STEWART, K. WALSH, *Change in the Management of Public Services*, in *Public Administration*, 1992, vol. 70, n. 4, p. 499 ss.; P. DUNLEAVY, C. HOOD, *From Old Public Administration to New Public Management*, in *Public Money & Management*, 1994, vol. 14, n. 3, p. 9 ss.; A. DUNSIRE, *Administrative Theory in the 1980s: a View Point*, in *Public Administration*, 1995, vol. 73, n. 1, p. 17 ss.

<sup>51</sup> Per alcuni fondamentali riferimenti sul tema si v., nell'ampia letteratura disponibile, D. OSBORNE, T. GAEBLER, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, 1992, p. 1 ss.; D. OSBORNE, *Reinventing Government*, in *Public Productivity & Management Review*, 1993, vol. 16, n. 4, p. 349 ss.; H.G. FREDERICKSON, *Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration*, in *Public Administration Review*, 1996, vol. 56, n. 3, p. 263 ss.

<sup>52</sup> Per una analisi comparativa del tema si v. P.A. HALL, D. SOSKICE, *An Introduction to Va-*

Infatti, accanto al tradizionale modello secondo il quale le politiche di intervento sono implementate sulla base dell'azione unica dello Stato, con sempre maggiore frequenza ci si trova in presenza di realtà caratterizzate da una ibridazione tra pubblico e privato, nelle quali alle volte la partecipazione dei privati si innesta in una situazione di controllo e comunque di partecipazione maggioritaria dello Stato, altre volte, invece, tale rapporto si inverte, e lo Stato si trova in una posizione di minoranza che comporta quindi cessione del controllo. A tali ultime soluzioni possono essere assimilate, almeno sotto taluni profili, quelle situazioni nelle quali istituti finanziari statali finanziano in modo significativo soggetti totalmente in mano privata<sup>53</sup>.

Tali nuove forme di intervento dello Stato nell'economia sono, secondo taluni, una diretta conseguenza della crisi finanziaria globale che ha avuto inizio nel 2008<sup>54</sup>, e che ha portato molti governi al salvataggio di importanti realtà imprenditoriali, così assumendo il ruolo di azionista, alle volte di maggioranza, altre di minoranza, delle medesime. Ma tali forme sono anche, evidentemente, il portato delle politiche di privatizzazione avviate a partire dagli anni '90 del secolo scorso.

### 3. *Il generale contesto normativo e culturale*

I mutamenti delle concezioni del ruolo dello Stato nel processo economico, che hanno portato a un sempre più frequente ricorso allo strumento societario<sup>55</sup>, hanno indubbiamente ricevuto una spinta decisiva, anche, dalla disciplina costituzionale dei rapporti tra iniziativa economica pubblica e iniziativa privata.

Le disposizioni cui fare riferimento sono, come è ben noto, gli artt. 41 e 43 della nostra Carta costituzionale.

Nell'interpretazione di tali norme costituzionali emergono due distinte tendenze. Da un lato quella per cui l'intervento statale può e deve essere letto solo in funzione delle esigenze dello Stato neocapitalistico<sup>56</sup>; dall'altro, quella,

---

*rieties of Capitalism*, in *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*, a cura di P.A. Hall, D. Soskice, Oxford, 2001, p. 1 ss.

<sup>53</sup> A. MUSACCHIO, S.L. LAZZARINI, *Reinventing State Capitalism. Leviathan in Business, Brazil and Beyond*, cit., p. 2 ss.

<sup>54</sup> I. BREMMER, *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?*, cit., p. 5 ss., ritiene che la crisi finanziaria del 2008 abbia dato impulso a una preoccupante rinascita del capitalismo di Stato.

<sup>55</sup> M.T. CIRENELI, *Le società per azioni a partecipazione pubblica*, cit., p. 14.

<sup>56</sup> F. GALGANO, *La società per azioni. Le altre società di capitali. Le cooperative*, Bologna,

che sembra preferibile, per cui l'imprenditorialità pubblica si pone con una sua specificità e occupa un suo autonomo spazio<sup>57</sup>.

In effetti, nella Costituzione l'iniziativa economica può essere assunta tanto dai privati, come da pubblici operatori, e ciò senza che si renda necessaria una preliminare determinazione delle rispettive sfere d'azione. Tanto si può desumere dall'indistinto riferimento "all'attività economica pubblica e privata" contenuto al comma 3 dell'art. 41<sup>58</sup>.

Nella Carta costituzionale sembra quindi trovare una equilibrata composizione il conflitto ideale tra liberismo e dirigismo, la cui possibilità di convergenza era per il vero già testimoniata, nell'esperienza storica occidentale, dalla politica americana del *New Deal*, e che comunque non poteva dirsi del tutto estranea neanche all'Italia, nella quale si era già a lungo sperimentata un'economia interventista<sup>59</sup>.

L'assetto costituzionale italiano assume quindi dei tratti singolari. Tra questi, una rideterminazione delle linee di confine tra libertà economica dei privati e governo politico dello sviluppo economico, per effetto della quale, all'affievolimento del primo corrisponde una più forte legittimazione del secondo.

La Costituzione abbandona il primato dell'iniziativa economica privata su quella pubblica per riaffermare il primato dell'economia di mercato, anche quale limite alla direzione politica dello sviluppo economico e come criterio di condotta per l'attività economica pubblica<sup>60</sup>.

Una libertà, quella dell'iniziativa economica privata affermata al comma 1 dell'art. 41, che non ha quel carattere di inviolabilità riconosciuto invece alle libertà civili proclamate agli artt. 13 ss.

Una posizione, si diceva, di assoluta parità tra l'iniziativa privata e quella pubblica che è l'effetto di quanto disposto al comma 3 della disposizione in parola ("la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'atti-

1978, p. 210 ss. Secondo tale prospettiva, per A. DI MAJO, *L'avocazione delle attività economiche alla gestione pubblica e sociale*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, vol. I, *La costituzione economica*, diretto da F. Galgano, Padova, 1977, p. 334, si tratta di una interpretazione "irrecuperabile a una logica diversa".

<sup>57</sup> A. DI MAJO, *L'avocazione delle attività economiche alla gestione pubblica e sociale*, cit., p. 337.

<sup>58</sup> N. IRTI, *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2004, p. 17, ritiene appunto che la decisione di sistema si trovi nell'ult. comma dell'art. 41, ove lo Stato appare con un duplice volto: come soggetto dell'attività legislativa, e come soggetto dell'attività economica, in quest'ultima veste contemplato senza delimitazioni e con pari dignità rispetto alle imprese private.

<sup>59</sup> S. CASSESE, *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, 1974, p. 17 s.

<sup>60</sup> F. GALGANO, *Art. 41*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, *Rapporti economici*, t. II, Bologna-Roma, 1982, p. 15 ss.; O. CHESSA, *La Costituzione della moneta. Concorrenza, indipendenza della banca centrale, pareggio di bilancio*, Napoli, 2016, p. 15 s.

vità economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali”), e che ha portato ad affermare che “come vi è il principio di libertà della iniziativa economica privata, espressamente enunciato nel comma 1 dell’art. 41<sup>61</sup>, così deve intendersi sussistente un analogo principio di libertà della iniziativa economica pubblica”<sup>62</sup>. Una possibilità, quindi, quella dell’intervento pubblico nell’economia, che incontra sì alcuni limiti, ma non di tipo quantitativo, bensì solo qualitativo. Infatti, tale intervento non è libero nelle modalità, che devono comunque sempre rispettare i canoni della concorrenza. Lo Stato, allorché interviene nell’economia, è infatti tenuto al rispetto delle medesime regole di condotta previste per gli operatori privati<sup>63</sup>.

L’esistenza di un principio di libertà dell’iniziativa economica pubblica trova poi implicita conferma all’art. 43 Cost., ove vengono fissati dei limiti all’intervento pubblico per le ipotesi di sostituzione di questi ai privati in forma autoritativa o in forme espropriative. Ipotesi nelle quali la legge deve giustificare le specifiche ragioni dell’intervento<sup>64</sup>.

Gli artt. 41 e 43 Cost. fissano quindi le regole fondanti del sistema ad economia mista: l’attività economica è pubblica e privata<sup>65</sup>. E in tale generale quadro normativo si collocano le disposizioni del codice civile, che affrontano il tema sotto un duplice profilo: quello dell’imprenditore e quello della società per azioni.

<sup>61</sup> Al comma 1 dell’art. 41 Cost. viene riconosciuto un valore caratterizzante l’intera Carta costituzionale. Vi è chi ha sostenuto che si tratti di una libertà da collocare tra i diritti fondamentali, fra i diritti inviolabili dell’uomo garantiti dall’art. 2 Cost., e perciò sottratta all’ipotesi di revisione costituzionale prevista all’art. 138 Cost.: v. per tutti A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, p. 81; U. RESCIGNO, *Costituzione italiana e Stato borghese*, Roma, 1975, p. 21 ss. In altre parole, nella disposizione in parola viene individuata una irrinunciabile e immodificabile opzione per un dato sistema economico.

<sup>62</sup> M. CASANOVA, *Svolgimento delle imprese pubbliche in Italia: impresa pubblica e impresa privata nella Costituzione*, in *Riv. soc.*, 1967, p. 754, e poi anche in *Impresa e azienda*, in *Trattato di diritto civile italiano*, diretto da F. Vassalli, X, 1, 1°, Torino, 1974, p. 194; G. OPPO, *Principi*, in *Trattato di diritto commerciale*, diretto da V. Buonocore, sez. I, t. 1, Torino, 2001, p. 39. Lo stesso Autore, in un lavoro precedente, dubitava però dell’esistenza di una assoluta posizione di parità tra le due libertà: G. OPPO, *L’iniziativa economica*, in *Riv. dir. civ.*, 1988, I, p. 314.

<sup>63</sup> F.A. ROVERSI MONACO, *L’attività economica pubblica*, in *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell’economia*, diretto da F. Galgano, I, *La costituzione economica*, Padova, 1977, p. 385 ss.; G. MORBIDELLI, *Introduzione*, in *Codice delle società a partecipazione pubblica*, a cura di G. Morbidelli, Milano, 2018, p. 5 s.

<sup>64</sup> F. GALGANO, *Art. 41*, cit., p. 17.

<sup>65</sup> R. DI RAIMO, *Economia mista e modelli di sviluppo: lo Stato imprenditore nell’opera cinquantenaria del Giudice delle leggi*, in *Impresa pubblica e intervento dello Stato nell’economia. Il contributo della giurisprudenza costituzionale*, a cura di R. Di Raimo e V. Ricciuto, Napoli, 2006, p. XIII.

Dal lato dell'attività economica, viene previsto uno statuto generale dell'imprenditore cui assoggettare soggetti privati e pubblici<sup>66</sup>. Sotto il profilo societario, si prevede espressamente la società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici.

Il codice civile offre quindi l'alternativa tra ente pubblico economico e società controllata o partecipata dallo Stato o da altro ente pubblico. Il primo sottoposto al regime generale dell'impresa, la seconda a quello societario.

In conformità a tale generale quadro regolamentare, quindi, per un lungo periodo, si è affermata una linea di intervento che ha visto lo Stato, sfruttando un modello organizzativo privato, farsi produttore ed erogatore diretto di beni e servizi. Ciò almeno fino a quando l'affermarsi, da un lato, delle critiche alle tesi keynesiane sul *welfare state*, e, dall'altro, delle teorie della *public choice*, secondo le quali l'azione dello Stato tende a essere catturata da interessi politici e sindacali, il clima culturale è decisamente cambiato, e tale forma di intervento diretto dello Stato è entrato in crisi, lasciando il passo a massicci programmi di privatizzazione.

Oltre a quelli appena sopra ricordati, tra i molteplici fattori che, con azione convergente, hanno all'epoca contribuito a imporre tale linea di pensiero, vanno ancora menzionati, per limitarci a un livello molto generale dell'analisi, e individuare quindi solo le macro-dinamiche relative, il già cennato declino del modello socioeconomico che per decenni si è proposto quale alternativa a quello capitalistico, plasticamente rappresentato dal crollo del muro di Berlino, e l'avvento di una nuova rivoluzione industriale stimolata dal processo di innovazione che ha interessato le tecnologie della informazione e della comunicazione, per arrivare poi alla digitalizzazione dei processi produttivi. In tale contesto, quindi, gli ultimi decenni del secolo scorso sono stati dominati da un pensiero economico che aveva tra i propri elementi fondativi la privatizzazione<sup>67</sup>.

Un ritorno al più recente passato sembra debba essere però registrato in tempi più vicini, e segnatamente quelli della recente crisi finanziaria, in occa-

---

<sup>66</sup> N. IRTI, *Dall'ente pubblico economico alla società per azioni (profilo storico-giuridico)*, cit., p. 35, il quale, nel suo argomentare, riporta il testo dell'art. 2093 c.c.: “[I]e disposizioni di questo libro si applicano agli enti pubblici inquadrati nelle associazioni professionali. Agli enti pubblici non inquadrati si applicano le disposizioni di questo libro, limitatamente alle imprese da essi esercitate. Sono salve le diverse disposizioni della legge”. Sul punto, più di recente, si v. V. DONATIVI, *Le società a partecipazione pubblica. Raccolta sistematica della disciplina, commentata e annotata con la giurisprudenza*, Milano, 2016, p. 1130.

<sup>67</sup> Cfr. F. AMATORI, R. MILLWARD, P.A. TONINELLI, *Reappraising State-Owned Enterprise – A comparison of the UK and Italy*, New York-London, 2011, p. 3. Gli AA. identificano tale approccio ideologico con le prescrizioni provenienti dal Fondo Monetario Internazionale e l'Organizzazione Mondiale per il Commercio, a esse unitariamente riferendosi con la locuzione “Washington Consensus”.

sione della quale, anche allargando lo sguardo a una visione internazionale, si è spesso assistito a ripetuti interventi dello Stato a tutela della stabilità del sistema economico-finanziario. Una reviviscenza che trova probabilmente causa anche nel mutamento dei paradigmi normativi sovranazionali. Con il Trattato di Lisbona, infatti, l'art. 3 del Trattato UE ha visto mutare la propria formulazione, ed è stato proclamato, tra gli obiettivi fondamentali dell'Unione, quello dello "sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente".

Negli ultimi anni, quindi, dopo un lungo periodo nel quale il pensiero dominante indicava la via dell'abbandono dell'intervento statale, ha ripreso invece vigore un opposto convincimento, sicuramente anche quale effetto delle critiche valutazioni che si appuntano sul paradigma della globalizzazione che ha fortemente condizionato i modelli culturali e sociali delle economie occidentali a partire dagli anni '80 del secolo scorso.

In conseguenza della disillusione determinata dagli effetti dei processi di privatizzazione e, soprattutto, in ragione degli effetti dei ripetuti episodi di fallimenti del mercato seguiti da robusti interventi di salvataggio da parte dello Stato, il consenso di cui godeva la dominante linea di pensiero pro-privatizzazioni si è dunque significativamente ridotto. In tale mutato scenario, di rinnovato vigore dell'intervento pubblico, si presentano necessariamente nuove sfide culturali, ideologiche e istituzionali. Sfide che, per quel che attiene alle presenti riflessioni, si traducono in fondamentali interrogativi. Quale futuro si prospetta per l'impresa pubblica? Vi sono settori per i quali l'intervento pubblico deve essere ritenuto indispensabile? In altri termini, dove andrà a collocarsi il "pendolo" dell'intervento pubblico nell'economia?

#### *4. Le dimensioni e il rilievo del fenomeno*

Non si può prescindere da una, seppur limitata, ricostruzione delle dimensioni del fenomeno, e ciò perché queste sono sicuramente tali da rendere chiare le ragioni del rilievo del tema e del connesso interesse.

Una ricostruzione che però, fatalmente, sconta le difficoltà date dalla limitata disponibilità e dalla perfettibile qualità delle informazioni relative. Una qualità del dato informativo che è innanzitutto determinata dalle finalità per le quali esso viene raccolto e organizzato, che portano, di volta in volta, a raccogliere e ad aggregare dati in relazione a confini di rilevamento non sempre coincidenti, circostanza che quindi molte volte rende particolarmente critico il raffronto dei dati.

Ovviamente, anche le stesse notevoli dimensioni del fenomeno contribuiscono a rendere complicata la raccolta delle informazioni, che molte volte risente inoltre della mancanza di un adeguato spirito di collaborazione da parte dei soggetti oggetto della rilevazione.

Tali cennate difficoltà risultano immediatamente evidenti semplicemente ricordando come, allorché si voglia anche solo individuare il semplice numero complessivo delle società partecipate pubbliche, le cifre presentate da differenti report variano significativamente le une dalle altre<sup>68</sup>.

Le fonti sulle quali si può fare affidamento sono essenzialmente di due tipi. Da un lato quelle che possono essere definite di tipo istituzionale, e, dall'altro, quelle di tipo economico-finanziario<sup>69</sup>.

La prima tipologia analizza il fenomeno essenzialmente dalla prospettiva degli enti partecipanti, ai quali sono imposti doveri informativi verso determinati ministeri e la Corte dei conti. Gli adempimenti informativi imposti si appuntano essenzialmente su alcuni dati procedurali e contabili, e la loro comunicazione assolve, sostanzialmente, una funzione di trasparenza e controllo finanziario. Per quanto riguarda i ministeri, la raccolta è eseguita dal Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito MEF), nella cui banca dati sono confluiti, a partire dal 1° gennaio 2015, i dati fino a quel momento raccolti dal Dipartimento della funzione pubblica<sup>70</sup>.

Per quanto concerne la magistratura contabile, è alle sezioni regionali di controllo di questa, ai sensi di quanto disposto all'art. 1, commi 166-170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che gli uffici di revisione economico-finanziaria degli enti locali devono inviare una relazione sul bilancio di previsione e sul rendiconto dell'esercizio di competenza che contempli anche un profilo informativo sulle partecipazioni. Sulla base di tale prospetto informativo la Corte dei conti predispone utili report in materia di società partecipate<sup>71</sup>.

Le fonti di tipo economico-finanziario adottano invece una differente pro-

---

<sup>68</sup> Cfr. B.G. MATTARELLA, *Il riordino delle società a partecipazione pubblica*, in *Manuale delle società a partecipazione pubblica*, a cura di R. Garofoli, A. Zoppini, R. de Nictolis, M. Fratini, G. Guizzi, A. Maresca, F. Massa Felsani, Molfetta, 2018, p. 6.

<sup>69</sup> G. MELE, *Società e servizi pubblici locali: diffusione e dimensione economico-finanziaria*, cit., p. 133.

<sup>70</sup> L'art. 17 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, ha infatti previsto, con decorrenza dal 1° gennaio 2015, l'accorpamento della banca dati CONSOC (Gestione della partecipazione di pubbliche amministrazioni a consorzi e società) operante presso il Dipartimento della funzione pubblica, con la banca dati gestita dal Dipartimento del tesoro del MEF, istituita ai sensi dell'art. 2, comma 222, della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

<sup>71</sup> L'ultimo, in ordine di tempo: CORTE DEI CONTI, *Gli organismi partecipati degli Enti territoriali – Relazione 2017*, (Deliberazione n. 27/SEZAUT/2017/FRG), disponibile on-line sul sito <http://www.corteconti.it>.

spettiva di analisi del fenomeno, che guarda appunto al medesimo non già dall'angolazione del soggetto partecipante, bensì di quello partecipato. I soggetti cui fare riferimento sono essenzialmente due: l'ISTAT<sup>72</sup> e Unioncamere<sup>73</sup>, che, rispettivamente, elaborano dati raccolti tramite indagini dirette e dati presenti nei bilanci depositati presso gli uffici del registro.

È chiaramente intuibile che l'eterogeneità delle finalità delle varie raccolte, caratterizzate da differenti approcci metodologici, come anche da non coincidenti ambiti di estensione delle rispettive indagini, ha reso molto complicato il lavoro di raffronto tra i vari dati disponibili, che pertanto hanno offerto sempre una ricostruzione limitata, se non parziale, del fenomeno in analisi.

Nell'ottica del necessario rafforzamento del monitoraggio e del controllo sul fenomeno delle partecipazioni pubbliche, come anche di un miglioramento qualitativo e quantitativo dei dati disponibili, deve essere quindi accolta con favore la notizia dell'accorpamento della banca dati fino a poco tempo fa tenuta dalla Corte dei conti con quella del MEF<sup>74</sup>. Se a ciò si aggiunge che, a de-

---

<sup>72</sup> Per tale fonte si v., da ultimo, ISTAT, *Imprese a controllo pubblico in Italia*, 2014, e ID., *Le partecipate pubbliche in Italia*, 23 dicembre 2016 (report contenente dati relativi al 2014), consultabili sul sito <http://www.istat.it>, e disponibili anche per alcuni anni precedenti.

Il report predisposto dall'ISTAT rappresenta una elaborazione dei seguenti dati:

- 1) le dichiarazioni sulla struttura delle partecipazioni rilevanti rese alla Commissione Nazionale per le Società e la Borsa;
- 2) le dichiarazioni degli elenchi dei soci delle società di capitale iscritti al Registro delle imprese;
- 3) le informazioni desumibili dai bilanci civilistici e consolidati delle società di capitale;
- 4) le dichiarazioni relative alle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche al Dipartimento del Tesoro (Mef);
- 5) le dichiarazioni relative alle partecipazioni detenute da Regioni, province e comuni alla Corte dei conti.

<sup>73</sup> In verità, il novero dei soggetti cui fare utilmente riferimento per la ricostruzione del fenomeno non si esaurisce con ISTAT e Unioncamere, ma, le pur utili ulteriori analisi presentano solitamente un campo di indagine così limitato da rendere i dati sì molto utili nel contesto di riferimento, ma difficilmente utilizzabili in una analisi generale del fenomeno società pubbliche. Si pensi, per fare un solo esempio, a Utilitalia, la federazione che riunisce le aziende operanti nei servizi pubblici dell'acqua, dell'ambiente, dell'energia elettrica e del gas, e al suo ultimo rapporto: UTILITALIA, *La partecipazione degli enti locali nei servizi a rete – Rapporto Utilitalis 2013*, Roma, 2015. Non si può qui non ricordare anche il rapporto finale del Commissario alla *Spending review* Carlo Cottarelli (COMMISSARIO STRAORDINARIO PER LA REVISIONE DELLA SPESA, *Programma di razionalizzazione delle partecipate locali*, Roma, agosto 2014), lavoro sicuramente particolarmente preciso, anche nel segnalare la difficoltà nel ricostruire un dato generale, completo e definitivo del fenomeno.

<sup>74</sup> Con comunicato stampa 26 maggio 2016, n. 99, è stato diramato il protocollo d'intesa sottoscritto dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, Pier Carlo Padoan, e dal Presidente della Corte dei conti, Raffaele Squitieri, con il quale viene costituita la banca dati unica delle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche.

correre dal 1° gennaio 2015, ai sensi di quanto già disposto dal comma 4, art. 17, del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, le informazioni in possesso del MEF devono essere integrate sulla base delle risultanze delle rilevazioni effettuate dall'ISTAT, si può osservare in atto un virtuoso processo di integrazione della raccolta dei dati – implementato anche nel recente TUSPP – che contribuirà senza dubbio all'ottimizzazione della raccolta e dell'esito della medesima.

Infatti, su tale profilo interviene, opportunamente, anche la disciplina dettata dal recente TUSPP, al cui art. 15, comma 3, si prevede la tenuta, affidata alla struttura competente per il controllo e il monitoraggio sull'attuazione del medesimo TUSPP individuata nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze, di un elenco pubblico, accessibile anche in via telematica, di tutte le società a partecipazione pubblica esistenti, utilizzando, a tal fine, le informazioni della banca dati già presente presso il medesimo ministero.

Certo, l'asestamento metodologico della raccolta del dato informativo, perché questo sia tale da assicurare il carattere sistematico della raccolta e, quindi, un proficuo utilizzo dei dati per le varie finalità di trasparenza, di controllo – anche degli equilibri di finanza pubblica –, di revisione della spesa, ecc., dovrà trovare necessario completamento nelle precise linee di azione della struttura in parola, alla quale è infatti tra l'altro rimessa la non irrilevante scelta sui dati e documenti da comunicare in aggiunta a quelli già comunicati al MEF ai sensi di legge. Insomma, per l'efficacia del sistema avranno un ruolo determinante le concrete modalità di declinazione di tale potere nel definire il modello standard informativo.

Malgrado quanto appena osservato, in attesa di dati che in futuro saranno magari più completi e meglio elaborabili, quelli, pur frammentari, fino a ora a disposizione consentono una prima agevole considerazione. L'analisi del numero delle società a partecipazione pubblica ha segnalato nel tempo, da almeno un decennio a questa parte, una netta tendenza verso l'aumento delle medesime, malgrado i ripetuti interventi, va detto molte volte velleitari<sup>75</sup>, volti a conseguire una razionalizzazione del fenomeno<sup>76</sup> da ottenersi anche per tramite di una significativa riduzione del dato numerico. Un obiettivo di riduzione che avrebbe dovuto esser conseguito per via di un'attività di dismissione e li-

---

<sup>75</sup> G. MARASÀ, *Considerazioni su riordino e riduzione delle partecipazioni pubbliche nel d.lgs. 175/2016*, Relazione presentata al Convegno "Il Diritto commerciale verso il 2020: i grandi dibattiti in corso, i grandi cantieri aperti", Roma 17-18 febbraio 2017, p. 21, disponibile on-line sul sito <http://www.orizzontideldirittocommerciale.it>, osserva che i numerosi tentativi fatti in passato "non hanno prodotto risultati apprezzabili".

<sup>76</sup> Una razionalizzazione, da conseguire innanzitutto per via di un ridimensionamento del fenomeno, che risponde a istanze di matrice comunitaria ispirate a logiche competitive e di efficienza e ad ancora più pressanti esigenze di controllo della finanza pubblica.