

Le società miste: modello generale di partenariato nel governo locale (*)

Tommaso Bonetti

Sommario

1. *Le società miste: modello generale di partenariato nel governo locale – 2. Le società miste nel governo locale: profili evolutivi.*

1. *Le società miste: modello generale di partenariato nel governo locale*

In uno scenario ordinamentale segnato da una notevole ambiguità di fondo¹, si assiste, da qualche tempo, ad una rinnovata attenzione per il modello delle società a partecipazione mista pubblica e privata²;

(*) Si rinvia ai contributi successivi per la ricostruzione e l'analisi degli ulteriori profili rilevanti in tema di società miste, come quelli riguardanti la disciplina delle forme di controllo dei soci pubblici (F. PALAZZI), dei processi di "pubblicizzazione" in corso (A. DE MICHELE), dei limiti normativi posti alla capacità d'azione (E. TRENTI) nonché, per altro verso, quelli concernenti la responsabilità amministrativa degli amministratori di società pubbliche (A. SAU).

(1) Per uno sguardo allo stato dell'arte con riferimento alle società pubbliche, cfr. A. MASSERA, *Le società pubbliche*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, p. 894 ss.; M.P. CHITI, *Le carenze della disciplina delle società pubbliche e le linee direttrici per un riordino*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, p. 1115 ss.

(2) In generale, sull'uso di strumenti di diritto privato quale esempio dell'affermazione del "principio positivo dei modelli differenziati" nell'ambito dell'organizzazione pubblica, si rinvia a G. GUARINO, *L'organizzazione pubblica*, Milano, Giuffrè, 1977, p. 85 ss.; ID., *Sulla utilizzazione di modelli differenziati nella organizzazione pubblica*, in *Scritti di diritto pubblico dell'economia*, Seconda serie, Milano, Giuffrè, 1970, p. 3 ss. Sulle società a partecipazione pubblica, senza pretesa di esaustività, oltre a M. CAMMELLI, M. DUGATO (a cura di), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Torino, Giappichelli, 2008, cfr. M. CAMMELLI, *Le società a partecipazione pubblica: Comuni, Province e Regioni*, Rimini, Maggioli, 1989; M. CAMMELLI, A. ZIROLDI, *Le società a partecipazione pubblica nel sistema locale*, Rimini, Maggioli, 1999; M. DUGATO, *Le società per la gestione dei servizi pubblici locali*, Milano, IPSOA, 2001; F. TRIMARCHI (a cura di), *Le società miste per i servizi locali*, Milano, Giuffrè, 1999; V. MAZZARELLI, *Le società per*

una rinnovata attenzione che, tuttavia, si presta a letture differenti nella misura in cui tende ad atteggiarsi secondo prospettive e con modalità apparentemente antitetiche: l'una "promozionale", l'altra marcatamente "riduzionista"³.

Le ragioni sottese alle logiche promozionali sono numerose e di natura qualitativamente composita, a partire dalle difficili condizioni del ciclo economico in atto⁴.

Prescindendo dalla ricerca di motivazioni "metagiuridiche", all'origine del fenomeno sembrano esservi almeno due fattori che, collocandosi in uno quadro più ampio, riflettono opzioni di politica del diritto riscontrabili in ambito europeo e nazionale come quella relativa al *favor* per la costituzione di forme di partenariato "strutturale" tra soggetti pubblici e privati⁵.

Innanzitutto, sulla scorta di alcune disposizioni normative e di una serie di pronunciamenti giurisprudenziali, siffatti organismi societari,

azioni con partecipazione comunale, Milano, Giuffrè, 1987; P. PIRAS, *Servizi pubblici e società a partecipazione comunale*, Milano, Giuffrè, 1994; con riferimento ad aspetti specifici, invece, cfr. G. CAIA, *Società per azioni a prevalente capitale pubblico locale: scelta dei soci e procedure di affidamento del servizio*, in *Nuova rass. Idg.*, 1995, p. 1082 ss.; R. COSTI, *Servizi pubblici e società per azioni*, in *Giur. comm.*, 1998, p. 550 ss.; M. DUGATO, *Sul tema delle società a partecipazione pubblica per la gestione dei servizi pubblici locali. Costituzione delle società, dimissioni, affidamento del servizio, rapporto tra ente e società*, in *Riv. trim. app.*, 1996, p. 229 ss.; F. LUCIANI, *La gestione dei servizi pubblici locali mediante società per azioni*, in *Dir. amm.*, 1995, p. 275 ss.; D. SORACE, *Pubblico e privato nella gestione dei servizi pubblici locali mediante società per azioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, p. 51 ss. In una prospettiva più ampia ed articolata, poi, si veda anche G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003.

(3) Si pensi, in tal senso, alla "perplexa" relazione tra l'abrogazione dell'art. 23-bis della legge 6 agosto 2008, n. 133 da parte del *referendum* abrogativo popolare del 12 e 13 giugno 2011 e l'art. 4 della legge 14 settembre 2011, n. 148, recante "adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al *referendum* popolare e alla normativa dall'Unione europea".

(4) In chiave più generale, si legga anche M. CHITI, *I partenariati pubblico-privati e la fine del dualismo tra diritto pubblico e diritto comune*, in ID. (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2009, p. 2 ss.

(5) Sulle società miste a livello locale, cfr. G. PIPERATA, *Le società a partecipazione pubblica nella gestione dei servizi degli enti locali*, in M. CAMMELLI, M. DUGATO (a cura di), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, cit., p. 291 ss., ove ampi ed ulteriori riferimenti bibliografici.

spesso espressione di diritti “singolari”, tendono a configurarsi sempre di più come modelli “generali” di partenariato nel governo locale⁶.

Si tratta di una prospettiva che emerge chiaramente in numerose pronunce del giudice amministrativo che qualifica le società miste come strumenti di portata generale, utilizzabili anche al di fuori delle ipotesi normative predeterminate.

In questo senso, contorni paradigmatici assume una recente sentenza del Consiglio di Stato nella quale si afferma che

[...] il modello delle società miste è previsto in via generale dall’art. 113, comma 5, lett. *b*), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, come modificato dall’art. 14 del decreto legge 30 settembre 2003, n. 269 e dalla relativa legge di conversione 24 novembre 2003, n. 303, norme che, pur avendo attinenza ai contratti degli enti locali, delineano un completo paradigma, valido anche al di fuori del settore dei servizi pubblici locali. E che tale modello valga anche al di fuori del settore dei servizi, lo si evince dall’art. 1, comma 2, e dall’art. 32 del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, che contemplano il caso di società miste per la realizzazione di lavori pubblici e per la realizzazione e/o gestione di un’opera pubblica⁷.

Tutto ciò, poi, sembra corrispondere anche all’inquadramento delle società miste nella nozione più generale di partenariato pubblico privato di tipo “istituzionalizzato”, enucleata dal Libro verde Commissione CE 30 aprile 2004⁸; una tipologia di partenariato che – per l’appunto – prevede “[...] la creazione di un’entità detenuta congiuntamente dal *partner* pubblico e dal *partner* privato, la quale ha la ‘missione’ di assicurare la fornitura di un’opera o di un servizio a favore del pubblico”⁹.

(6) In generale, sul sistema delle autonomie locali, cfr. L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, Il Mulino, 2007; con riguardo, invece, alle problematiche indotte dai processi di globalizzazione, cfr. M. CAMMELLI (a cura di), *Territorialità e de-localizzazione nel governo locale*, Bologna, Il Mulino, 2007.

(7) Cfr. Cons. St., sez. V, 16 marzo 2009, n. 1555; Cons. St., sez. VI, 8 luglio 2008, n. 4603.

(8) Nell’ambito della disciplina dei contratti pubblici, cfr. anche la definizione di cui all’art. 3, comma 15-*ter*, del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 e successive modificazioni e integrazioni.

(9) Cons. St., ad. plen., 3 marzo 2008, n. 1.

D'altronde, a riprova della diffusione capillare dello strumento societario, anche a partecipazione mista, ben oltre i confini del settore dei servizi pubblici, è sufficiente considerare il dato quantitativo relativo agli ambiti di azione sociale diversi dalla gestione di *local utilities*; la Corte dei conti, ad esempio, ha fissato solo ad un terzo del totale la quota complessiva delle società partecipate a livello locale per la gestione dei servizi pubblici locali¹⁰. Si pensi, ad esempio, allo svolgimento delle cd. attività "strumentali"¹¹.

In secondo luogo, poi, è bene evidenziare che la giurisprudenza non si è limitata a riconoscere in termini generali la natura poliedrica e multifunzionale della figura della società mista, ma si è anche preoccupata di definirne le condizioni ed i caratteri legittimanti¹².

Affinché l'impiego del modulo societario a capitale misto sia pienamente legittimo, cioè, è necessario che sussistano – in concreto – alcune condizioni espressione di una progressiva evoluzione dell'ordinamento europeo e nazionale¹³.

Tali condizioni sono state enunciate dalla giurisprudenza amministra-

(10) Così Corte dei conti, *Stato dei controlli della Corte dei conti sugli organismi partecipati dagli enti locali*, delibera 18 settembre 2008, n. 13.

(11) Per "attività strumentali" si intendono quelle attività, diverse dalle funzioni e dai servizi pubblici in senso proprio, che abbiano natura oggettivamente economica e d'impresa e che siano svolte nei confronti degli enti costitutori o partecipanti o affidanti: in tal senso, M. CAMMELLI, M. DUGATO, *Le società degli enti territoriali alla luce dell'art. 13 del d.l. n. 223/2006*, in Id. (a cura di), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, cit., spec. pp. 362-364.

(12) Cfr. ancora Cons. St., sez. V, n. 1555/2009, cit.; nonché, anche se con diversa valutazione delle differenti fattispecie oggetto dei rispettivi giudizi, Corte Giust. CE, sez. III, 15 ottobre 2009, causa C-196/08; Corte cost., 22 novembre 2007, n. 401; Cons. St., sez. V, 13 febbraio 2009, n. 824; Cons. St., sez. II, parere 18 aprile 2007, n. 456; Cons. St., ad. plen., n. 1/2008, cit.; *contra* Cons. giust. reg. sic., 27 ottobre 2006, n. 589; per una ipotesi di aumento di capitale per l'ingresso di socio privato operativo in una società a capitale pubblico affidataria di un servizio, cfr. Cons. St., sez. V, 18 dicembre 2009, n. 8376; sulla non applicabilità del divieto di partecipazione a gare d'appalto, imposto dall'art. 13 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248 e successive modificazioni, alle società miste, partecipate da soggetti pubblici e privati, cfr. anche Cons. St., sez. V, 11 gennaio 2011, n. 77.

(13) Cfr. la *Comunicazione interpretativa della Commissione sull'applicazione del diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni ai partenariati pubblico-privati istituzionalizzati* (PPPI), Com 92/02, aprile 2008.

tiva secondo cui “[...] non è condivisibile la posizione ‘estrema’ secondo la quale, per il solo fatto che il socio privato è scelto tramite procedura di evidenza pubblica, sarebbe in ogni caso possibile l’affidamento diretto”. Tale ipotesi, infatti,

[...] suscita perplessità per il caso di società miste “aperte”, nelle quali il socio, ancorché selezionato con gara, non viene scelto per finalità definite, ma soltanto come *partner* privato per una società “generalista”, alla quale affidare direttamente l'erogazione di servizi non ancora identificati al momento della scelta del socio e con lo scopo di svolgere anche attività *extra moenia*, avvalendosi semmai dei vantaggi derivanti dal rapporto privilegiato stabilito con il *partner* pubblico¹⁴.

Il ricorso alla figura della società mista è ammissibile, invece, “[...] nel caso in cui essa non costituisca, in sostanza, la beneficiaria di un ‘affidamento diretto’, ma la modalità organizzativa con la quale l’amministrazione controlla l’affidamento disposto, con gara, al ‘socio operativo’ della società”; “[...] il ricorso a tale figura deve comunque avvenire a condizione che sussistano – oltre alla specifica previsione legislativa che ne fonda la possibilità, alle motivate ragioni e alla scelta del socio con gara, ai sensi dell’art. 1, comma 2, del decreto legislativo 163/2006 – garanzie tali da fugare gli ulteriori dubbi e ragioni di perplessità in ordine alla restrizione della concorrenza”¹⁵. In ogni caso,

[...] laddove vi siano giustificate ragioni per non ricorrere a un affidamento esterno integrale, è legittimo configurare, quantomeno, un modello organizzativo in cui ricorrano due garanzie: 1) che vi sia una sostanziale equiparazione tra gara per l’affidamento del servizio pubblico e gara per la scelta del socio, in cui quest’ultimo si configuri come un “socio industriale od operativo”, il quale concorre materialmente allo svolgimento del servizio pubblico o di fasi dello stesso; il che vuol dire effettuazione di una gara che con la

(14) Cons. St., sez. II, parere 456/2007, cit.

(15) Così, ancora, Cons. St., sez. II, parere 456/2007, cit.; per la legittimità dell’ammissione alla gara di una società a capitale misto che aveva precedentemente gestito il servizio, ma il cui socio era stato scelto con procedura ad evidenza pubblica, prima dell’entrata in vigore della legge 20 novembre 2009, n. 166, cfr. Cons. St., sez. V, 4 agosto 2010, n. 5214.

scelta del socio definisca anche l'affidamento del servizio operativo; 2) che si preveda un rinnovo della procedura di selezione "alla scadenza del periodo di affidamento", evitando così che il socio divenga "socio stabile" della società mista, possibilmente prescrivendo che sin dagli atti di gara per la selezione del socio privato siano chiarite le modalità per l'uscita del socio stesso (con liquidazione della sua posizione), per il caso in cui all'esito della successiva gara egli risulti non più aggiudicatario¹⁶.

In estrema sintesi, pertanto, le condizioni che legittimano, nel rispetto dei principi comunitari, la costituzione di una società mista sono: l'esistenza di una disposizione normativa che autorizzi l'amministrazione ad avvalersi di tale strumento; la scelta del *partner* privato tramite gara pubblica; lo svolgimento dell'attività della società mista, almeno in via prevalente, nei confronti del soggetto pubblico che ha proceduto alla costituzione della medesima; la necessità che la gara "unica" per la scelta del *partner* e l'affidamento dei servizi circoscriva chiaramente l'oggetto dei servizi (condizione cd. dei servizi "determinati"); l'esigenza che la selezione dell'offerta migliore sia rapportata non solo alla solidità finanziaria dell'offerente, ma anche alla capacità di svolgere le prestazioni specifiche oggetto del contratto; la durata predeterminata del rapporto¹⁷.

Su tali aspetti, è intervenuta anche la Corte di Giustizia CE stabilendo che gli artt. 43, 49 e 86 del Trattato CE

[...] non ostano all'affidamento diretto di un servizio pubblico che preveda l'esecuzione preventiva di determinati lavori a una società a capitale misto pubblico e privato, nella quale il socio privato sia selezionato mediante una procedura ad evidenza pubblica, previa verifica dei requisiti finanziari, tecnici, operativi e di gestione riferiti al servizio da svolgere e delle caratteristiche dell'offerta in considerazione delle prestazioni da fornire, a

(16) Cons. St., sez. II, parere 456/2007, cit.; cfr. anche Cons. St., sez. V, n. 1555/2009, cit.; Cons. St., sez. VI, n. 4603/2008, cit.; mentre, per una posizione per certi versi più restrittiva, cfr. Cons. St., ad. plen., n. 1/2008, cit.

(17) In questo senso, da ultimo, cfr. Cons. St., sez. V, n. 1555/2009, cit.; con riguardo, invece, a profili specifici correlati alla tipologia di gara per la scelta del socio privato, cfr. anche Cons. St., sez. V, 23 agosto 2008, n. 5583; Cons. St., sez. V, 16 giugno 2009, n. 3920; Cons. St., sez. V, n. 824/2009, cit.

condizione che dette procedure di gara rispettino i principi di libera concorrenza, di trasparenza e di parità di trattamento imposti dal Trattato CE per le concessioni¹⁸.

Lo stesso, peraltro, vale anche nell'ambito dell'ordinamento positivo relativamente al regime dei servizi pubblici locali di rilevanza economica¹⁹.

Anche a seguito dell'esito dei quesiti referendari del 12 e 13 giugno 2011, infatti, il legislatore ha stabilito espressamente che – per quanto concerne l'affidamento della gestione del servizio – “[...] nel caso di procedure aventi ad oggetto, al tempo stesso, la qualità di socio, al quale deve essere conferita una partecipazione non inferiore al 40 per cento, e l'attribuzione di specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio, il bando di gara o la lettera di invito assicura”, tra l'altro, che “il socio privato selezionato svolga gli specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio per l'intera durata del servizio stesso e che, ove ciò non si verifica, si proceda a un nuovo affidamento”²⁰.

Se così è, l'impressione è che la società a partecipazione mista si stia effettivamente imponendo – non solo nella prassi – quale modello generale, se non addirittura privilegiato, per la realizzazione a livello locale di forme di partenariato tra enti pubblici e soggetti privati²¹.

(18) Così Corte Giust. CE, 15 ottobre 2009, C-196/08, cit.; con riferimento all'obbligo di esperire procedure competitive ad evidenza pubblica, cfr. anche Cons. St., sez. V, 28 ottobre 2008, n. 5392; Cons. St., sez. V, 4 marzo 2008, n. 889; TAR Veneto, sez. I, 26 marzo 2009, n. 879. Al riguardo, rispetto alle logiche concorrenziali, cfr. anche l'art. 35 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, in ordine ai “nuovi” poteri dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

(19) Si veda *supra*, nota 3.

(20) Così l'art. 4, comma 12, lett. b), della legge 148/2011.

(21) Come sembra indirettamente emergere anche dalla pronuncia del giudice costituzionale – relativa all'abrogato art. 23-*bis* della legge 133/2008 e successive modificazioni ed integrazioni – Corte cost., 17 novembre 2010, n. 325, secondo cui tal disposizione “[...] è conforme alla normativa comunitaria, nella parte in cui consente l'affidamento diretto della gestione del servizio, ‘in via ordinaria’, ad una società mista, alla doppia condizione che la scelta del socio privato ‘avvenga mediante procedure competitive ad evidenza pubblica’ e che a tale socio siano attribuiti ‘specifici compiti operativi connessi alla gestione del servizio’ (cosiddetta gara ad evidenza pubblica a doppio oggetto:

2. Le società miste nel governo locale: profili evolutivi

Come si è evidenziato, però, alle logiche “promozionali” si contrappongono spinte e torsioni che riflettono opzioni marcatamente “riduzioniste” in ordine all’impiego generalizzato e diffuso dello schema societario a capitale misto.

Si pensi, in questo senso, al decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, recante “misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica” – convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 s.m.i. – che ha introdotto una serie di disposizioni che incidono fortemente, tra l’altro, sulla possibilità per taluni enti locali di costituire società pubbliche; l’art. 14, comma 32, del decreto legge citato, in particolare, prevede che “fermo quanto previsto dall’art. 3, commi 27, 28 e 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, i Comuni con popolazione inferiore a trentamila abitanti non possono costituire società”; mentre i Comuni con popolazione compresa tra trentamila e cinquantamila abitanti possono detenere la partecipazione di una sola società²².

scelta del socio e attribuzione degli specifici compiti operativi). La stessa nuova formulazione dell’art. 23-bis si discosta, però, dal diritto comunitario nella parte in cui pone l’ulteriore condizione, al fine del suddetto affidamento diretto, che al socio privato sia attribuita ‘una partecipazione non inferiore al quaranta per cento’. Tale misura minima della partecipazione (non richiesta dal diritto comunitario, ma neppure vietata) si risolve in una restrizione dei casi eccezionali di affidamento diretto del servizio e, quindi, la sua previsione perviene al risultato di far espandere i casi in cui le società già costituite la regola generale comunitaria di affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica. Ne consegue la piena compatibilità della normativa interna con quella comunitaria”. Sul rapporto tra ente pubblico locale e persona giuridica privata, di recente, cfr. TAR Puglia, Lecce, 24 maggio 2011, n. 914.

(22) Di conseguenza, i Comuni dovranno mettere in liquidazione le società già costituite, ovvero cederne le partecipazioni; tali disposizioni, peraltro, non si applicano ai Comuni con popolazione fino a 30.000 abitanti nel caso in cui le società già costituite: “a) abbiano, al 31 dicembre 2013, il bilancio in utile negli ultimi tre esercizi; b) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, riduzioni di capitale conseguenti a perdite di bilancio; c) non abbiano subito, nei precedenti esercizi, perdite di bilancio in conseguenza delle quali il Comune sia stato gravato dell’obbligo di procedere al ripiano delle perdite medesime”. La disposizione, inoltre, non si applica alle società, con partecipazione paritaria ovvero con partecipazione proporzionale al numero degli abitanti, costituite da più Comuni la cui popolazione complessiva superi i 30.000 abitanti. Per quanto riguarda i Comuni con popolazione compresa tra 30.000 e 50.000 abitanti, invece, essi possono detenere la partecipazione di una sola società. Merita di essere evidenziato,

Come si può facilmente immaginare, si tratta di una previsione idonea a suscitare molteplici incertezze di carattere interpretativo ed applicativo²³; anche se, a ben vedere, non sembra denotare un definitivo mutamento di prospettiva con riguardo al *favor* per il modello delle società miste in sé e per sé considerate²⁴.

Piuttosto, sulla base di scelte (etero)indotte dalla necessità di stabilizzare i conti pubblici a fronte della crisi economica e finanziaria in corso, l'idea di fondo sembra essere quella di escludere o comunque limitare *tout court* l'eccessivo ricorso allo strumento societario da parte degli enti locali, specialmente quelli di ridotte dimensioni²⁵.

Ad ulteriore riprova di quanto evidenziato, poi, vale la pena richiama-

da ultimo, che con decreto del Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per le riforme per il federalismo "sono determinate le modalità attuative del presente comma nonché ulteriori ipotesi di esclusione dal relativo ambito di applicazione". La disposizione in esame è stata oggetto di diverse modifiche tra cui quella di cui all'articolo 1, comma 117, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, come sostituito dall'art. 2, comma 43, del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225.

(23) Tra i primi tentativi di circoscrivere l'ambito di applicazione della disposizione in esame, cfr. Corte conti, sez. regionale di controllo per la Lombardia, 15 settembre 2010, n. 861, secondo cui "a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 14, comma 32 [...] gli enti locali con popolazione inferiore ai trentamila abitanti non possono procedere, in linea di massima, alla costituzione di società di capitali, se non associandosi con altri enti per raggiungere una quota minima di popolazione pari a trentamila abitanti, ad eccezione dei casi nei quali sia lo stesso legislatore, nazionale o regionale, a prevedere che specifiche attività siano svolte per il tramite della partecipazione a società di capitali". Cfr. anche Corte conti, sez. regionale di controllo per la Liguria, 31 dicembre 2010, n. 166; nonché, più di recente, Corte conti, sez. regionale di controllo per la Lombardia 12 dicembre 2011, n. 657 e 1° dicembre 2011, n. 636.

(24) Semmai conferma che, come è stato evidenziato con riferimento proprio alle società miste, "[...] c'è sempre qualcuno pronto a decretarne la fine seguito, subito dopo, da qualcun altro che ne annuncia la rinascita": così G. PIPERATA, *Le società a partecipazione pubblica nella gestione dei servizi degli enti locali*, in M. CAMMELLI, M. DUGATO (a cura di), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, cit., p. 329.

(25) Anche se – in sede di conversione e secondo un approccio che, per quanto semplicistico, pare comunque ispirato ad una logica di maggiore differenziazione – si è stabilito che "con decreto del Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale, di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e per le riforme per il federalismo, da emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono determinate le modalità attuative del presente comma nonché ulteriori ipotesi di esclusione dal relativo ambito di applicazione".

re l'art. 5, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148 di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, secondo cui una quota del cd. fondo infrastrutture

[...] è destinata, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ad investimenti infrastrutturali effettuati dagli enti territoriali che procedano, rispettivamente, entro il 31 dicembre 2012 ed entro il 31 dicembre 2013, alla dismissione di partecipazioni in società esercenti servizi pubblici locali di rilevanza economica, diversi dal servizio idrico.

In tal caso, le spese effettuate a valere su tale quota – il cui importo non può essere superiore ai proventi della dismissione effettuata – sono espressamente escluse dai vincoli del patto di stabilità interno. Qui, in particolare, la prospettiva “riduzionista” si manifesta attraverso l'introduzione di misure premiali volte ad incentivare le amministrazioni territoriali a dismettere le partecipazioni azionarie nelle società, anche a capitale misto, che gestiscono servizi pubblici locali di rilievo economico.

Il quadro brevemente tratteggiato avvalorava così l'idea iniziale secondo cui l'ordinamento – scosso dalle profonde mutazioni indotte dal ciclo economico in atto – risulta percorso da pulsioni contrastanti e, come tali, non facilmente riconducibili ad unità.

Ecco perché, anche a fronte di un approccio spesso improvvisato e superficiale da parte del legislatore, la strada da intraprendere per giungere ad una compiuta definizione del ruolo e del regime giuridico degli organismi societari a capitale misto appare ancora lunga²⁶.

(26) In proposito, cfr. M. CAMMELLI, *Legislature, giudici e società in mano pubblica: buone intenzioni, incerti strumenti, modesti risultati*, in *Le Regioni*, 2009, p. 1071 ss.