

GIUSEPPE MORBIDELLI

## LE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA E LA DISCIPLINA DEL D.LGS. N. 175/2016

1. Le società a partecipazione pubblica sono sempre state un luogo geometrico d'incontro di questioni giuridiche ma anche di tematiche politiche, di problematiche economiche e aziendalistiche: del resto servizi pubblici, concorrenza, mercato, investimenti, infrastrutture, politica industriale sono i *refrain* ricorrenti tutte le volte in cui si vada a disquisire di società "pubbliche". Sotto il profilo giuridico, si deve cominciare con il dire che le società a partecipazione pubblica, peraltro presenti e da gran tempo in pressoché tutta l'Europa occidentale, sono sempre state un problema. Per rendersene conto basti rileggere l'ultimo scritto di Federico Cammeo intitolato "*Società commerciale ed ente pubblico*" dedicato alla controversa questione se la Società anonima AGIP (Azienda Generale Italiana Petroli) fosse da considerarsi un ente pubblico attesi i suoi fini e la proprietà pubblica del capitale, come aveva stabilito il Consiglio di Stato, basandosi sullo scopo di "autarchia economica" che presiedeva all'istituzione dell'ente (difatti la relazione ministeriale alla legge istitutiva di AGIP così si esprimeva: «*il Governo nazionale volendo anche in questo campo sottrarre il nostro Paese alla soggezione straniera convinto che le imprese private non sono in grado di sostenere le ingenti spese e i forti rischi per le ricerche petrolifere*»). Cammeo concludeva per la natura privata, sulla base di una serie di argomenti, tra cui *in primis* quello per cui una società commerciale non può essere mai un ente pubblico, a meno che non sia soggetta per legge ad uno statuto singolare, tantopiù che le attività di produzione e di commercio del petrolio venivano esercitate in concorrenza con altre società private. La tesi di Cammeo venne tra l'altro seguita di lì a poco dalla Corte di Cassazione, proprio sulla base

del rilievo dell'assenza di specifici elementi che modificassero la "intima struttura" delle società commerciali <sup>1</sup>.

Quello che è certo tuttavia, e lo dimostra la fortissima attenzione già a quell'epoca verso il tema dell'"anonima di Stato" (riprendo qui il sintagma che fu impiegato da Ascarelli) da parte sia della dottrina amministrativistica (tra cui valga ricordare gli studi, oltre che di Cammeo, di G. Treves, di Miele, di M. S. Giannini) sia di quella giuscommercialistica (oltre ad Ascarelli, sono da menzionare almeno i contributi di Asquini, di Arena, di G. Ferri), è che la problematica circa la natura pubblica o privata non era solo una elegante questione giuridica da risolvere alla luce dei variegati e sovente non dirimenti "criteri distintivi" che vengono impiegati ai fini di tracciare il confine tra le due categorie di persone giuridiche, ma era anche e soprattutto una questione di vera e propria "politica industriale". La natura pubblica rendeva infatti recessivo il fine di lucro, o comunque faceva sì che finalità pubbliche o di interesse pubblico facessero aggio sul fine lucrativo. Si perveniva appunto a questo risultato assimilando le società a capitale pubblico (in specie quelle a capitale pubblico totalitario) ad enti pubblici o comunque si giungeva ad analoghe conclusioni asserendo che in tali società, proprio per la natura pubblica dei soci, lo scopo di lucro veniva meno, oppure abbracciando una nozione di lucro oltremodo ampia, sino ad ascrivervi ogni sorta di vantaggio collegato alle finalità sociali. Ed in fondo la storia delle partecipazioni (statali ma anche regionali e locali) è stata sempre intrisa di questa *querelle* tra gli interessi dell'azionista pubblico e lo scopo di lucro stabilito dall'art. 2247 c.c. La questione invero ancora non è risolta, o meglio è risolvibile solo abbandonando categorizzazioni astratte e procedendo invece ad uno scrutinio caso per caso del variegato panorama di società a partecipazione pubblica, nelle quali tra l'altro non mancano "società di diritto singolare", che non vuol dire solo società regolate da una legislazione *ad hoc*, ma anche società in cui le deviazioni dal modello codicistico sono tali e tante che ne viene messa in dubbio la stessa appartenenza al *genus* "società commerciali".

Il che ci porta dentro a quello che è il problema principale, o comunque il "precipitato" di fondo di tutto il "riordino" tracciato dal d.lgs. n. 175/2016. Ovvero che – ed è constatazione comune – le società a partecipazione pubblica sono tutt'altro che una categoria unitaria, in quanto disciplinate da principi e regole diversificate, senza che la proprietà pubblica

---

<sup>1</sup> Cass. Sez. Un. 26 aprile 1940 n. 1337.

di tutto o parte del capitale sia in grado di svolgere alcun ruolo unificante: al più costituisce solo una primissima descrizione.

Come noto (e il caso esaminato da Cammeo lo rivela) le partecipazioni pubbliche hanno una lunga storia. Il c.d. azionariato di Stato, inaugurato nel primo dopoguerra con l'ingresso nel capitale della *Sudbalm*, Società di gestione della rete ferroviaria Trento-Vienna-Praga, e poi in quello di una società avente sede a Fiume, la ROMSA, Raffineria Oli Minerali Società Anonima (in entrambi i casi trattavasi di interventi dettati da ragioni di politica internazionale), trovò negli anni '20 e '30 del secolo scorso particolare linfa nelle ragioni dell'autarchia: oltre all'AGIP, valga ricordare la SAFNI (Società Anonima Fertilizzanti Italia), l'EIAR (Ente italiano per le audizioni radiofoniche), la Società aerea mediterranea e la Società Anonima Ala Italiana, volte a garantire il servizio di trasporto aereo, la Azienda nazionale idrogenazione combustibili (ANIC). L'azionariato di Stato ebbe poi il suo definitivo decollo con l'istituzione dell'IRI, ente pubblico nato per l'esigenza di salvataggio delle principali banche del Paese, che a loro volta avevano nel loro portafoglio i titoli azionari di grandi imprese in crisi. Si venne così a creare per accumulo e stratificazione un vero e proprio *corpus* di società a partecipazione pubblica: talune divenute tali in virtù di contingenze, altre appunto istituite per ragioni "di interesse nazionale". Tanto che di lì a poco il codice civile dedicò una apposita sezione del Titolo V del libro V alle società a partecipazione dello Stato o di enti pubblici (e un'altra sezione alle società di interesse nazionale). In tal maniera lo strumentario delle società commerciali con capitale pubblico per perseguire finalità pubbliche divenne fisiologico. Anzi, la lettura dell'art. 41 Cost., nel senso che esso delinea un sistema ad economia mista, e dunque con forte presenza pubblica nelle attività economiche, lettura prevalente per molto tempo nella nostra dottrina (e che ora viene messa in discussione per effetto del principio di concorrenzialità introdotto dai Trattati europei e dal conseguente passaggio dallo Stato "imprenditore" allo Stato "regolatore", ma invero la presenza pubblica non è necessario che venga meno, salva l'osservanza del principio per cui quando l'ente pubblico agisce come imprenditore, non deve avere vantaggi), ha incentivato ancor più il ricorso allo strumento societario anche per la maggiore flessibilità e autonomia di gestione che consente rispetto all'ente pubblico, imbrigliato dal c.d. regime amministrativo. Ed infatti nel dopoguerra assistiamo sia alla costituzione di un Ministero dedicato e intitolato proprio alle partecipazioni statali,

sia alla istituzione di società *ad hoc* con capitale pubblico, per le finalità più varie: basti pensare ad Alitalia, ad Autostrade, a RAI, a STET, a Finmeccanica, a Gepi, alla società per il Traforo del Monte Bianco, a quella per il Ponte sullo Stretto di Messina, a Monte Titoli.

2. Ma l'“erompere” delle partecipazioni pubbliche e anzi il suo dilagare a livello locale è dovuto a ulteriori fattori.

In primo luogo ad un vero e proprio *favor* legislativo. Se da un lato il Consiglio di Stato con parere della Sez. I, 6 marzo 1956, n. 373 aveva escluso la possibilità per gli enti locali di costituire società di capitali per perseguire i propri fini, sulla base del rilievo che l'ordinamento non consente che possano essere conseguiti nelle forme del diritto privato fini pubblici per i quali la legge pone a disposizione degli enti interessati solo mezzi di diritto pubblico, dall'altro a partire dagli anni '60 vi è stato un effluvio di leggi volte a riconoscere e favorire lo sviluppo della partecipazione di enti locali a società di capitali, in genere per la produzione di beni e servizi o per la realizzazione di infrastrutture. La tendenza in tal senso si è poi andata rafforzando con la istituzione delle Regioni a statuto ordinario: difatti sia per la previsione in pressoché tutti gli statuti regionali della amministrazione anche attraverso società di capitali, sia per la disposizione dettata dall'art. 10, l. 16 maggio 1970, n. 281 (c.d. l. finanziaria regionale) che facultizzava le Regioni a contrarre prestiti per assumere partecipazioni in società finanziarie regionali cui partecipino altri enti pubblici, si è sviluppata una copiosa legislazione regionale istitutiva di società a partecipazione mista tra regioni ed enti locali o che prevede l'acquisizione da parte di tali enti di quote di capitale in società finalizzate alla valorizzazione infrastrutturale del territorio o alla prestazione di servizi reali alle imprese.

Indi, con l'art. 22 del T.U. enti locali (l. 8 giugno 1990, n. 142), ai sensi del quale Comuni e Province vennero espressamente legittimati a operare anche «a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati» (facoltà poi estesa anche a società con capitale pubblico minoritario: v. art. 1, l. 23 dicembre 1992, n. 498, poi trasfuso nell'art. 116, comma 1, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), nasceva la stagione della “societarizzazione” delle aziende municipalizzate. Di lì a poco, è vero, veniva soppresso il Ministero delle partecipazioni statali, ma non per questo le società pubbliche statali venivano meno, anzi. Come noto, il d.l. n. 333/1992 ebbe a trasformare in società per azioni gli enti

pubblici economici IRI, ENI, ENEL, IMI, BNL e INA. Successivamente, sono state trasformate in società per azioni le più importanti aziende statali, come Ferrovie dello Stato, Poste, Anas, Ente Tabacchi Italiani, Cassa Depositi e Prestiti, Poligrafico dello Stato, nel contesto di una legislazione sempre più proclive a far leva sullo strumento societario in quanto considerato la via ottimale per l'efficientamento dell'azione amministrativa.

La tendenza alla societizzazione di enti ed aziende pubblici trovano conferma nell'art. 17, commi 51 ss., l. 15 maggio 1997, n. 127 che prevedeva la possibilità di trasformazione in società di alcune categorie di enti pubblici nazionali e di aziende speciali degli enti locali, nell'art. 44, l. 27 dicembre 1997, n. 449 che prevedeva la possibilità per le pubbliche amministrazioni, come "misura di efficienza", di costituire nuovi soggetti di diritto privato per la esternalizzazione dei propri servizi, nell'art. 29 l. 28 dicembre 2001, n. 448 (legge finanziaria) che sempre in funzione dell'efficienza autorizzava le pubbliche amministrazioni a costituire soggetti di diritto privato a cui affidare lo svolgimento di servizi svolti in precedenza. Non solo: con leggi *ad hoc* sono state istituite come società per azioni tra l'altro Patrimonio dello Stato, Infrastrutture, Coni Servizi, Consip, Sviluppo Italia, Invitalia, Gestore della rete di trasmissione nazionale, ora Gestore dei servizi energetici – Gse, Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo – Arcus poi incorporata in ALES – Arte lavoro e servizi per la tutela del patrimonio culturale italiano, Italia Lavoro, Sose, Sogei.

3. Fatto sì è che si è creato un vero e proprio caleidoscopio di società a partecipazione pubblica, per regime, oggetto, finalità, e anche per soggetti promotori o soci: abbiamo così società con capitale dello Stato, ma anche (spesso in compartecipazione tra loro) delle Regioni, dei Comuni e delle Province, nonché di aziende autonome, di enti pubblici di più varia natura, anche economici, come pure di altre Spa in mano pubblica.

Per cercare di individuare dei tratti unificanti almeno per *tranches* o sottocategorie la dottrina ha elaborato numerose distinzioni, basate ad es. a) sul *quantum* di partecipazione di enti pubblici al capitale societario (totalitaria, maggioritaria, di minoranza) e, nei casi di partecipazione non totalitaria, a seconda del ruolo del privato (socio industriale o socio finanziatore); b) sull'oggetto sociale, a seconda se consiste nella produzione di beni o servizi per il mercato (società-imprese) o nell'esercizio di funzioni amministrative (società-quasi amministrazioni o società strumentali); c)

sulle modalità di istituzione: quando per legge *ad hoc* (c.d. società *singolari* o *legali*) che costituiscono la fonte diretta del rapporto sociale<sup>2</sup>, quando in virtù di una previsione legislativa che ne impone la costituzione (c.d. società *obbligatorie*), rispetto alle quale la legge si pone quale fonte dell'obbligo per i soggetti pubblici da essa indicati di costituire la società, quando istituite in attuazione di una legge che ne abilita la costituzione (c.d. società *autorizzate*, rispetto alle quali la legge si pone quale fonte di una facoltà di costituire la società), anche come soluzione organizzativa dell'amministrazione (tipico è l'art. 22, lett. e), l. 8 giugno 1990, n. 142), quando infine come pura esplicazione della capacità di diritto privato dell'ente pubblico; d) sulla presenza di rapporti organizzativi con l'azionariato pubblico più o meno stringenti (*in house* o no); e) sulla qualificazione per legge di società di interesse nazionale *ex art.* 2451 c.c., tra cui, dopo la privatizzazione delle tre banche di interesse nazionale (Banco di Roma, Credito Italiano, Comit), è da ascrivere RAI-Radiotelevisione Spa; f) sulla permanenza o meno delle funzioni amministrative dell'ente pubblico o dell'azienda da cui hanno avuto origine (ad es. ANAS Spa dispone sempre dei poteri di autotutela esecutiva); g) sulla natura o meno di organismo di diritto pubblico; h) sul tipo di ente pubblico azionista (Stato, Regione, enti locali, altri enti pubblici). Tutti criteri che poi possono combinarsi ed intersecarsi tra di loro, ampliando così a dismisura il caleidoscopio delle *species* di società pubbliche.

4. La ragione di tutto ciò, ovvero della diffusione a raggera della formula della società per azioni di proprietà pubblica è rappresentata non solo dall'interesse di avvalersi di strutture organizzative più snelle e che consentono (ove non totalitarie) l'apporto di risorse da parte di privati, ma anche quello di poter disporre di strutture affrancate dalle regole del regime amministrativo, e dunque *in primis* dall'obbligo di concorso per l'assunzione di dipendenti e dalle procedure che la legge di contabilità dello Stato prevede per i contratti, anche se invero la non soggezione alle regole di evidenza pubblica per l'affidamento dei contratti (che fu una delle ragioni della prima stagione della "societarizzazione") è ora invece preclusa o comunque fortemente limitata dalla normativa europea che ha introdotto la nozione di organismo di diritto pubblico e ha altresì di-

---

<sup>2</sup>C. IBBA, *Società legali*, Torino, Giappichelli, 1992.

sciplinato le procedure contrattuali delle imprese pubbliche operanti nei settori speciali, ovvero energia, acqua, trasporti, servizi postali.

Fatto sta che ad un certo punto si è reso necessario limitare o comunque controllare questo effluvio di società a partecipazione pubblica, sia perché il numero esorbitante (del resto non accertato in maniera sicura: chi parla di cinquemila, chi di ottomila e chi addirittura di diecimila) ne rivela di per se ridondanze e sprechi, sia perché sono emersi di frequente casi di *mala gestio* soprattutto in quelle partecipate degli enti locali, sia per porre fine alla elusione della normativa dettata a fini di trasparenza, imparzialità, concorrenza (va tuttavia segnalato che «*il fenomeno della proliferazione delle società per azioni partecipate da enti locali per sfuggire a prescrizioni comunitarie e/o a normative nazionali indesiderate è comune ad altri ordinamenti di Paesi appartenenti all'Unione Europea*»: in questi termini si esprime Merusi). A tal fine si è provveduto restringendo la capacità delle amministrazioni regionali e locali di istituire società, e nel contempo sottoponendole a regole di *governance*, additive rispetto a quelle del diritto comune. Tale *trend* limitativo ha avuto inizio con l'art. 13 d.l. 4 luglio 2006, n. 223 conv. in legge 4 agosto 2006, n. 248 (relativo alle sole amministrazioni regionali e locali nella pratica etichettata come decreto "Bersani"), e con l'art. 3, commi 27 ss., legge 24 dicembre 2007, n. 244, e poi è stato tutto un susseguirsi in crescendo di regole e di limitazioni, in genere da una legge finanziaria all'altra. Non è certo possibile darne conto in modo puntuale sia per il loro carattere dispersivo, sia per la farraginosità della disciplina, sia anche perché hanno sovente destinatari non omogenei ad es. solo enti locali, oppure comuni sotto una determinata soglia demografica etc. Tuttavia, è possibile e anzi opportuna una distinzione-classificazione per "oggetto". Il primo – già accennato – attiene alla capacità di diritto privato dell'ente pubblico, nel senso che consente la costituzione di società o l'acquisizione di capitale sociale solo per determinati fini, nonché con procedure trasparenti e caratterizzate da rigorosa istruttoria e analitica motivazione. Il secondo è rappresentato dalla normativa pro-concorrenziale, la quale si inverte sia nelle disposizioni che pongono limiti alla societizzazione e all'attività sia in quelle che stabiliscono procedure di evidenza pubblica. Il terzo oggetto è dato da regole funzionali ad una *governance* adeguata, snella e responsabile, attraverso la disciplina di composizione, numero, requisiti e trattamento economico degli amministratori, nonché la determinazio-



ne dei criteri di eleggibilità o di revoca degli stessi a seconda dei risultati di bilancio conseguiti, cui si aggiungono controlli aziendali di vario livello e di varia intensità anche in relazione al tipo e alle caratteristiche delle società<sup>3</sup>.

Altre disposizioni hanno come oggetto le materie del reclutamento del personale e del conferimento di incarichi onde garantire oggettività e prevalenza del merito, nonché la disciplina di taluni aspetti del rapporto di lavoro (mobilità, etc.). Un'altra categoria di disposizioni riguarda sia la disciplina delle procedure contrattuali sia la fissazione di taluni limiti e in generale la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi (parametri di prezzo e di qualità etc.). Vi sono poi precetti che riguardano l'assoggettamento alle regole della c.d. *Spending review*, anche ai fini del rispetto dei criteri stabiliti dal patto di stabilità interna, tra cui la disciplina delle disponibilità esistenti sui conti di Tesoreria dello Stato, il rispetto di parametri *standard* dei costi e dei rendimenti, le modalità per il concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. Infine, vi sono norme che dettano criteri e presupposti per la messa in liquidazione di talune categorie di società caratterizzate da risultati negativi di esercizio.

5. Tutto questo ha ancor più complicato non solo l'analisi giuridica ma la stessa operatività e funzionalità delle società pubbliche. Non solo e non tanto per le tradizionali difficoltà di conciliare il contenitore societario con le finalità pubbliche, ma anche e soprattutto per la stratificata, confusa e disorganica coltre legislativa che si è andata accumulando negli anni. Si pensi tra l'altro che la legislazione di "imbrigliamento" dell'attività e dell'organizzazione delle società pubbliche ha finalità diverse, che vanno da quella della *Spending review* a quella di evitare fughe dalla concorrenza<sup>4</sup>;

---

<sup>3</sup> Vedi ad es. art. 147-ter del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. d), del d.l. 10 dicembre 2012, n. 174, conv. in legge 7 dicembre 2012, n. 213 che stabilisce obiettivi, controlli e monitoraggi delle società partecipate degli enti locali non quotate. su cui comunque v'è una puntuale e approfondita ricostruzione in R. URSI, *Società ad evidenza pubblica*, Napoli, editoriale scientifica, 2012, 211 ss.

<sup>4</sup> In tale direzione è sintomatico l'art. 13 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, conv. in legge 8 agosto 2006, n. 248: infatti Corte cost., 1° agosto 2008, n. 326, ha sottolineato che l'obiettivo delle disposizioni impugnate «è quello di evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali».



da quella di razionalizzazione della *governance* a quella di avere la massima trasparenza e *accountability*, da quella di evitare assunzioni “a discrezione” a quella di non fare degli organi sociali un rifugio di politici in disarmo (per scelta loro o più spesso degli elettori). Come se non bastasse, trattasi di una legislazione che ha oggetto e campo di applicazione variegato, che si può distinguere a seconda della entità della partecipazione, dei soggetti pubblici partecipanti, dell’oggetto sociale, dell’accesso o meno al mercato regolamentato per negoziare capitale di rischio, etc.

Si tratta del resto di osservazioni comuni messe più volte in luce dalla dottrina: taluni hanno parlato di legislazione «pletorica e disordinata» caratterizzata da «erraticità e contraddittorietà» altri hanno rilevato «una nutrita serie di provvedimenti occasionali, chiamati a risolvere questo o quel problema contingente, ma caratterizzati, oltre che da una pochezza tecnica purtroppo desolante, dall’assoluta mancanza di una visione d’insieme del fenomeno», altri ancora hanno censurato il «disordine formale e sostanziale», l’assenza di coerenza e la mutevolezza della disciplina e potremmo continuare a lungo, tanto è nutrito, costante e comune il *cahier de doléances*. Tale ordine di rilievi è stato spesso ribadito anche in sede istituzionale: ad es. la Corte dei conti ha osservato come «tali disposizioni ... pur essendo espressione di un soddisfacente punto di equilibrio tra norme comuni e misure di pubblicizzazione, sono rinvenibili in testi disorganici e, pertanto, meriterebbero di essere riassetate»<sup>5</sup>. Ma ancora più significativo è l’*incipit* del rapporto a cura di Assonime nel quale si dice che «l’attuale quadro giuridico delle società a partecipazione pubblica è composto da una congerie di disposizioni speciali, spesso introdotte in risposta a esigenze contingenti e senza un disegno organico. Esso non appare adeguato né ad assicurare il perseguimento di obiettivi di interesse generale, né a consentire la gestione efficiente delle imprese. I ruoli e le responsabilità non sono chiaramente definiti; ne possono risultare dissipazioni di risorse. Le leggi finanziarie per il 2007 e il 2008 hanno cercato di arginare alcune evidenti degenerazioni del sistema attraverso l’imposizione di vincoli diretti sull’organizzazione e la gestione delle società a partecipazione pubblica, implicitamente assimilando alle pubbliche amministrazioni. Tale approccio, che introduce una disparità di trattamento tra imprese pubbliche e private a svantaggio delle

---

<sup>5</sup> Corte dei conti, sez. Autonomie, 22 luglio 2015, n. 24/Sez. Aut./2015/Frg, Relazione 2015 su *Gli organismi partecipati dagli enti territoriali*, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

prime, comporta rigidità incompatibili con le esigenze operative di società di mercato»<sup>6</sup>.

6. Le conseguenze di tale disordine e farraginosità normativa ricadono anche sui criteri interpretativi e sulla individuazione di ciò che è regola e ciò che è eccezione, soprattutto ai fini della determinazione della linea di confine tra regime codicistico e regime speciale. È vero che l'art. 4, comma 13, del d.l. n. 6 luglio 2012 n. 95, conv. in legge 7 agosto 2012 n. 135, stabilisce che «le disposizioni del presente articolo e le altre disposizioni, anche di carattere speciale, in materia di società a totale o parziale partecipazione pubblica si interpretano nel senso che, per quanto non diversamente stabilito e salvo deroghe espresse, si applica comunque la disciplina del codice civile in materia di società di capitali», ma è anche vero che la serialità e la pervasività della normativa speciale pone in crisi tale affermazione di principio, tantopiù considerato che la legge ordinamentale dell'attività delle pubbliche amministrazioni (legge 7 agosto 1990, n. 241) trova applicazione alle società a totale o parziale partecipazione pubblica, se pur – come è logico – limitatamente all'esercizio delle funzioni amministrative di quest'ultime (v. art. 29, comma 1). In altre parole, il principio della applicazione “residuale” del codice civile o meglio del *favor* per quest'ultimo si scontra con i plurimi limiti della autonomia negoziale e comunque con il regime “ultraderogatorio” rispetto al diritto societario comune di talune categorie di società partecipate, tra cui anzitutto le società *in house* e quelle di diritto singolare: una conferma la si ha ad es. con riguardo al problema della giurisdizione sulla responsabilità degli amministratori. In fondo è sempre il problema che M.S. Giannini chiamava della «ibridazione del diritto privato e del diritto pubblico», e conseguente difficile convivenza tra regole tipiche di sistemi diversi, l'uno improntato alla autonomia negoziale, l'altro alla prevalenza e alla indisponibilità dell'interesse pubblico. Anche se alla luce della estrema variegatezza del *genus* “società a partecipazione pubblica”, la “generalizzazione” del problema è da respingere, dovendosi vedere volta per volta se il modello societario è un simulacro (e in tal caso si dovrebbe semmai parlare di società anomale, in quanto la “specialità” mette in discussione i tratti identificativi dell'istituto societario), o

---

<sup>6</sup> ASSONIME – Associazioni fra le società italiane per azioni, *Principi di riordino del quadro giuridico delle società pubbliche*, Roma 2008, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).