

# NUOVE AUTONOMIE

RIVISTA QUADRIMESTRALE DI DIRITTO PUBBLICO

Anno XXV – Nuova serie  
N. 2/2017 (maggio-agosto)

## INDICE

### DOTTRINA

GAETANO ARMAO

*Enti pubblici economici, società ad evidenza pubblica e privatizzazioni  
nell'ordinamento della Regione siciliana* 253

FLAVIO GUELLA

*La disciplina sugli appalti e le competenze dell'autonomia speciale, dai  
lavori ai contratti pubblici* 279

TOMÁS HUTCHISON

*El acto administrativo informático* 309

MARCO MAZZAMUTO

*A proposito di un recente libro di Franco Gaetano Scoca sul brigantaggio  
postunitario* 321

NATALIA MORTIER

*La acción de lesividad en el nuevo orden jurídico* 331

HADRIAN SIMONETTI

*La disciplina dei contratti pubblici: le esperienze nazionale e siciliana a confronto*

343

## GIURISPRUDENZA

ALESSANDRO BERRETTINI

*Osservazioni su «conflitto di interessi» nel procedimento amministrativo alla luce di una recente pronuncia del Consiglio di Stato*

357

ANTONIO LIGUORI

*L'acquisizione al patrimonio comunale nei confronti degli eredi estranei all'abuso*

375

MARCO PEDERSOLI

*Le garanzie di pubblicità nella gestione telematica delle gare d'appalto*

387

# Enti pubblici economici, società ad evidenza pubblica e privatizzazioni nell'ordinamento della Regione siciliana

di Gaetano Armao

SOMMARIO: 1. L'intervento in economia della Regione siciliana attraverso enti e società. – 2. Privatizzazioni, mezze privatizzazioni, quasi privatizzazioni. – 3. I diversi volti della Regione imprenditrice. – 4. Applicabilità del testo unico sulle società a partecipazione pubblica. – 5. Considerazioni conclusive.

## 1. *L'intervento in economia della Regione siciliana attraverso enti e società.*

La Regione siciliana è stata ed è ancora, tra corsi e ricorsi, una Regione imprenditrice.

Con questo contributo si intendono ripercorre le alterne vicende dell'intervento della Regione siciliana in economia attraverso enti e società e, più recentemente, mediante fondazioni di partecipazione, consorzi ed organismi associativi.

Siffatto intervento, se per un verso, ha riprodotto forme e tipologie adottate dallo Stato (enti pubblici economici, partecipazioni societarie dirette ed indirette, privatizzazioni, ri-pubblicizzazioni), dall'altro ha manifestato disfunzioni ed inerzie che hanno generato un sistema che ha inciso profondamente sugli equilibri economico-finanziari della Regione e che, da ultimo, ha condotto alla contestazione del rendiconto generale del 2016 nel contesto del giudizio di parificazione da parte della Corte dei conti per talune irregolarità delle poste contabili relative al fondo perdite su società partecipate, del quale si illustreranno più avanti i contenuti.

In tale contesto, peraltro, si sono inserite le profonde modifiche all'assetto di sistema connesse all'innesto nell'ordinamento regionale dei principi in materia di concorrenza di matrice europea (con la più ampia apertura al mercato a tutti gli operatori economici in ossequio ai principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi), poi recepiti nell'ordinamento interno ed ampiamente declinati dalla giurisprudenza costituzionale ed amministrativa in materia.

Come si avrà modo di sottolineare, lo strumento dell'intervento in economia mediante enti e società, seppur originariamente motivato per sostenere lo sviluppo di un'economia che alla nascita della Regione risultava prevalentemente agricola, puntando sull'industrializzazione, ha poi assunto connotati di tipo assistenziale e, successivamente, clientelare sino a snaturare lo stesso modello societario, ingenerando fenomeni degenerativi nei quali la "mano pubblica" ha giustificato la propria azione solo al fine di creare forme surrettizie di lavoro alle indirette dipendenze della pubblica amministrazione regionale.

In tal guisa, lungi dal creare sviluppo industriale e produttivo e, conseguentemente ricchezza in un'economia fortemente arretrata, le iniziative assunte e le ingenti risorse impiegate hanno indebolito il tessuto produttivo - in taluni casi addirittura creando forme di surrettizia concorrenza pubblica ad imprese private -, ed aggravato il bilancio regionale con crescenti oneri di difficile sostenibilità nel contesto di vincoli contabili progressivamente più rigorosi.

La ricostruzione che segue, quindi, oltre ad una illustrazione delle diverse fasi nelle quali si è svolto tale tipo di intervento regionale in economia intende far emergere taluni profili di contraddittorietà non solo con i criteri di efficienza ed economicità, ma anche con le finalità stesse dell'iniziativa economica pubblica della Regione e la sua difficile compatibilità con i principi che siffatta forma di intervento adesso regolano nel contesto dell'evoluzione dell'ordinamento di settore.

Le forme giuridiche e le strategie adottate in settant'anni di autonomia sono state le più disparate: enti pubblici economici, società ad evidenza pubblica sino alle fondazioni di partecipazione; si sono succedute fasi nelle quali la presenza diretta sul mercato della Regione ha assunto connotati assai rilevanti a fasi nelle quali, nell'alveo delle privatizzazioni e del principio di sussidiarietà orizzontale, dei vincoli di matrice europea sugli aiuti di Stato, delle esigenze di revisione della spesa, tale presenza ha dovuto esser riconsiderata e contenuta.

Tra contraddizioni e repentini mutamenti il fenomeno delle partecipazioni regionali sembra, di recente, trovare un singolare rilancio, smarcandosi dall'esigenza di circoscrivere la presenza delle istituzioni pubbliche in economia.

L'entrata in vigore del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (il "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*"), adesso modificato ed integrato dal d.lgs. 16 giugno 2017 n. 100, del quale si analizzerà l'applicabilità nell'ordinamento regionale, se desta inevitabilmente nell'interprete nuove e complesse questioni, pone al cospetto di esigenze di razionalizzazione ormai ineludibili anche per una Regione ad autonomia differenziata. Anche se in merito, come si avrà modo di precisare, sul punto occorre verificare gli effetti della recente sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2016.

Pur in presenza di alcune "buone pratiche", l'esperienza che sarà analizzata in questo contributo conduce a conclusioni critiche non solo in termini di analisi complessiva sul fenomeno (caratterizzatosi più per gli ingenti effetti di drenaggio di risorse pubbliche che per il tessuto produttivo creato), ma anche delle più recenti iniziative che, a conclusione di una fase di riordino nella quale si erano avviate dismissioni ed accorpamenti, sembrano offrire nuovi spazi all'estensione della sfera pubblica nella pur asfittica economia regionale

L'intervento diretto in economia della Regione siciliana ha seguito diverse fasi.

Da una di progressiva espansione, sino a passare a una timida stagione di privatizzazioni e liberalizzazioni, per poi ritornare nuovamente a una ri-espan-

sione delle imprese pubbliche. Tra il 2011 e il 2012 la nuova tendenza espansiva viene interrotta con l'avvio della drastica riduzione delle società regionali, mentre più recentemente sembra riemergere, e non privo di elementi di confusione, un nuovo "capitalismo regionale"<sup>1</sup> che – come meglio si avrà modo di illustrare – apparentemente riduce le società partecipate, concentrando tuttavia i compiti affidati in altre società regionali.

Le vicende che hanno caratterizzato la parabola degli enti economici e delle società regionali in Sicilia evidenzia, infatti, una storia di "fallimenti" dell'intervento pubblico in economia caratterizzata dal continuo ripianamento di perdite in spreco al principio di autosufficienza. E ciò, invero, avrebbe dovuto indurre, già nella seconda metà degli anni Sessanta, alla conclusione di una esperienza che, come si avrà modo di illustrare, è stata tenuta in vita sino quando, alla fine degli anni novanta, giungerà la scelta del legislatore regionale di sciogliere tali enti economici.

Lo scioglimento e la messa in liquidazione degli enti pubblici economici, tuttavia – come sarà meglio precisato – non ha posto fine a questa vicenda, infatti si è aperta una liquidazione che si protrae da oltre quindici anni, che il legislatore ha tentato di chiudere definitivamente, salvo poi scendere a più miti consigli. Mentre per le società pubbliche il fenomeno ha assunto connotati sinuoidali, che affiancano fasi di espansione con fasi di contrazione del fenomeno.

La travagliata vicenda delle imprese pubbliche regionali conferma quel fenomeno opportunamente definito di "non biodegradabilità" degli apparati pubblici<sup>2</sup>: la caratteristica, cioè, delle amministrazioni pubbliche e delle relative burocrazie a sopravvivere alle loro funzioni ed a rimanere talvolta sulla scena, anche quando la loro ragion d'essere è venuta meno da tempo.

Se si ripercorrono i tratti più significativi delle vicende dell'impresa pubblica in Sicilia è agevole rilevare che mentre in una prima fase ebbero la prevalenza le polemiche nei confronti della grande impresa del nord che avrebbe avuto intenti predatori sul debolissimo sistema economico isolano, ben presto si consolida un assetto di potere politico-imprenditoriale che estende a dismisura, utilizzando risorse pubbliche, la propria sfera di influenza sull'economia regionale mentre, nell'alveo del riformismo, si avviavano le prime esperienze di programmazione economica anche in Sicilia.

Entra così in crisi il modello originario della prima società finanziaria regionale (SOFIS S.p.a.)<sup>3</sup> e si punta a sostituirlo, anche sulla scorta dell'esperienza

---

<sup>1</sup> Si tratta di percorsi ondivaghi che hanno caratterizzato e caratterizzano anche le grandi economie mondiali (su tali tendenze v. A. MUSACCHIO, S. LAZZARINI, *Reinventing State capitalism*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 2014), che tuttavia in Sicilia, come si vedrà, assumono connotati spesso patologici in termini di utilizzo clientelare di risorse pubbliche.

<sup>2</sup> Così F. SALVIA *Autonomie speciali e altre forme di autonomia differenziata*, in *Dir. soc.*, 4/2002, 451 e ss.

<sup>3</sup> Sulla quale si veda A. TULUMELLO, *La battaglia della SOFIS: l'origine degli enti pubblici siciliani*, in N. BRUNO, A. CATANIA, *La disciplina delle privatizzazioni degli enti pubblici siciliani*, Roma, 2000, 66 e ss.

statale, con l'ente pubblico economico, ritenuto più rispondente alle esigenze di un intervento diretto in economia. La legge regionale 7 maggio 1967, n. 18 provvederà in tal guisa a trasformare la *SOFIS* S.p.a. (istituita con la l.r. 25 agosto 1957, n. 51) nell'ente pubblico di promozione industriale (*ESPI*), che si affiancherà agli altri due enti economici (*EMS*, *AZASI*).

Il rafforzamento del rapporto di strumentalità dell'apparato imprenditoriale pubblico alla "politica", accentuato nella stagione del consociativismo da una diretta ingerenza di organismi parlamentari e amministrativi, ha rimarcato i connotati di eterodirezione degli enti in questione creando quel *continuum* tra politica ed economia pubblica causa di gran parte delle patologie.

Siffatta tendenza ha ridotto il sistema delle partecipazioni regionali a una propaggine delle strutture burocratiche regionali, relegando la gran parte delle imprese pubbliche regionali a un ruolo marginale nei mercati di riferimento con conseguenti effetti negativi sugli equilibri di bilancio.

La progressiva decozione degli enti pubblici economici e della prevalenza delle imprese partecipate connessa ai vincoli normativi, soprattutto di matrice comunitaria, e di finanza pubblica ha imposto, in tal guisa, di adottare l'unico rimedio possibile: la liquidazione degli enti pubblici economici e la liquidazione delle società dagli stessi partecipate avviando un processo di privatizzazione che, solo apparentemente, ancorché tardivamente, si riconnetteva a quello delineato a livello statale<sup>4</sup>.

Infatti, le privatizzazioni siciliane, se hanno ripetuto i "fallimenti" e le contraddizioni delle privatizzazioni definite a livello statale, solo in pochissimi casi hanno visto le imprese privatizzate continuare a svolgere l'attività imprenditoriale.

La gran parte delle società, ormai fuori mercato oppure oberate dai debiti, è stata così posta in liquidazione quando, addirittura, non è incorsa in procedure fallimentari.

Come si avrà modo di illustrare, la liquidazione degli enti economici di gestione, ai quali sono state affidate le operazioni di dismissione degli enti economici, si prolunga sino ad oggi, nonostante tali enti siano stati posti in liquidazione nel 1999<sup>5</sup>.

## 2. *Privatizzazioni, mezze privatizzazioni, quasi privatizzazioni.*

La questione della privatizzazione delle partecipazioni industriali della Regione ha avuto un rilievo più che altro di tipo simbolico. Ha assunto, invece,

<sup>4</sup> Per una ricostruzione delle stagioni dello "Stato imprenditore" si veda per tutti S. CASSESE, *Governare gli italiani*, Bologna, 2014, 247 e ss.

<sup>5</sup> Sulla disciplina regionale in materia di privatizzazioni sia consentito rinviare ai miei contributi: *Le società di capitali partecipate da Comuni e Province nella normativa statale e regionale siciliana*, in G. ARMAO, P.L. MANTIA, G. VERDE, *Studi sull'ordinamento delle autonomie locali*, Palermo, 1994, 112 e ss. e *Le privatizzazioni (annunciate) nella Regione siciliana*, in *Nuove Autonomie*, 1995, 343 e ss.

sotto il profilo economico, un rilievo del tutto marginale sia in termini qualitativi, visto l'esiguo rilievo delle aziende produttive privatizzate, nonché dei proventi incassati, i quali, ad oggi, non raggiungono i 300 milioni di euro.

Peraltro, proprio in quanto la gran parte delle imprese partecipate dai disciolti enti economici è già in liquidazione, più che un problema di dismissione di apparati produttivi, se ne è posto uno di mera vendita di cespiti già destinati alla produzione.

Accanto a questo fenomeno risalente, sarà oggetto d'indagine quello sviluppatosi dai primi anni 2000 del ritorno alla "*Regione imprenditrice*", principalmente per il tramite di società a totale o parziale partecipazione pubblica. E oggi tale fenomeno ha assunto connotati di gran lunga più consistenti del precedente per profili di ordine sia quantitativo (numero di società, dipendenti) che qualitativo (attività affidate)<sup>6</sup>.

La disciplina sulle privatizzazioni, analogamente a molti settori della regolazione dell'economia, è il frutto di scelte maturate prima sul piano della politica economica e quindi, successivamente, trasfuse in atti normativi.

Sin dai primi interventi il legislatore italiano ha manifestato in tale scenario una prospettiva ondivaga, volta a conseguire molteplici risultati e, primariamente, quelli più strettamente attinenti alle esigenze di cassa dello Stato<sup>7</sup>. Solo successivamente, attraverso interventi di modifica dell'originario assetto normativo la disciplina è stata completata e definita e si è posta obiettivi ulteriori. Peraltro non può sottacersi che il processo in questione si è inserito alla fine degli anni '90 del secolo scorso, quando lo Stato ha realizzato il maggior numero di privatizzazioni, in un contesto economico che si caratterizza per l'accentuato dualismo – che vede, da un lato, l'ascesa della piccola e media industria familiare e, dall'altro, il declino della grande impresa (familiare, quando è privata, manageriale, quando è pubblica) – e dal preminente profilo di "*modernizzazione senza sviluppo*", che si connota prevalentemente per l'incapacità di istituzionalizzare la formazione di una classe dirigente e manageriale, per l'incapacità di implementare sia una cultura dei costi e del controllo finanziario sia la cultura dell'espansione e dell'innovazione dell'impresa.

La singolarità della modalità di intervento prescelta dal legislatore italiano impone tuttavia, prima di svolgere alcune considerazioni sull'attuale assetto della normativa in materia, di inquadrare il tema in esame nella sua corretta prospettiva.

---

<sup>6</sup> Cfr. R. URSI, *Società ad evidenza pubblica*, Napoli, 2012, 55 e ss.

<sup>7</sup> La via italiana alle privatizzazioni, oltre all'evidente ritardo rispetto a quella percorsa da altri Paesi europei (Regno Unito e Francia prima, Spagna, Portogallo e Grecia, su tali vicende v. V. WRIGHT, *Privatization in western Europe, Pressures, Problems and Paradoxes*, Pinter Pub., London 1994; B. BORTOLOTTI, V. MILELLA, 2006, *Privatization in Western Europe Stylized Facts, Outcome, and Open Issue*, [http://www.feem.it/attach/Publication/NDL\\_2006-124.pdf](http://www.feem.it/attach/Publication/NDL_2006-124.pdf)), è pertanto caratterizzata da evidenti elementi di peculiarità.

In termini generali le privatizzazioni, in una prospettiva ampia, manifestano molteplici aspetti. In particolare è emerso che:

la privatizzazione è stata una vera e propria tendenza di fine secolo, comune alle principali aree economiche e a quasi tutti i comparti produttivi;

nella decisione di avviare il processo di privatizzazione, comune a Paesi economicamente avanzati e a quelli a sviluppo ritardato, le determinanti principali sono di natura politica e finanziaria;

una volta avviato il processo di privatizzazione, i proventi e la diffusione della proprietà azionaria sono influenzati da fattori quali: la credibilità dei governi, l'ampiezza e la liquidità dei mercati di capitali, il grado di protezione degli azionisti e dei creditori, la qualità di applicazione degli ordinamenti giuridici;

la variabile connessa agli istituti giuridici incide sulle modalità di collocamento, la quota di capitale ceduto al mercato, le pratiche di riduzione del prezzo sul valore effettivo dell'impresa, ciò dimostra la diffusione delle privatizzazioni parziali, la presenza di condizioni peculiari nel trasferimento del controllo quali la c.d. *golden share*;

infine, nella privatizzazione dei monopoli, la pre-esistenza di adeguati meccanismi di controllo di regolamentazione favoriscono il processo medesimo, contenendo l'incertezza e contribuendo alla valorizzazione delle imprese.

Nella disamina della problematica della privatizzazione delle imprese pubbliche, non può sottacersi il pregnante influsso esercitato dal diritto europeo<sup>8</sup> e ciò nonostante la neutra prescrizione dell'art. 345 TFUE a norma del quale il Trattato non incide sui regimi di proprietà all'interno dei Paesi dell'UE, con la conseguenza che non può sussistere alcuna discriminazione ingiustificata fra le imprese pubbliche e quelle private nel quadro dell'applicazione delle regole della concorrenza, a partire dalle relazioni finanziarie. L'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, prevede poi talune eccezioni allorquando imprese pubbliche o private svolgono un servizio di interesse economico generale.

Invero, come opportunamente sottolineato, l'obiettivo delle politiche comunitarie, trasfuso in molteplici norme del Trattato, risiede nella liberalizzazione dei mercati, con conseguente soppressione dei regimi di riserva o monopolio legale, al fine di realizzare il mercato unico europeo concorrenziale<sup>9</sup>.

In tal guisa l'eventuale proprietà pubblica, pur non essendo pregiudicata, deve essere ricondotta nell'alveo della neutralità, con la conseguenza che le imprese pubbliche vanno trattate alla medesima stregua di quelle private<sup>10</sup>. Ciò

<sup>8</sup> Per più ampie considerazioni in merito v. per tutti G. NAPOLITANO, *Le società pubbliche tra vecchie e nuove tipologie*, in *Riv. soc.*, 2006, 999 e ss. e, più recentemente, G.M. CARUSO, *Il socio pubblico*, Napoli, 2016.

<sup>9</sup> Al riguardo si rinvia alle considerazioni di L. TORCHIA, *Società pubbliche e responsabilità amministrativa: un nuovo equilibrio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 323 e ss.

<sup>10</sup> La dottrina è ormai convergente su tali conclusioni, al riguardo si vedano F. FRACCHIA, *La*



evidentemente determina, in un contesto che, peraltro, impone la liberalizzazione dei servizi, una sorta di disincentivo per gli Stati a ricorrere al modello dell'impresa pubblica, che diviene così recessivo non sulla scorta di un divieto, ma a causa del mutare del contesto ordinamentale<sup>11</sup>.

Quanto sin qui richiamato postula, nel contesto più ampio della riduzione della sfera di influenza delle pubbliche amministrazioni, la recessività del contesto stesso di impresa pubblica in ossequio al principio della parità di trattamento tra gli operatori economici<sup>12</sup>.

Occorre evidenziare che questa analisi non è limitata alle c.d. privatizzazioni sostanziali, ossia a quelle che determinano l'effettivo trasferimento del controllo sulla società privatizzata a investitori privati e che trovano la prevalente giustificazione teorica nella influenza dei diritti di proprietà rispetto alla redditività e all'efficienza delle imprese. Come noto, a questa fattispecie si aggiunge quella delle privatizzazioni formali, solo in taluni casi propedeutiche alle prime, che risponde al principio della corrispondenza tra la natura giuridica dell'attività e quella del soggetto gestore e della conseguente inadeguatezza del soggetto pubblico a gestire attività imprenditoriali<sup>13</sup>.

In tale ultima fattispecie vanno collocate tutte quelle operazioni che si sostanziano nella trasformazione dell'ente pubblico in società<sup>14</sup>. Il processo di privatizzazione formale degli enti pubblici economici, tuttavia, non ha risolto appieno l'ibrida convivenza tra pubblico e privato. Infatti al modello dell'ente pubblico economico si sostituisce, in molte ipotesi, quello della società di diritto speciale nella quale convivono la forma organizzativa societaria e la prevalente partecipazione pubblica<sup>15</sup>.

Le vicende che hanno riguardato gli enti pubblici economici della Regione

---

costituzione delle società pubbliche e i modelli societari, in *Dir. econ.*, 2004, 589 ss. e C. IBBA, *L'impresa pubblica in forma societaria fra diritto privato e diritto pubblico*, in C. BRESCIA MORRA, G. MEO, A. NUZZO (a cura di), *Le imprese pubbliche a volte ritornano*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2/2015, 409 e ss.

<sup>11</sup> Nell'estesa dottrina in materia si vedano S. CASSESE, *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, in *Rivista It. dir. pub.com.*, 1996, 579 ss.; M. CLARICH, *Società di mercato e quasi-amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2009, 253 ss.; Id., *Le società partecipate dallo Stato e dagli enti locali fra diritto pubblico e diritto privato*, in F. GUERRERA, (a cura di), *Le società a partecipazione pubblica*, Torino, 2010, 1 e ss.

<sup>12</sup> Il riferimento d'obbligo è a M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino, 2000.

<sup>13</sup> Il tema è oggetto di vasti approfondimenti tra i quali si vedano F. GOISIS, *Contributo allo studio delle società in mano pubblica come persone giuridiche*, Milano, 2004; G. GRÜNER, 2009, *Enti pubblici a struttura di s.p.a. Contributo allo studio delle società "legali" in mano pubblica di rilevo nazionale*, Torino.

<sup>14</sup> Sul complesso fenomeno si rinvia per tutti al fondamentale contributo di M. RENNA, *Le società per azioni in mano pubblica. Il caso delle SpA derivanti dalla trasformazione di enti pubblici economici ed aziende autonome statali*, Torino, 1997.

<sup>15</sup> Cfr. 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*, in *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, a cura degli stessi autori, Torino, 2008, 1 e ss.

siciliana rappresentano un esempio paradigmatico dell'elevato livello d'ingerenza del pubblico potere nell'economia siciliana. Sulla scorta del grave ritardo che caratterizzava e ancor oggi caratterizza la Regione, le istituzioni autonomistiche hanno, ben presto rinunciato alla funzione di regolazione in favore di una sempre più incisiva e articolata presenza nel mercato attraverso imprese pubbliche<sup>16</sup>.

Sotto diverso profilo, occorre ricordare che l'intervento nell'economia della Regione siciliana, attraverso la forma tradizionale degli enti pubblici economici regionali è stato progressivamente superato da altre forme di inferenza sulle dinamiche di mercato.

Un ruolo rilevante è stato, infatti, riconosciuto a strumenti quali le sovvenzioni, i contributi a fondo perduto non meno distorsivi della concorrenza, i quali, probabilmente nati per incentivare lo sviluppo regionale, hanno accentuato il distacco del sistema economico siciliano da quello nazionale e comunitario.

La congerie di interventi in questione ha così comportato la progressiva trasformazione dell'economia siciliana riconducibile per molti aspetti al modello dirigista con un significativo drenaggio di risorse dal bilancio regionale<sup>17</sup>.

In tale contesto, la crescita esponenziale del personale regionale, para-regionale e precario, ha trasformato l'amministrazione regionale nella principale protagonista della domanda di lavoro. Mentre l'incremento della spesa regionale non è stato collegato a uno sviluppo della competitività del sistema delle imprese, le quali, in parte alleggerite dai costi delle disfunzioni burocratiche o con la previsione di quote di riserva di mercato, hanno perso competitività nello scenario nazionale ed europeo.

Ciò ha determinato che più si stringevano i legami tra i Paesi membri dell'Unione europea e nello stesso ordinamento giuridico italiano si avviavano importanti riforme sul piano della tutela della concorrenza, delle privatizzazioni, della regolazione dei mercati, più il sistema economico siciliano ha visto accentuarsi i caratteri assistenziali. Una divergenza che ha aggravato gli elementi di arretratezza economica della Sicilia, contribuendo alla sua "desertificazione" industriale<sup>18</sup>.

### 3. *I diversi volti della Regione imprenditrice.*

Con specifico riguardo alle imprese pubbliche deve osservarsi che in Sicilia, più che nel resto del Paese, ha funzionato una sorta di *benchmarking* in negativo.

<sup>16</sup> Si vedano per tutti i contributi pubblicati in N. BRUNO, A. CATANIA (a cura di), *La disciplina delle privatizzazioni degli enti pubblici siciliani*, Roma 2000.

<sup>17</sup> In senso analogo A. LA SPINA, *La Regione siciliana, gestore o regolatore?*, in N. BRUNO, A. CATANIA (a cura di), *La disciplina delle privatizzazioni degli enti pubblici siciliana*, cit., 81 e ss.

<sup>18</sup> Si tratta della sintesi concettuale elaborata dalla Svimez, *Rapporto 2015 Svimez sull'economia del mezzogiorno*, Roma, 2015, 66 e ss..

Gli enti economici regionali, comunali, provinciali e le banche pubbliche, hanno assunto una conformazione più simile alla p.a. che ai concorrenti privati. In altre parole si è ingenerata una vera e propria burocratizzazione delle imprese in questione che ha trovato, in particolare nel settore industriale e in quello bancario, gli epiloghi più disastrosi.

L'effetto burocratizzante sortito dall'amministrazione regionale sull'impresa ha trovato poi preoccupante estensione in alcuni settori dell'imprenditoria privata (la cooperazione vitivinicola, alcuni segmenti dell'artigianato, l'edilizia, i trasporti pubblici, la pesca ecc.) laddove il sistema imprenditoriale si trovava ad essere destinatario di una così pregnante massa di benefici economici da essere in qualche modo affrancato dai rischi del mercato. L'effetto "narcotizzante" di siffatta politica economica, intesa come meramente allocativa di risorse pubbliche, ha disvelato i propri effetti perversi di fronte al progressivo smantellamento di un simile apparato di benefici, incidendo negativamente sulla competitività delle imprese in questione.

Il mutamento del paradigma economico connesso all'instaurazione del Mercato unico europeo non ha inciso che in minima parte sul tessuto economico regionale. Appare evidente, tuttavia, che un diverso impatto su quest'ultimo avranno le applicazioni concrete che da tale mutamento scaturiscono.

In merito occorre ricordare che la Regione siciliana ha fatto ampio ricorso alla figura dell'ente pubblico economico regionale per realizzare il proprio intervento in economia. Tale forma organizzativa che ha contribuito a fare della Sicilia la prima tra le "Regioni imprenditrici", risulta tuttavia già da tempo inadeguata<sup>19</sup>.

Chiusa la parentesi della Società finanziaria siciliana (SOFIS S.p.a., l.r. 5 agosto 1957, n. 51)<sup>20</sup>, trasformata nel 1967, per l'appunto, in ente pubblico economico (ESPI), la Regione ha nuovamente intrapreso la via della partecipazione diretta – al pari di quanto realizzato dallo Stato – al capitale di società pubbliche. Così è avvenuto infatti per gli enti creditizi pubblici trasformati in società per azioni, il Banco di Sicilia S.p.A. e la Sicilcassa S.p.A. (adesso incorporato nel Gruppo Unicredit il primo, posta in liquidazione e poi ceduta allo stesso Banco di Sicilia

<sup>19</sup> In tal senso v. S. MATTARELLA, *Profili giuridici dell'intervento della Regione siciliana nell'economia*, Palermo, 1979; F. SALVIA F., *Enti economici regionali: l'esperienza della Sicilia*, in *Scritti in onore di A. Arena*, V, Milano, 1979, 2355 ss. e G. CORSO, *Regione Sicilia*, in Aa. Vv., *La Regionalizzazione*, cit., 1590 e ss.

Più in generale sul contesto economico nel quale si costruì l'intervento della Regione in economia si veda da ultimo A. TULUMELLO, R. FODERÀ, *Gli anni dello "sviluppo autonomo" nel Mezzogiorno e in Sicilia*, in N. La SPINA, C. RIOLO (a cura di), *Il Mezzogiorno nel sistema politico italiano. Classi dirigenti, criminalità organizzata, politiche pubbliche*, cit., 231 e ss.; E. FELICE, *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*, Bologna, 2015, 229 e ss. ai quali si rinvia per più completi riferimenti in dottrina.

<sup>20</sup> Sulle vicende della finanziaria regionale si veda ancora A. TULUMELLO, *La battaglia della SOFIS: l'origine degli enti pubblici siciliani*, in N. BRUNO, A. CATANIA (a cura di), *La disciplina delle privatizzazioni degli enti pubblici siciliani*, cit., 66 e ss.; D. LA CAVERA, *Sicindustria e Confindustria alla fine degli anni '50*, in A. Tulumello (a cura di), *Modelli di sviluppo economico in Sicilia*, Palermo, 1995, 89 e ss.

la seconda), incrementando ulteriormente la presenza della Regione nel sistema bancario e finanziario regionale, poi ridottasi, dopo liquidazioni e incorporazioni, alla sola piccola partecipazione al capitale di *Unicredit* Spa adesso anch'essa dismessa, con la conseguente perdita di ruolo, se si eccettuano i due enti finanziari *IRCAC* e *CRIAS* – da anni commissariati a fronte di pur opportuni progetti di concentrazione in un unico intermediario finanziario con *IRFIS*<sup>21</sup> –, nel sistema bancario e finanziario.

Ma in merito deve registrarsi nel 2012 l'acquisizione di *IRFIS* S.p.a. proprio dal gruppo bancario *Unicredit*. A seguito della complessa operazione di trasferimento alla Regione quest'ultima Società finanziaria – che nel frattempo ha aggiunto alla sua denominazione quella di *Finsicilia* – ha ulteriormente rafforzato la specializzazione in attività di credito agevolato ed erogazione di finanziamenti su fondi regionali a sostegno dell'economia e delle imprese siciliane, a tal uopo conseguendo l'iscrizione nell'elenco degli intermediari finanziari avvenuta nel 2011.

Lo scenario delineato va ricondotto a quello che in questi anni ha visto in Italia l'incedere della “stagione delle privatizzazioni”. E in tal senso una prima considerazione sembra opportuno svolgere sul tema delle partecipazioni detenute dagli enti pubblici economici di gestione, giacché la Regione che per prima, e in misura più massiccia, ha sperimentato forme di intervento in economia mediante enti pubblici economici è risultata quella che con maggior ritardo ha attuato le sue politiche di dismissione e privatizzazione, pur nel crescente disagio in cui versa la finanza regionale, e sorte con il fine di realizzare delle entrate per il bilancio regionale a ridurne il tasso di indebitamento.

Le diverse forme di intervento diretto della Regione siciliana nel sistema economico si sono realizzate sul piano industriale e dei servizi attraverso gli enti gestori di partecipazioni azionarie della Regione. La gestione di tali enti è stata da molte parti stigmatizzata, anche dalla Corte dei conti nei giudizi annuali di parificazione del bilancio regionale, per le disfunzioni e gli sprechi che l'hanno connotata<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Si veda Assemblea Regionale Siciliana-XV Legislatura, d.d.l. n. 631 «*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2011. Legge di stabilità regionale*», presentato dal Governo regionale. In generale sulla questione sia consentito rinviare al mio contributo *L'IRFIS S.p.a. da ente creditizio a finanziaria regionale*, in [www.armao.eu](http://www.armao.eu), 1.2.2012, più in generale sulle finanziarie regionali si veda lo studio della “*Fondazione Rosselli*” curato da M. GIORGINO, *LE FINANZIARIE REGIONALI*, MILANO, 2010.

Sul tema degli enti creditizi pubblici siciliani si veda, da ultimo, P.F. ASSO (a cura di), *Storia del Banco di Sicilia*, Roma, 2017, mentre per le peculiari vicende della trasformazione conseguente alla c.d. “*legge Amato*” sia consentito rinviare ai miei lavori *L'intervento finanziario della Regione a sostegno del sistema bancario siciliano, (prime note sulle l. r. siciliana 19 giugno 1991, n. 39)*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1992, 105 ss. e *Fondazioni bancarie e poteri delle Regioni ad autonomia differenziata, nota a Cort. Cost. 16 maggio 1995*, in *Banca e borsa e tit. di cred.*, 1996, II, 1 ss.

<sup>22</sup> Tra i più efficaci si veda Corte dei Conti, Sez. di Controllo per la Regione Siciliana, *Delibera*, 24 dicembre 2013, n. 417.

Gli enti economici di partecipazione industriale, per molteplici profili, hanno così progressivamente assunto i caratteri degli enti di erogazione, perdendo ogni riferimento all'economicità della gestione. Mentre sul piano dell'ordinamento si sono accresciute le ingerenze degli organi politici sulla gestione di questi ultimi, sino a configurare un vero e proprio "governo parlamentare dell'economia".

È stato opportunamente sottolineato che, determinazioni di enti gestori di imprese fossero valutate alla stregua dei canoni di legittimità che presiedono all'azione dei pubblici poteri, manifestando di fatto l'evidenziato processo di "amministrativizzazione" dell'attività di detti enti.

I continui ripianamenti dei deficit di bilancio ed i finanziamenti a vario titolo effettuati a enti e società regionali hanno determinato il trasferimento di una enorme mole di risorse di cui resta ben poco<sup>23</sup>.

Ha quindi trovato applicazione, anche nel campo dell'intervento in economia, quel "provincialismo assistenziale"<sup>24</sup> che ha caratterizzato la gran parte delle politiche pubbliche messe in atto dalla Regione siciliana.

Nella disamina del variegato contesto delle partecipazioni regionali occorre svolgere una considerazione preliminare. Il tema della privatizzazione delle società controllate dagli enti economici di gestione deve essere osservato da diversi angoli di visuale. Infatti, come si avrà modo di verificare, il circoscritto numero di società operative, è stato definito ben prima delle procedure di chiusura delle liquidazioni delle società e la dismissione dei relativi cespiti.

E così se per la privatizzazione delle società direttamente partecipate dalla Regione si è delineato un quadro normativo di riferimento compiuto e in gran parte riconducibile alla disciplina statale (l.r. n. 5 del 1999 e s.m.i.), il secondo dei fenomeni in questione è stato realizzato sulla base di disposizioni interne diramate dagli enti di gestione medesimi e delle norme del codice civile.

In altre parole, mentre per le poche società rimaste operative si è previsto di procedere alla cessione dei pacchetti azionari, sulla base di articolate e assai dettagliate procedure, alla vendita dei beni delle molteplici società poste in liquidazione si è provveduto secondo modalità procedurali ispirate allo snellimento e alla flessibilità.

Ciò ha determinato che più si stringevano i vincoli scaturenti dall'ordinamento comunitario, nel contempo nello stesso ordinamento giuridico italiano si

---

<sup>23</sup> In trent'anni di attività la Regione siciliana ha versato a questi ultimi ben 4.464 md di vecchie lire, cifra che quantificata in moneta attuale supererebbe i cinque miliardi di euro. Ciò ha determinato, altresì un: "clamoroso caso continuato di falso in bilancio della Regione siciliana", nella considerazione che dette somme sono state sempre appostate come spese in conto capitale, trattandosi invece, per la parte prevalente, di "elargizioni assistenziali", così C. SORCI, *DALL'ASSISTENZIALISMO allo sviluppo. Il riorientamento dell'azienda pubblica*, Torino, 1995, 77.

<sup>24</sup> Così V. RIGGIO, *La nuova autonomia comincia dall'Europa*, in Aa.Vv., *L'alba della Sicilia*, cit., 70 e ss.

avviavano importanti riforme sul piano del rafforzamento della tutela della concorrenza, delle privatizzazioni, della regolazione dei mercati, il sistema economico siciliano ha visto accentuarsi i caratteri assistenziali e condizionanti il mercato.

La “*burocratizzazione*” ha costituito, insieme con alcune scelte errate sul piano delle iniziative imprenditoriali, la principale causa del fallimento della regione imprenditrice e l’avvio di una lunga fase di agonia delle partecipazioni regionali, ancora in atto, che potrà chiudersi solo in esito alla definizione della quasi ventennale liquidazione degli enti economici.

Per quel che concerne le imprese pubbliche bisogna osservare che in Sicilia, più che nel resto del Paese, la connotazione pubblica delle società ha funzionato quale elemento caratterizzante in maniera negativa delle stesse.

Gli enti economici regionali, le banche e istituzioni finanziarie pubbliche, le imprese pubbliche comunali e provinciali hanno assunto una conformazione più simile alla p.a. che ai concorrenti privati, ingenerando di fatto una vera e propria concorrenza al ribasso, tendente alla burocratizzazione delle imprese, la quale ha trovato, in particolare nel settore industriale e in quello bancario gli epiloghi più disastrosi.

In questo contesto l’impresa pubblica, anche se decotta o fuori mercato, grazie al sostegno riusciva a concorrere con l’impresa privata, erodendole profitti e capacità di investimento e finendo per spingere quest’ultima fuori mercato. Dall’inizio degli anni Duemila è emersa poi una nuova dinamica, che ha dipanato i suoi effetti anche a livello statale, sicché, mentre inizia a muovere i primi passi il processo di dismissione delle partecipazioni regionali, si avvia quella che può essere definita la “seconda stagione” della Regione imprenditrice.

Tale fase si contraddistingue, da un lato, per la costituzione di una serie di società miste con i privati scelti mediante procedura a evidenza pubblica, ai quali vengono affidati importanti servizi: da quello idrico a quello informatico, alla gestione del patrimonio immobiliare, alla promozione del lavoro, alla riscossione. Dall’altro si procede alla costituzione di “*società-contenitore*” per lo svolgimento di servizi in favore dell’amministrazione nelle quali collocare crescenti fasce di precariato.

Riemerge così con vigore e con rilevante impiego di risorse, la Regione imprenditrice, le cui partecipazioni societarie oggi assumono una configurazione assai variegata e, per certi aspetti, contraddittoria.

Questa vera e propria “esplosione” della “*Regione imprenditrice*”, nuova maniera, soprattutto nelle c.d. attività “ausiliare”, ha determinato non solo la crescita esponenziale di amministratori pubblici e soprattutto personale precario, spesso volutamente ingaggiato in violazione delle norme giuslavoristiche, ma anche pesanti effetti sul bilancio regionale, imponendo alla Regione di partecipare a ripianamento di posizioni debitorie, ricapitalizzazioni in taluni casi di dubbia compatibilità con il regime degli aiuti di Stato e della trasparenza delle relazioni finanziarie di matrice europea.

Si tratta, tuttavia, di un fenomeno che non è esclusivamente rinvenibile

nell'esperienza della Regione siciliana.

Parimenti di non minor rilievo sono stare le questioni determinate dall'applicazione dell'art. 13 del d.l. n. 223 del 2006, conv. con l. n. 248 del 2006, che ha avuto quale proprio l'obiettivo di limitare le distorsioni concorrenziali derivanti da una troppo estesa presenza di società pubbliche nei servizi<sup>25</sup>. Con riguardo alle società strumentali che esercitano "*attività amministrativa in forma privatistica*" è stato ribadito, anche in sede giurisprudenziale il divieto di fornire prestazioni a enti terzi stabilito dal citato art. 13 d.l. n. 223 del 2006 e non anche per le società destinate a gestire servizi pubblici locali che esercitano attività d'impresa di enti pubblici<sup>26</sup>.

Il complesso e articolato percorso di riordino delle Società partecipate nella Regione siciliana trova il proprio riferimento nell'insieme d'interventi succedutisi dal 2010 in poi. L'art. 20 della l.r. n.11 del 2010 ha inteso, da un lato, dettare le procedure per l'attuazione del Piano di riordino delle partecipazioni regionali, dall'altro ha introdotto previsioni dirette a contenere i costi di gestione delle società partecipate: dalla riduzione del numero dei membri dei consigli di amministrazione, al drastico contenimento degli emolumenti di amministratori e sindaci, anche in questo caso assai elevati e dalla struttura spesso variegata e causa di pesanti costi.

In merito giova ricordare che con l'entrata in vigore dell'articolo 3, comma 27 della legge n. 244 del 2007, col precipuo obiettivo di tutelare la concorrenza e il mercato, le amministrazioni di cui all'art. 1 del comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

La medesima disposizione stabilisce, comunque, che è sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e s.m.i. nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza.

Mentre, al comma successivo, la norma prevede che l'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'or-

---

<sup>25</sup> In tal senso vedi per tutti M. DUGATO, *Il partenariato pubblico-privato: origine dell'istituto e sua evoluzione*, in F. MASTRAGOSTINO, *LA COLLABORAZIONE PUBBLICO-PRIVATO E L'ordinamento amministrativo*, Torino, 2011, 55 e ss.

<sup>26</sup> Il riferimento è a A. LOLLI, *Società miste*, in F. MASTRAGOSTINO, *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, cit., 2011, 311 e ss. Sin dal 2008 è risultato chiaro, pertanto, che occorre provvedere a un profondo riassetto delle partecipazioni, non solo per ridurre l'aggravio finanziario sulle finanze regionali, ma anche al fine di far uscire la Regione dalla presenza societaria in settori non ritenuti strategici.



gano competente con deliberazione motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti in precedenza indicati.

Al fine di offrire un *corpus* di regole puntuali che raccogliesse in forma integrata le disposizioni in precedenza dettate con circolari assessoriali sono state introdotte norme in materia: di adempimenti organizzativi e funzionali, di riduzione dei compensi degli organi amministrativi, di controllo e di contenimento della spesa, di risoluzioni alternative dei contenziosi con il preciso obiettivo di scongiurarne l'insorgere, nonché di trasparenza e riequilibrio di genere per le società a partecipazione pubblica.

Il riordino delle società partecipate dalla Regione ha puntato alla riduzione delle società partecipate residue, ritenute strategiche, il riassetto della *governance* con la riduzione degli amministratori, il drastico contenimento dei costi di gestione e del ricorso alle consulenze, il blocco delle assunzioni, la piena applicazione delle norme sui contratti pubblici e sulla trasparenza amministrativa, del codice regionale antimafia ed anticorruzione dell'amministrazione, del patto di stabilità regionale, il ricorso agli acquisti di beni e servizi centralizzati, della normativa sul riequilibrio di genere e più in generale, di disposizioni che in netta discontinuità con l'elefantiasi che aveva visto crescere nel precedente decennio il sistema delle partecipate.

Molteplici sono stati, altresì, i problemi applicativi scaturiti dall'art. 4 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 conv. dalla l. 7 agosto 2012, n. 135 (c.d. decreto sulla *spending review*)<sup>27</sup>.

Il sistema delle partecipazioni regionali della Sicilia sottoposto a un profondo riordino negli assetti di *governance*, sembra così guardare alla compatibilità con l'evoluzione dell'ordinamento europeo e al rispetto dei principi di concorrenza, sussidiarietà in senso orizzontale e revisione della spesa, il tutto in una prospettiva di riduzione della sfera pubblica regionale.

In tale contesto vanno analizzate l'insieme delle riforme intervenute a livello statale in materia, inerenti il sistema delle partecipazioni regionali, anche con riferimento ai più recenti interventi in merito della Corte dei conti. La legislazione regionale, successiva alle appena menzionate norme statali in materia di revisione della spesa, è stata caratterizzata da numerosi interventi volti al riordino delle partecipazioni societarie.

La legge di stabilità regionale siciliana 28 gennaio 2014, n. 5, all'articolo 23 introduce, poi, alcune modifiche di norme in materia di società pubbliche regionali sancite dalla l.r. 12 maggio 2010, n. 11, indicando le società per le quali la Regione intende mantenere le partecipazioni, in quanto considerate strategiche<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Cfr. A. PERICU, *Le imprese esercitate dagli enti pubblici locali tra concorrenza e spending review (profili giuridici)*, in C. BRESCIA MORRA, G. MEO, A. NUZZO, (A CURA DI), *Le imprese pubbliche a volte ritornano*, cit., 349 e ss.

<sup>28</sup> Tali società sono:

– Azienda siciliana trasporti S.p.A., per l'area trasporti pubblici;



A seguito di questo intervento normativo nel contesto della l.r 12 agosto 2014, n. 21, all'articolo 64, è stato istituito un albo dei dipendenti delle società in liquidazione dal quale le medesime possono attingere, al fine di sopperire ai propri fabbisogni di personale<sup>29</sup>.

Tali misure volte: alla verifica dei presupposti per il mantenimento delle partecipazioni e della capacità di ciascuna partecipata di garantire gli equilibri economico-patrimoniali, alla puntuale ricostruzione delle erogazioni finanziarie disposte dalla Regione nei confronti di società in costante perdita, unitamente alla necessità di implementare un sistema di *governance* volto a un effettivo controllo delle partecipazioni detenute è stato accolto dalla giunta regionale, la quale con delibera n. 291 del 13 ottobre 2014, ha adottato le misure prospettate dalla Corte dei conti, disponendo che la chiusura delle liquidazioni proceda “*senza indugio*” nell'ambito del delineato processo di riordino.

La legge statale 23 dicembre 2014, n. 190, ha successivamente stabilito che, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, le Università, gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1 gennaio 2015<sup>30</sup>, avrebbero dovuto avviare un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute<sup>31</sup>.

- 
- Servizi ausiliari Sicilia S.c.p.a., per l'area servizi ausiliari di interesse generale;
  - Sicilia e servizi S.p.a., per l'area innovazione e attività informatiche;
  - Riscossione Sicilia S.p.A., per l'area servizi di riscossione dei tributi;
  - IRFIS FinSicilia S.p.a., per l'area credito;
  - Sviluppo Italia Sicilia S.p.A., per l'area sviluppo;
  - M.A.A.S per il settore agro–alimentare;
  - Siciliacque S.p.A., per l'area attività captazione, accumulo, potabilizzazione, adduzione di acqua di interesse regionale;
  - Parco scientifico e tecnologico per l'area scientifica–tecnologica e della ricerca;
  - Servizi di emergenza sanitaria Sicilia Emergenza Unitaria Sanitaria S.c.p.a.;
  - S.PI S.p.A., per l'area gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare.

<sup>29</sup> Invero, il quadro generale delle partecipazioni regionali siciliane era già stato oggetto di interventi a opera della Corte dei conti, la quale con deliberazione della Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 417/2013/ GEST del 24 dicembre 2013 aveva richiesto alla Regione siciliana l'adozione di una serie di misure correttive, sintetizzate dalla relazione del Magistrato Istruttore del 24 settembre 2014.

<sup>30</sup> La normativa in materia ha altresì stabilito che i presidenti delle regioni e degli enti locali dovevano definire e approvare, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie, direttamente o indirettamente detenute, indicandone modalità, tempi di attuazione, risparmi da conseguire. Il piano in questione, corredato di un'apposita relazione tecnica sui risultati conseguiti, entro il 31 marzo 2016, gli organi di cui al primo periodo avrebbero dovuto predisporre e trasmettere alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicata sul sito *internet* istituzionale dell'amministrazione interessata.

<sup>31</sup> Tale processo di razionalizzazione, prospettato dal legislatore statale, era volto al conse-

Facendo seguito alle summenzionate prescrizioni normative intervenute in ambito statale, con decreto del Presidente della Regione siciliana del 26 marzo 2015, è stato definito un nuovo riordino delle società partecipate dalla Regione<sup>32</sup>.

A seguito della legge di stabilità regionale siciliana 7 maggio 2015, n. 9, con decreto del Presidente della Regione del 27 novembre 2015 è stato così varato un ulteriore: “*Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute dalla Regione siciliana*”, nel quale viene descritta la situazione finanziaria delle partecipazioni regionali, mediante relazione tecnica di accompagnamento al piano di razionalizzazione secondo i criteri stabiliti in precedenza nel decreto presidenziale del 27 marzo 2015.

Si tratta di un contesto regolativo invero controverso, che, soprattutto nei più recenti sviluppi, non determina l’auspicata riduzione delle partecipazioni regionali, sostanzialmente rimasta ferma a quella delineata nel 2011, e che – come si avrà modo di osservare – in taluni casi ha ripristinato l’operatività di società non strategiche.

#### 4. *Applicabilità del testo unico sulle società a partecipazione pubblica*

Sul controverso contesto della disciplina irrompono infine le previsioni della legge 7 agosto 2015, n. 124, recante: “*Deleghe al governo in materia di rior-*

---

guimento della riduzione delle partecipazioni detenute entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri:

- eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internazionalizzazione delle funzioni;
- aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

<sup>32</sup> Le società a totale e maggioritaria partecipazione della Regione, vengono così suddivise e classificate in:

- società indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali;
- società non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, per le quali si procederà a valutare l’opportunità di vendita ed eventualmente le condizioni e la tempistica;
- società non indirettamente partecipate dalla Regione non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, per le quali si valuterà il percorso, in base anche alla decisione che verrà presa per la controllante;
- società partecipate direttamente o indirettamente dalla Regione che verranno dismesse per scadenza naturale della convenzione con la Regione, perché poste in liquidazione o per cessione della quota di partecipazione;
- società a totale e maggioritaria partecipazione della Regione che sono in liquidazione.

organizzazione delle amministrazioni pubbliche”, che, nell’ampio contesto di deleghe legislative, prevede (art. 18) l’emanazione di un “*Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica*” (d.l.gs. 19 agosto 2016, n. 175), per il generale riordino del settore delle partecipazioni societarie statali, regionali e comunali in relazione delle attività svolte, degli interessi pubblici di riferimento, della natura della partecipazione pubblica, dell’affidamento del servizio e dell’eventuale quotazione in mercati regolamentati<sup>33</sup>.

La normativa infatti, assume come principio basilare quello di proporzionalità, prevedendo l’applicazione delle norme comuni del diritto societario anche alle società a capitale pubblico soprattutto per quel che concerne l’organizzazione e la crisi d’impresa e che deve ritenersi in gran parte trovi applicazione anche nei confronti della Regione siciliana<sup>34</sup>, come nel caso dell’assoggettabilità alle procedure concorsuali, nei casi in cui vi sia una perdurante crisi aziendale dell’impresa a capitale pubblico, fermo restando quanto sancito dalla clausola di salvaguardia di cui all’art. 23<sup>35</sup>.

E ciò a partire dalla ricognizione che dovrà essere messa in atto ad opera delle amministrazioni locali, Regioni e Comuni.

---

<sup>33</sup> Sul testo unico si veda per tutti G. MEO, A. NUZZO (dir. da), *Il testo unico sulle società pubbliche. Commento al d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175*, Bari, 2016, e da ultimo A. NAPOLITANO, *Le prospettive della nuova disciplina delle società a partecipazione pubblica tra interventi normativi e giurisprudenziali*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna online*, 6/2017 ai quali si rinvia per ampi riferimenti in dottrina e giurisprudenza. Come noto sulle procedure di esercizio del potere normativo delegato stabilite dalla citata l.n. 124 del 2015 è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 251 del 2016 che, con specifico riguardo alla questione in esame, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale “*dell’art. 18, lettere a), b), c), e), i), l) e m), numeri da 1) a 7), della legge n. 124 del 2015, nella parte in cui, in combinato disposto con l’art. 16, commi 1 e 4, della medesima legge n. 124 del 2015, prevede che il Governo adotti i relativi decreti legislativi attuativi previo parere, anziché previa intesa, in sede di Conferenza unificata*”, stabilendo tuttavia che “*le pronunce di illegittimità costituzionale, contenute in questa decisione, sono circoscritte alle disposizioni di delegazione della legge n. 124 del 2015, oggetto del ricorso, e non si estendono alle relative disposizioni attuative. Nel caso di impugnazione di tali disposizioni, si dovrà accertare l’effettiva lesione delle competenze regionali, anche alla luce delle soluzioni correttive che il Governo riterrà di apprestare al fine di assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione*”.

Per alcune considerazioni critiche sulla sentenza si veda *La Corte costituzionale, senza accorgersene, cambia la forma di Stato?*, in *Giorn. dir. amm.*, 6/2016, 705 e ss., a firma pseudonima di J. MARSHALL..

<sup>34</sup> E ciò nel solco della giurisprudenza costituzionale che ha espressamente riconosciuto che disposizioni statali di principio in tema di coordinamento della finanza pubblica, ove costituzionalmente legittime, possono “*incidere su una materia di competenza della Regione e delle Province autonome (sentenze n. 188 del 2007, n. 2 del 2004 e n. 274 del 2003), come l’organizzazione ed il funzionamento dell’amministrazione regionale e provinciale*” (sent. n. 159 del 2008), di guisa che si tratta di verificare se le singole disposizioni impuginate dalle Regioni siano riconducibili a principi di coordinamento della finanza pubblica (sent. n. 229 del 2013).

<sup>35</sup> Art. 23. *Clausola di salvaguardia*. “*Le disposizioni del presente decreto si applicano nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*”.

Al termine di tale ricognizione, le stesse, dovranno sopprimere le società non strettamente necessarie o non perfettamente compatibili con le finalità degli enti partecipanti.

##### 5. *Considerazioni conclusive.*

Nella stagione del nuovo interventismo pubblico, nella quale trova spazio crescente lo “*Stato promotore*”<sup>36</sup> che anche attraverso il ruolo delle banche nazionali di promozione (CDP) consente ai pubblici poteri di assumere un ruolo di promozione dell’economia, anche in collaborazione con i privati, occorre chiedersi quale sia il nuovo ruolo della mano pubblica e di come esso possa rimanere fedele ai principi scolpiti dall’art. 97 Cost., novellato dalla riforma costituzionale del 2012 che determina un mutamento del paradigma giuridico dell’efficienza dell’amministrazione destinato a un’applicazione puntuale anche alle nuove forme di intervento in economia<sup>37</sup>.

In altre parole, tale intervento, pur necessitato da misure come quelle di salvataggio bancario, tardivamente avviate in Italia dopo i tentativi di risoluzione attraverso forme più tenui di sostegno finanziario<sup>38</sup> che altri ordinamenti europei hanno invece utilizzato in forma ben più massiccia e prima dell’entrata in vigore del d.l. 23 dicembre 2016, n. 237 conv. con mod. dalla l. 17 febbraio 2017, n. 15, segna una definitiva svolta nella direzione delle ri-pubblicizzazioni che, tuttavia, non può prescindere dal pieno rispetto dei principi europei ed interni in materia di concorrenza e di perimetrazione degli aiuti di Stato.

In effetti il rinnovato interventismo in economia, ancora una volta, piuttosto che rispondere a scelte di politica economica che contemplano quale imprescindibile il ruolo promotore della mano pubblica negli investimenti strategici che creino e plasmino i mercati oltre che stabilizzarli, recentemente rilanciate<sup>39</sup>, sembra inseguire gli avvenimenti e le esigenze momentanee.

Come avvenuto per l’avvio della stagione delle privatizzazioni, imposta più da scelte di riequilibrio di bilancio che da strategia di politica economica, e con risultati invero modesti sulla riduzione del debito pubblico<sup>40</sup>, anche il canone

<sup>36</sup> A TONETTI, *Lo Stato promotore e le nuove forme di interventismo economico*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2016, 573 e ss.

<sup>37</sup> Sul tema si veda il recente contributo monografico di R. URSI, *Le stagioni dell’efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Santarcangelo di Romagna, 2016, in part. 21 e ss.

<sup>38</sup> Il riferimento è ai c.d. Tremonti Bond sottoscritti dal Ministero dell’economia ai sensi del d.l. n. 185 del 2008, per un importo complessivo di 3.050 mil€ ed ai c.d. Monti Bond, sottoscritti ex D.L. n. 95/2012, per un importo di 4.071 mil€.

<sup>39</sup> M. MAZZUCCATO, *Lo Stato innovatore*, Bari, 2014.

<sup>40</sup> A questo riguardo va infatti precisato che dal 1994, primo anno di operatività del Fondo ammortamento titoli di Stato, fino alla data del 31 dicembre 2015, le somme complessivamente

inverso del neo-interventismo in economia appare una risposta tardiva ai dissesti bancari e industriali determinati dalla crisi economica che si trascina ormai da quasi un decennio.

Se la “*crisi dell’ottimismo keynesiano della regolazione*” postulava che le possibilità di crisi potessero essere mantenute sotto controllo, e il cui collasso ha fatto esplodere le “*contraddizioni culturali del capitalismo*”<sup>41</sup> e ha imposto agli Stati europei di invertire quel che sembrava un univoco orientamento verso la privatizzazione – seppur con le differenze di forme e di tempi in precedenza accennate –, le spinte verso un nuovo intervento pubblico in economia vanno collocate in un contesto ordinamentale profondamente diverso da quello che connotò le misure di sostegno all’economia varate dopo gli anni ’30 in Italia.

Il rispetto dei principi di tutela della concorrenza e di limite agli aiuti di Stato, per un verso, e quelli di equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito pubblico, adesso scolpiti nell’art. 97 Cost. novellato, da correlare a quelli in materia di finanza pubblica sanciti dagli artt. 81 e 119 Cost., impone un ben diverso quadro di riferimento.

Gli effetti degenerativi della smisurata espansione della sfera pubblica che ha connotato l’esperienza della Regione siciliana, hanno condotto, ben presto, a revocare in dubbio non solo l’efficienza allocativa, ma anche la stessa utilità di tale modello, anche per coloro che intendevano utilizzarla con finalità di drenaggio di risorse in favore delle burocrazie (politiche, sindacali ecc.) o di mera gestione di consenso con finalità clientelari. Si manifesta così quel fenomeno opportunamente definito di “*modernizzazione senza sviluppo*” i cui effetti dirompenti hanno determinato l’acuirsi della crisi in Sicilia<sup>42</sup>.

Il presupposto concettuale del “*fallimento di mercato*”, che avrebbe dovuto offrire alternative alla de-industrializzazione dei settori divenuti obsoleti (si pensi all’industria zolfifera o a quella dei derivati agrumari fiorenti in Sicilia ad inizio del ’900), si è scontrato ben presto con i fallimenti dell’economia pubblica e delle sue molteplici iniziative industriali.

La degenerazione del modello è proseguita con l’estensione del campo di azione alle imprese private in crisi. Ne è derivata la trasformazione della politica industriale regionale da “*politica attiva*” di promozione in “*politica passiva*” di salvataggio, con la conseguente formazione di un “*cronicario*” di imprese per le quali il mercato avrebbe inesorabilmente decretato la chiusura e che invece venivano tenute in attività grazie a quella che possiamo definire la “*triangolazione perversa*” costituita dalla singolare convergenza di interessi fra imprenditoria privata, forze

---

affluite sono ammontate a circa 143 md€, mentre le operazioni di cessione di partecipazioni effettuate dal Ministero dell’economia nello stesso periodo sono ammontate a quasi 107 md€.

<sup>41</sup> Cfr. J. HABERMAS, *Nella spirale tecnocratica*, Roma, 2014.

<sup>42</sup> Così P.F. ASSO, V. PIPTONE, *Innovare in un contesto difficile: l’economia siciliana in una prospettiva di lungo periodo*, in P. F. ASSO, C. TRIGILIA, *Remare controcorrente*, Roma, 2010, 3 e ss.

sindacali e partiti politici nel trasferire nell'area pubblica le imprese prive di prospettive di sopravvivenza.

Piuttosto che rimodulare il sostegno finanziario alle imprese attraverso servizi selettivi, sia sotto forma di trasferimenti finanziari destinati alla loro acquisizione che di erogazione diretta degli stessi, come avvenuto in molte Regioni all'avvio dell'esperienza dell'intervento di queste in economia dopo la loro istituzione, si è invece preferito, non senza dissimulare gli obiettivi interessi della politica alla gestione del reclutamento del personale e al salvataggio di attività imprenditoriali decotte, continuare a replicare il modulo della partecipazione diretta al capitale delle imprese, socializzando perdite sociali spesso ingenti.

Questo ha determinato effetti di *contaminazione burocratica* sulle imprese a partecipazione pubblica che ben presto hanno condotto alla loro marginalizzazione dal mercato con conseguente progressiva perdita di competitività e capacità di penetrazione nei mercati più dinamici.

E ciò mentre, in un clima da "*assalto alla diligenza*", si moltiplicavano gli imprenditori pronti a cedere le proprie iniziative agli enti pubblici economici pur di "*mantenere livelli occupazionali*" o di rilanciare gli investimenti ben presto divenuti incompatibili con il regime comunitario degli aiuti e forieri, essi stessi, di distorsioni dello stesso mercato regionale (si pensi al settore dei trasporti, come, ad esempio, quello delle acque minerali)<sup>43</sup>.

L'assenza di un tessuto industriale consolidato, e in tal senso l'esperienza siciliana assume una valenza paradigmatica, ha operato alla stregua di un vincolo istituzionale allo sviluppo peraltro aggravato da decenni di intervento pubblico, nel corso dei quali si è consolidata una struttura di incentivi "perversi" che ha marginalizzato le relazioni di mercato<sup>44</sup>.

Tra il 2002 e il 2008 – come in precedenza evidenziato – crescono esponenzialmente le partecipazioni societarie (sia di maggioranza che di minoranza)

<sup>43</sup> Ha così prevalso la politica di breve termine con obiettivi di vantaggio elettorale che, di fronte alla progressione geometrica delle emergenze di comparto, risponde con un crescente numero di leggi-provvedimento volte, dapprima, a regionalizzare questa o quell'impresa, salvo poi, quando il fallimento è divenuto inevitabile, ad assorbire i dipendenti regionali nell'area del precariato regionale (valga per tutti il riferimento alla nota ditta calzaturiera *Spatafora s.p.a.*).

<sup>44</sup> Con gli interventi normativi e amministrativi ricordati alla fine degli anni '90 del secolo scorso la Regione ha avviato la (tardiva) politica di dismissione, mettendo in liquidazione gli enti economici di gestione, cedendo le poche imprese ancora operative da essi detenute (*Sicilianagas Spa*, *Vini Corvo Spa*, *Sicilvetro Spa*, diversamente *Italkali Spa* attende ancora, per ricordare le più significative), dismettendo con grande lentezza quel che restava dei compendi aziendali delle altre già poste in liquidazione e privatizzando alcuni enti che, tuttavia, sono ancora in mano pubblica quali *P.AST Spa*, le Aziende termali.

Mentre ancora doveva definirsi la fase della liquidazione (come ricordato è stato necessario ricorrere all'intervento legislativo per chiedere la non meno paradossale vicenda) agli inizi del successivo decennio prende nuovamente vigore la scelta di intervento diretto in economia della Regione.

regionali nei settori più disparati (dall'informatica, alla gestione del patrimonio immobiliare, al servizio idrico, dalla riscossione dei tributi a quella dei servizi diretti all'amministrazione), in taluni casi ricorrendo alla formula della società a capitale pubblico-privato.

Si apre così una nuova stagione di protagonismo imprenditoriale che avrà esiti non meno infausti da quelli conseguiti in precedenza. Una *ri-espansione* della sfera pubblica in chiara controtendenza con quella ancora in itinere delle privatizzazioni e dismissioni, che non solo ne nega le premesse concettuali e di politica economica, ma che addirittura arriva a collegare direttamente imprese pubbliche alle strutture politico-amministrative, senza neanche più l'intermediazione della società finanziaria o dell'ente pubblico economico di gestione.

Dopo l'avvio di queste società, con profluvio di risorse pubbliche, consigli di amministrazione, assunzione di personale, locazione di prestigiose sedi e il ricorso a una pleora di consulenti, ben presto si è dovuto constatare la difficoltà di coniugare il modulo societario e la partecipazione diretta dell'amministrazione pubblica con gli obiettivi di efficienza gestionale, anche per la presenza dei severi limiti normativi sull'affidamento dei servizi alla p.a. mediante l'*in house providing*.

E questi limiti nelle società miste hanno manifestato un'aggravante: la presenza del privato, infatti, ha scaricato sul pubblico erario la gran parte degli oneri e concentrato nelle mani privati rilevanti guadagni, facendo ben presto emergere contrasti insanabili.

La fallimentare esperienza delle partecipazioni regionali, seguita da quella non meno disastrosa stagione della "*seconda espansione della sfera regionale*" (primo decennio degli anni 2000), seppur con diverse forme di intervento (società miste, fondazioni di partecipazione, società-contenitore di precari per servizi alla stessa amministrazione), non hanno lasciato spazio a nuove forme di politica industriale per lo sviluppo che pur mantenendo il ruolo di *policy design* dello sviluppo della Regione, non determinasse le commistioni e le contaminazioni deteriori che hanno dominato le stagioni della Regione imprenditrice<sup>45</sup>.

---

<sup>45</sup> Nuove forme di incentivazione – a partire dalla fiscalità compensativa generalizzata per le nuove imprese nel Mezzogiorno, e l'eliminazione della contribuzione per i nuovi assunti – che puntano a creare opportunità per imprese e sistemi imprenditoriali, ad attrarre investimenti nel territorio regionale compatibili con i principi del diritto europeo e con i vincoli di finanza pubblica, devono prendere così progressivamente il posto delle superate modalità di partecipazione diretta della mano pubblica al capitale delle imprese e degli incentivi c.d. "*a pioggia*" che hanno consentito di conseguire risultati sicuramente poco lusinghieri.

Anche se agli obiettivi mancati dalla collettività regionale, hanno corrisposto sicuri successi di gruppi politici e imprenditoriali predatori che hanno conseguito e conseguono ancora sacche di clientela e di arricchimento in pregiudizio alla crescita della Sicilia e che oggi sembrano rinvigorirsi anche attraverso forme surrettizie di affermazione di *cliché* di "legalità" per dissimulare evidenti intendimenti di occupazione delle istituzioni pubbliche, con una commistione tra rappresentanza di interessi privati e imparzialità dell'azione amministrativa incompatibile con i principi della buona



Si può quindi affermare conclusivamente che, con nuova morfologia, protagonisti e ruoli, si ripropongono nello scenario economico siciliano le commistioni dando luogo a una vera e propria “*triangolazione perversa*” tra politica, rappresentanti delle imprese e sindacati (si è passati da un triangolo scaleno nel quale la politica prevaleva sul sindacato e l’imprenditoria ad uno isoscele ove il lato debole è rappresentato ormai dal sindacato).

L’inversione di tendenza avviata nell’ordinamento regionale siciliano, in linea con quello statale, sin dal 2010, prima a livello legislativo e poi con i decreti attuativi, costituisce un indubbio segnale positivo. Tale linea evolutiva si è poi rafforzata in correlazione all’attuazione delle misure di austerità introdotte dalla fine del 2011 e ha trovato riscontro nelle analisi della stessa Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione siciliana degli anni 2011-12.

Appaiono invece in controtendenza le misure adottate nel più recente periodo nel quale, non solo non è stata proseguita la riduzione delle società pubbliche (salvo alcune abborraciate iniziative contenute nel citato decreto del novembre 2015), ma addirittura, quando tali società sono state poste in liquidazione per esigenze finanziarie, il personale è stato fatto transitare nei ruoli di altre<sup>46</sup>.

Tali vicende inducono a ritenere in atto, conclusivamente, una strisciante tendenza, da un lato, a fenomeni di “*cattura*” del decisore pubblico da parte di interessi privati, dall’altro, all’occupazione di spazi di mercato privato sotto direzione di organi direttamente correlati alla politica. Un vero e proprio ritorno al passato che sembra vanificare i passi avanti maturati ed espone le società regionali a pesanti censure sul piano della legittimità e della compatibilità con i principi concorrenziali di matrice europea<sup>47</sup>.

L’avvento di nuove regole a livello statale – e segnatamente del citato d.l.gs. 19 agosto 2016, n. 175, come ricordato modificato dal d.lgs. 16 giugno 2017 n. 100 – emanate dopo un lungo travaglio a livello statale e, come precisato, in gran parte applicabili anche nell’ordinamento della Regione siciliana, dovrebbe indurre quest’ultima a modificare nuovamente il proprio orientamento, recupe-

---

amministrazione e, successivamente, con la normativa anticorruzione (l. n. 190 del 2012 e relativi decreti attuativi).

<sup>46</sup> Emblematiche di un andamento erratico e vischioso rispetto agli interessi coinvolti appaiono, poi, le vicende della dismissione di *Italkali* S.p.a. (nella quale la procedura di privatizzazione è stata bloccata, pur a fronte del riconoscimento della non rilevanza strategica della società, consentendo ai soci privati di rivendicare la prelazione con il pagamento del solo valore nominale) e del trasferimento di ben 100 milioni di euro a *IRFIS* S.p.a., nel frattempo proiettata sul mercato finanziario; scelta difficilmente compatibile con le previsioni in materia di aiuti di Stato e sottraendo ingenti risorse al credito agevolato in favore delle imprese siciliane.

<sup>47</sup> Cfr B. CARAVITA DI TORITTO, *Tutela della concorrenza e Regioni nel nuovo assetto istituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in C. RABITTI BEDOGNI, P. BARUCCI (A CURA DI), *20 anni di antitrust: l’evoluzione dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, Torino, 2010, 229 ss.



rando efficienza e risorse finanziarie, ma soprattutto la credibilità essenziale a legittimare la propria specialità.

I pesanti effetti della crisi economica e le imprescindibili esigenze di riduzione della sfera pubblica, se da un lato impongono di eliminare gli sprechi e le diseconomie indicate riducendo il numero delle partecipazioni societarie e degli enti economici regionali, dall'altro dovrebbero indurre a concentrare in società strategiche (IRFIS, integrata con CRIAS e IRCAC, e con *Sviluppo Italia-Sicilia* S.p.a., potenziandone il ruolo a finanziaria di sviluppo) lo sforzo di sostegno a imprese e territori, nella prospettiva già delineata nel 2011, ma poi inspiegabilmente abbandonata dell'esecutivo regionale.

Il ruolo della Regione in economia resta essenziale sia sul piano regolativo, in ragione delle competenze attribuite dallo Statuto, seppure esse debbano essere declinate in coerenza ai principi di concorrenza, nonché ai principi che ne derivano, quali i principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di riconoscimento reciproco, di proporzionalità e di trasparenza<sup>48</sup>, che su quello dell'organizzazione delle partecipazioni societarie, le quali vanno sottoposte alla profonda opera di razionalizzazione più volte richiesta dalla Sezione della Corte dei conti per la Regione siciliana<sup>49</sup> al fine di ridurne l'impatto sui conti

---

<sup>48</sup> C osì come precisato dalla Corte costituzionale la “nozione comunitaria di concorrenza”, che si riflette su quella di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., anche per il tramite del primo comma dello stesso art. 117 e dell'art. 11 Cost.; nozione richiamata anche dall'art. 1, comma 4, della legge 10 ottobre 1990, n. 287 e s.m.i. Secondo tale nozione, «la concorrenza presuppone “la più ampia apertura al mercato a tutti gli operatori economici del settore in ossequio ai principi comunitari della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi” (sentenza n. 401 del 2007). Essa pertanto – come affermato in numerose pronunce di questa Corte (sentenze n. 270, n. 232 e n. 45 del 2010; n. 314 del 2009 e n. 148 del 2009; n. 63 del 2008; n. 430 e n. 401 del 2007; n. 272 del 2004) – può essere tutelata mediante tipi diversi di interventi regolatori, quali:

1. misure legislative di tutela in senso proprio, che hanno ad oggetto gli atti ed i comportamenti delle imprese che influiscono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati (misure antitrust);

2. misure legislative di promozione, «che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese» (per lo più dirette a tutelare la concorrenza “nel” mercato);

3. misure legislative che perseguono il fine di assicurare procedure concorsuali di garanzia mediante la strutturazione di tali procedure in modo da realizzare “la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici” (dirette a tutelare la concorrenza “per” il mercato)». (Sent. n. 325 del 2010) pubb. con nota di R. CARANTA, *Il diritto dell'UE sui servizi di interesse economico generale e il riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in *le Regioni*, 2011, 1176 e ss., di A. LUCARELLI, *Prmissime considerazioni a margine della sentenza n. 325 del 2010*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), 1/2011 e F. COSTANTINO, *Servizi locali e concorrenza, a proposito della sentenza n. 325 del 2010*, *ivi*.

<sup>49</sup> Così da ultimo Corte dei Conti, Sez. Riunite per la Regione Siciliana, *Elementi per l'Audizione in merito alle previsioni del Documento di economia e finanza regionale (DEFR) per gli anni 2017-2019 e della relativa Nota di aggiornamento*, cit., 27 ove si afferma che per il settore delle partecipazioni societarie, invero molto sensibile in termini di costi indiretti a carico del bilancio regionale e non solo con riguardo all'impatto delle spese di personale, il DEFR: “non sembra riservare un adeguato approfondimen-

pubblici, attenuarne l'incidenza sul mercato, aumentarne l'efficienza produttiva.

Ed in tale contesto, infine, non può non ricordarsi - come accennato all'inizio di queste considerazioni - che da ultimo la Corte dei conti ha mosso pesanti critiche nel giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione del 2016 proprio con riguardo alle poste contabili riferite al "fondo perdite società partecipate" in relazione agli insufficienti accantonamenti predisposti ed escludendone la regolarità<sup>50</sup>.

### Abstract

Enti pubblici economici, società ad evidenza pubblica  
e privatizzazioni nell'ordinamento della Regione siciliana

by Gaetano Armao

This essay reconstructs the framework within which the main region-owned enterprises of Sicily region are articulated, as well as the wide range of forms of direct intervention adopted in the economy.

After a brief reconstruction of regulatory provisions on the subject, the approach that characterizes this study is empirical, and it focuses on the recognition of the phenomenon in its various facets.

The events involving the state-owned enterprises of the Sicilian region represent a paradigmatic example of the high level of interference that the public authority exercises in the sicilian economy. In the light of the serious underdevelopment that characterized the region, autonomist institutions have quickly given up regulating in favour of an ever more effective and articulate presence in the market through state-owned enterprises.

The intervention in the Sicily's economy through the traditional form of regional separate bodies was supported by other forms of interference on market dynamics which were created to encourage regional development but have

---

*to alle necessarie ed attese indicazioni programmatiche per la razionalizzazione del settore né appare raccordarsi al piano operativo all'uso adottato dalla Regione e segnatamente finalizzato al contenimento delle spese per i futuri esercizi. Nella logica del consolidamento dei conti pubblici tale aspetto appare, invece, meritevole di approfondimento come reiteratamente segnalato da questa Corte".*

<sup>50</sup> Si veda al riguardo la decisione n. 3 del 19 luglio 2017 nel giudizio sul Rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2016, in [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/controllo/sezioni\\_riunite/sezioni\\_riunite\\_regione\\_sicilia/sede\\_controllo/2017/delibera\\_3\\_2017\\_parifica.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_regione_sicilia/sede_controllo/2017/delibera_3_2017_parifica.pdf).

increased the detachment of the sicilian economic system from the national and community levels.

Meanwhile, the increase of the regional expenditure was not associated with the development of enterprises' competitiveness. This situation caused that, the more the European Union members States set political ties and the Italian legal system introduced key reforms in terms of protection of competition, privatization, and regulation of markets; the more the Sicilian economy increased the level of welfare assistance.

A divergence that has compound the economic backwardness of Sicily, for instance contributing to its industrial desertification.

With specific regard to state-owned enterprises must be considered that in Sicily, more than in the rest of the country, a kind of *benchmarking* in negative has worked. Municipal, provincial, regional economic bodies and public banks have become more similar to the p.a. than to private competitors. The change in the economic paradigm related to the establishment of the single European market has just affected minimally the regional economy.

The organizational form of the public economic entity, which has led Sicily to be the first of the "*Entrepreneurial regions*", was found to be inadequate over time.

The bureaucracy constituted, together with some wrong choices in terms of business initiatives, the main cause of failure in the region and a long period of lack of regional holdings, still in progress. It will only quit as a result of the ten years winding-up of economic entities.

Since the beginning of the year 2000 with the start of the process of disposal of regional investments, the second season in the region takes shape. On one hand, this phase is characterized for the creation of a series of limited mixed companies, with private investors chosen through a public tender process. On the other, a container company is constituted in order to perform services on behalf of the administration.

This new expansion of the Region has resulted in substantial effects on the regional budget, forcing the region to participate in the rescheduling of loans.

The complex and comprehensive path of subsidiaries' reorganization in the sicilian region is based on the interventions from the regulation of 2010 until the last decree of 2016. The reorganization of subsidiaries in the region aimed at reducing the strategic residual subsidiaries.

The system of regional holdings of Sicily subject to a substantial reform in the *governance* structure, seems to look at the compliance with the evolution of the European legislation and the principles of competition, subsidiarity horizontally and spending review, with a view to reducing the regional public sphere.

In this context, the essay analyzes the set of reforms made at the State level (d.l.gs. 19 agosto 2016, n. 175 ( "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*")) in matters concerning the system of regional companies.