

**Luiss**

Libera Università  
Internazionale  
degli Studi Sociali

**Guido Carli**

**CERADI**

Centro di ricerca per il diritto d'impresa

**LA DISCIPLINA DELLE PRIVATIZZAZIONI  
IN SICILIA**

*Istruttoria Ceradi*

**A cura di  
NICCOLO' BRUNO**

*Aprile 2000*

SOMMARIO: 1. *Il concetto di privatizzazione.* - 2. *La disciplina degli enti soggetti al processo di privatizzazioni.* - 3. *Il regime giuridico delle privatizzazioni siciliane: il quadro normativo di riferimento.*

## **Premessa**

Il processo di privatizzazione degli enti pubblici siciliani, avviato all'inizio del 1997 <sup>(1)</sup>, ha condotto ad alcuni provvedimenti che rendono il panorama giuridico assai complesso ed eterogeneo, così da creare notevole difficoltà per una chiara identificazione del quadro d'insieme.

L'istruttoria del Ceradi redatta in occasione del Convegno su "Le Privatizzazioni in Sicilia" svoltosi a Palermo presso la sede della Fondazione del Banco di Sicilia, nei primi giorni del mese di Maggio, ha avuto lo scopo di fornire utili spunti per una riflessione fra i rappresentanti dei settori partecipanti al processo di privatizzazione. Si è operata, quindi, una ricostruzione completa di tutti gli istituti coinvolti da tale accadimento (dalla disciplina degli enti a quella delle procedure di privatizzazione), destinato a mutare profondamente i rapporti fra potere politico e forze economiche siciliane.

Solo grazie agli spunti di riflessione ed approfondimento che le interessanti e dettagliate relazioni dei Prof.: Antonio La Spina sul tema "La Regione Sicilia: gestore o regolatore?"; Giovanni Pitruzzella sul tema "La potestà normativa della Regione Sicilia con riferimento alla materia economica"; Alberto Tulumello sul tema "Le ragioni storiche dell'intervento della Regione Sicilia nell'economia"; Carlo Dominici sul tema "Cultura di mercato e privatizzazioni in Sicilia"; Alberto Stagno D'Alcontres sul tema "Il regime giuridico delle privatizzazioni siciliane", la ricerca sul regime giuridico delle privatizzazioni degli enti pubblici siciliani verrà completata con il necessario grado di approfondimento e riflessione idoneo a permetterne la pubblicazione definitiva.

---

<sup>(1)</sup> Il primo provvedimento in tema di privatizzazioni è la l. reg. Sicilia 7 marzo 1997, n. 6, *Programmazione delle risorse e degli impieghi. Contenimento e razionalizzazione della spesa ed altre disposizioni aventi riflessi finanziari sul bilancio della Regione*, in G.U.R.S. 10 marzo 1997, n. 12.

## 1. Il concetto di privatizzazione

La parola *privatizzazione* può assumere diversi significati non sempre riconducibili ad un procedimento di recesso dello Stato dall'esercizio diretto delle attività economiche.

Il termine privatizzazione viene, infatti, usato alternativamente per indicare la costituzione di agenzie private cui affidare compiti pubblici, la sostituzione di soggetti pubblici con soggetti e regole private per la soluzione di determinate controversie (ad es. arbitri privati), il mutamento del regime giuridico di determinate categorie di beni o di determinate tipologie di rapporti di lavoro, la previsione di moduli consensuali nello svolgimento dell'attività amministrativa in sostituzione di quelli di carattere autoritativo, ed infine, per indicare il recesso dello Stato dall'esercizio diretto dell'attività economica <sup>(2)</sup>.

Un fenomeno, quindi, piuttosto ampio che presenta come elemento caratterizzante quello di ridefinire le linee di confine dei rapporti fra regole e potere pubblico e regole e potere privato.

Nel campo economico il processo di privatizzazione, può avere per oggetto sia i soggetti attraverso i quali lo Stato svolge la propria attività diretta nell'economia, sia le regole del "mercato" nel loro complesso. In tale ultimo caso si parla, più precisamente, di liberalizzazione per indicare il procedimento che porta soggetti pubblici e soggetti privati a confrontarsi tra loro in base alle regole dell'economia di mercato.

La privatizzazione in senso proprio è, invece, quella che ha ad oggetto il regime giuridico dell'impresa pubblica. Tale accezione è probabilmente la più importante per le molteplici questioni che essa comporta sia sotto il profilo economico sia sotto quello giuridico .

La disciplina delle privatizzazioni delle imprese pubbliche assume connotati procedurali diversi a seconda che abbia ad oggetto, enti pubblici economici o aziende municipalizzate, oppure società per azioni a capitale interamente pubblico.

---

<sup>(2)</sup> Piuttosto vasta la letteratura formatasi sul significato del termine privatizzazioni: cfr. CARINGELA – MARINO, *Il pubblico impiego*, Napoli, 1998; CASSESE, *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?* in Riv. it. Dir. pubb. comunitario, 1996, 579; PERNA, *Le privatizzazioni tra governo e parlamento*, in Quad. cost., 1994, 321; JAEGER, *Problemi attuali delle privatizzazioni in Italia*, in Giur. comm., 1993, 989.

Nel primo caso, infatti, la privatizzazione in senso proprio (ovvero il mutamento dell'assetto proprietario), implica un preventivo cambiamento della struttura organizzativa del soggetto pubblicistico in soggetto di diritto privato (società per azioni) pur rimanendo invariato l'assetto proprietario <sup>(3)</sup>. La descrizione di tale trasformazione con il termine di privatizzazione (c.d. formale) risulta tradizionalmente accolta dalla dottrina in quanto indispensabile per attuare il mutamento dell'assetto proprietario (privatizzazione in senso sostanziale) <sup>(4)</sup>. Nel caso dell'ente pubblico economico, infatti, disciplinato dai principi fondamentali del diritto amministrativo, il cambiamento della veste giuridica da parte del legislatore, risulta indispensabile per operare il successivo mutamento dell'assetto proprietario.

Nel caso in cui, invece, l'impresa pubblica, rivesta già la formula organizzativa della società per azioni il preventivo mutamento della forma giuridica non risulta necessario, venendo il termine privatizzazione utilizzato per indicare esclusivamente il mutamento dell'assetto proprietario <sup>(5)</sup>.

Di conseguenza, si può dire che, il termine privatizzazione assume due significati fondamentali:

- un primo formale, che indica la trasformazione dell'ente pubblico economico in società per azioni con l'attribuzione della titolarità dell'intero pacchetto azionario allo Stato o ad altro soggetto pubblico (cd. privatizzazione fredda);

---

<sup>(3)</sup> Per le più interessanti questioni inerenti alla trasformazione dell'ente pubblico in società per azioni, cfr. IRTI, *Dall'ente pubblico economico alla società per azioni (profilo storico-giuridico)*, in Riv. soc. 1993, 465; PERNA, *Privatizzazione formale/sostanziale e controllo della Corte dei Conti*, in Foro it., 1993, III, 285.

<sup>(4)</sup> La privatizzazione formale è, quindi, strumentale a quella sostanziale. Dalla lettura dei lavori parlamentari nazionali e dalla Nota illustrativa della delibera Cipe in merito alla legge 29 gennaio 1992, n. 35 risulta peraltro come il legislatore attribuisse alla privatizzazione formale un carattere non solo strumentale essendo la trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni "un obiettivo di carattere strategico". Ciò in quanto "la forma delle società per azioni di per sé è infatti in grado sia di conferire certezza e maggiore trasparenza all'attività e alle informazioni fornite all'esterno, sia di aumentare il livello di autonomia, responsabilità e managerialità: fatti tutti essenziali per competere, senza essere emarginati, in mercati sempre più correlati ed indipendenti". Sul rapporto fra privatizzazione formale e privatizzazione sostanziale, cfr. CASSESE, *Privatizzazioni annunciate, mezze privatizzazioni e pseudo privatizzazioni in Italia*, in Economia e credito, 1992, 45.

<sup>(5)</sup> VESPERINI, *Privatizzazioni e trasformazioni dell'impresa pubblica in Italia*, in Corr. giur. 1992, 1267 distingue tra "privatizzazione riferita alle forme giuridiche", che non comporta il mutamento dell'assetto proprietario che rimane in mano pubblica, "dismissione delle partecipazioni statali", con la quale indica la privatizzazione sostanziale limitata però a quote di minoranza, e "privatizzazione delle partecipazioni statali" caratterizzata dalla cessione del controllo della società.

- un secondo sostanziale, con il quale si indica il procedimento di vera e propria privatizzazione, ovvero di cessione del capitale azionario delle società derivante dalla trasformazione degli enti economici <sup>(6)</sup>. Tale cessione potrà essere totale o parziale.

Sarà parziale quando il soggetto pubblico titolare del capitale, al termine dell'operazione, rimarrà proprietario di una parte di esso in modo tale che l'ingresso di imprenditori privati, sia pure in una posizione di minoranza, possa comportare un aumento dello spirito di imprenditorialità ed una maggiore attenzione all'andamento reddituale dell'impresa.

Sarà totale quando avviene un completo passaggio del controllo della società dalle "mani pubbliche" a quelle "private" <sup>(7)</sup>.

Il mutamento totale della titolarità del capitale produrrà conseguenze sociali e politiche di notevole importanza dato che si verificherà una modificazione della ripartizione del potere economico all'interno del sistema; infatti aree d'investimento, gestione delle risorse lavorative e finanziarie verranno scelte da un *management* non più controllato da azionisti "politici" ma da azionisti "privati" <sup>(8)</sup>. Di conseguenza, quando tale fenomeno viene ad assumere rilevanza tale da costituire una radicale trasformazione dell'intero sistema economico, come avvenuto nel nostro Paese nel corso degli anni '90, è necessaria una revisione profonda delle regole del mercato e delle istituzioni al fine di evitare che, con il mutamento degli assetti proprietari risultino solo rafforzate posizioni dominanti o determinati gruppi d'interesse. Si può allora osservare come, la scienza dell'amministrazione ponga in rilievo che, con l'avanzare dei processi di

---

<sup>(6)</sup> Bisogna peraltro tener presente che affinché si possa parlare di privatizzazione sostanziale occorre il ricorrere di due ordini di condizioni: la prima (c.d. soggettiva) che esprime una situazione di piena autonomia della società dai pubblici poteri che non possono essere presenti neanche con vesti giuridiche di diritto privato; la seconda (c.d. oggettiva) ai sensi della quale è necessario che la società sia esclusivamente assoggettata alle regole del diritto commerciale. In dottrina cfr. P.G. JAEGER, voce *Privatizzazioni delle imprese pubbliche*, *Profili generali*, Enc. del diritto, XXIV, Roma, 1995, 2.

<sup>(7)</sup> In particolare si sottolinea come "il carattere che discrimina un'impresa pubblica da un'impresa privata risiede nell'allocatione del diritto di definire la struttura degli incentivi e dei controlli all'operato dei *manager*. Con un'operazione di privatizzazione tale diritto passa dall'apparato politico - amministrativo al mercato privato, assumendo forme molto differenti" cfr. CHIRI, *Privatizzazioni: tipologia, razionalità economica, principali esperienze*, in Banca d'Italia, *Contributi all'analisi economica*, 1989, 81.

<sup>(8)</sup> Altra importante conseguenza è quella della sostituzione del sistema di incentivi e controlli sull'efficienza produttiva e gestionale operati dalle autorità amministrative con quelle operati dal mercato: cfr. DE CECCO - PEDONE, *Le istituzioni dell'economia*, in Storia dello stato italiano, a cura di R. Romanelli, Donzelli, Roma, 1995; BARCA, *Allocazione e riallocazione della proprietà e del controllo delle imprese: ostacoli, intermediari, regole*, in Temi di discussione del Servizio studi della Banca d'Italia, 1993, 194.

privatizzazione dovrebbe aumentare anche il processo di “regolamentazione” del mercato e delle attività imprenditoriali da parte dell’ autorità politica.

Questa necessità di “regole”, che risulta facilmente comprensibile a livello nazionale, data la complessità ed importanza dei settori economici coinvolti, non ricorre a livello regionale sia per la mancanza di potestà normativa di diritto privato delle Regioni sia per gli interessi economici più ridotti coinvolti dal processo di privatizzazione.

A livello nazionale, gran parte del successo delle privatizzazioni delle imprese pubbliche dipende anche da una contemporanea opera di *institution building* da parte del potere politico relativa alla disciplina del mercato finanziario <sup>(9)</sup>, del diritto societario (in particolare con riferimento agli istituti del governo dell’impresa), del sistema degli assetti regolamentari nel loro complesso (disciplina della concorrenza, liberalizzazione dei mercati, istituzione di Autorità di vigilanza ecc.). Le imprese privatizzate, infatti, per essere competitive, richiedono notevoli capacità imprenditoriali che risultano condizionate dagli assetti regolamentari del sistema economico all’ interno del quale si trovano ad operare.

Di particolare importanza, quindi, è la disciplina degli assetti proprietari e quella della liberalizzazione dei mercati.

Nel primo caso bisogna tener presente che il processo di privatizzazione non solo comporta che il controllo su una parte rilevante delle attività economiche del Paese viene trasferito dalla sfera pubblica a quella privata ma anche che questo potrà essere oggetto di un successivo trasferimento venendosi così a modificare nuovamente i rapporti economici e gli assetti proprietari. Affinchè, allora, questa “circolazione” possa avvenire con certezza e trasparenza, due sono le istituzioni regolamentari che in particolare vengono in considerazione: quella in tema di governo delle imprese e quella del mercato di borsa <sup>(10)</sup>.

Nel secondo caso è necessario mettere in rilievo che, per il successo del procedimento di privatizzazione in senso proprio, assume importanza fondamentale la liberalizzazione dei mercati ovvero la privatizzazione delle

---

<sup>(9)</sup> Sembra opportuno ricordare come in Gran Bretagna il successo delle privatizzazioni è stato largamente determinato dal funzionamento del mercato borsistico il cui sviluppo è stato peraltro notevolmente incrementato dal processo di privatizzazioni.

<sup>(10)</sup> Nella prima vi rientrano quelle relative agli azionisti di maggioranza e minoranza, i poteri degli amministratori, il sistema dei controlli interni ed esterni. Con riferimento al mercato di borsa si fa riferimento a quell’insieme di regole che presiedono lo scambio dei titoli e la disciplina degli intermediari così come anche disposizioni a difesa del piccolo azionariato: o.p.a, insider trading ecc. Cfr. COSTI, *Privatizzazioni e diritto delle società per azioni*, in Giur. comm. 1995, 1; MARCHETTI, *Riforma del collegio sindacale e ruolo dei revisori*, in *Privatizzazioni e riforma del diritto societario*, Quaderni di Finanza Consob, 1995, 10.

attività. Se infatti le imprese oggetto di privatizzazione godono di una posizione di dominio del mercato, in virtù di provvedimenti amministrativi di natura concessoria, l'esito delle privatizzazioni è strettamente condizionato al loro perdurare <sup>(11)</sup>.

Passando alle ragioni che hanno indotto i legislatori nazionali ad intraprendere il processo di privatizzazione queste sono, almeno a livello europeo, comuni. In primo luogo, infatti, viene invocato l'obiettivo di una maggiore efficienza produttiva e la necessità di ridurre il fabbisogno finanziario pubblico.

Altre esigenze particolarmente avvertite sono state quelle della necessità di ridurre l'indebitamento degli enti pubblici di gestione (in Italia, parte rilevante delle risorse provenienti dalla vendita del portafoglio delle *holdings* pubbliche è confluito nel patrimonio delle stesse capogruppo), oppure di favorire la diffusione del c.d. azionariato popolare, così come anche di ridurre il potere dei sindacati del settore pubblico <sup>(12)</sup>.

Le ragioni che hanno indotto il legislatore siciliano ad intraprendere il processo di privatizzazione, seppur fra rinvii e ritardi, sono in parte analoghe a quelle riscontrabili a livello nazionale <sup>(13)</sup>.

---

<sup>(11)</sup> L'operazione di privatizzazione delle imprese pubbliche, peraltro, non comporta, di per sé, una liberalizzazione dell'economia ovvero di apertura di un settore ad una maggiore concorrenza. Proprietà pubblica non significa, infatti, monopolio di Stato né proprietà privata significa concorrenza. Di conseguenza se il processo di privatizzazione delle imprese pubbliche operanti in condizioni di monopolio, non risulta accompagnato da adeguate riforme, si verificherà una sostituzione del monopolio pubblico con quello privato.

<sup>(12)</sup> In particolare si può ricordare come l'obiettivo della diffusione dell'azionariato tra il pubblico dei risparmiatori, è una delle finalità più importanti del processo di privatizzazioni. In un sistema, infatti, nel quale la proprietà pubblica è molto diffusa, il ruolo del mercato di borsa nell'allocazione del capitale è piuttosto limitato. Il processo di privatizzazione delle imprese pubbliche viene, quindi, considerato come una "formidabile occasione" per cambiare la struttura del capitalismo italiano caratterizzato da una forte concentrazione della proprietà e del controllo delle imprese e da un limitato utilizzo della Borsa per il finanziamento degli investimenti (Cfr. *Liberalizzazione dei mercati e privatizzazioni* a cura di GIAVAZZI – PENATI – TABELLINI, Il Mulino, 1998). Quanto poi all'esigenza di perseguire attraverso il processo di privatizzazione una politica di risanamento del bilancio dello Stato (in quanto questo non risulterebbe più onerato dalle esigenze di ripianare periodicamente le perdite di bilancio delle imprese privatizzate) si può notare peraltro che ciò verrà raggiunto solo in parte ove al processo di dismissione non si accompagni anche la fine di una indiscriminata politica redistributiva posta in essere non più con le imprese pubbliche, ma con altre forme ugualmente onerose.

<sup>(13)</sup> Circa le finalità del processo di privatizzazione, si è affermato come esse "sono, o dovrebbero essere, di ordine politico, economico e sociale. La finalità di ordine *politico* è quella di ridurre, se non di eliminare, non già l'intervento pubblico nella vita economica, ma l'esercizio diretto di attività imprenditoriale da parte dello Stato (...). La finalità di ordine *economico* è quella di una riattivazione produttiva delle imprese in

Particolarmente avvertita è stata, infatti, l'esigenza di arginare il sempre maggiore *deficit* del bilancio regionale causato, in gran parte, dall'esigenza di ricostituire annualmente i fondi di dotazione degli enti regionali.

Tale finalità emerge non solo dalla lettura del dato normativo, quanto mai chiaro in proposito, ma anche dal dibattito politico che ha accompagnato l'approvazione di gran parte delle leggi regionali di privatizzazione degli enti di gestione. In particolare nella Relazione preliminare al D.d.l. n. 233/96 si legge che "lo scopo principale (...) è quello di contribuire al risanamento della finanza pubblica regionale che si trova in stato di dissesto, con un pesante debito complessivo di circa 10.000 miliardi di lire, tra quello iscritto in contabilità ed il sommerso, nonché quello di scoraggiare gli enti locali di gestire imprese a partecipazione azionaria a maggioranza pubblica in quei settori economici liberalizzati dalla normativa comunitaria".

## **2. La disciplina degli enti soggetti al processo di privatizzazione**

Nella Regione Sicilia lo strumento principale che in passato ha caratterizzato le modalità d'intervento nell'economia locale è stato quello diretto, quello cioè della Regione imprenditrice.

In linea generale le formule organizzative con le quali è possibile l'intervento delle Regioni nell'attività produttiva sono: la società per azioni a partecipazione regionale, l'azienda autonoma regionale e l'ente pubblico regionale <sup>(14)</sup>.

---

mano pubblica e anche una riattivazione concorrenziale del mercato nel quale esse operano, in collegamento con esigenze e regole che ci vengono anche dalla Comunità europea. La finalità di ordine *sociale* è quella di sollecitare nuove forme di investimento, in particolare del risparmio, anche attraverso l'espansione dell'azionariato popolare con vantaggi che tale espansione può arrecare non solo ai risparmiatori ma anche al mercato e anzitutto al mercato finanziario (...): OPPO, *La privatizzazione dell'impresa pubblica: profili societari*, in Riv. soc., 1994, 771.

<sup>(14)</sup> GUARINO, *Enti pubblici strumentali, sistema delle partecipazioni statali, enti regionali* in Scritti di dir. pubblico, Milano, 1962, 283 afferma che "le Regioni hanno il potere di istituire, entro i limiti della loro competenza (...) enti pubblici di qualsiasi tipo: che esercitano potestà amministrative, che erogano servizi o prestazioni in base a norme vincolanti, che producono beni o servizi utilizzando gli strumenti giuridici di diritto privato".



Il ricorso allo strumento dell'ente pubblico regionale è stato piuttosto frequente nella realtà siciliana come, peraltro, anche in altre Regioni d'Italia <sup>(15)</sup>.

L'art. 14, lett. p), dello Statuto regionale è, per la Sicilia, fonte di legittimazione della potestà di costituzione di enti pubblici regionali <sup>(16)</sup>.

I settori d'intervento degli enti pubblici della Regione Sicilia sono stati piuttosto eterogenei: dal settore dell'istruzione e della formazione professionale a quello dei beni culturali, fino a quello più strettamente di carattere industriale (attraverso gli enti di gestione delle partecipazioni azionarie) <sup>(17)</sup>.

---

Altro strumento spesso utilizzato è stato quello delle società finanziarie. Queste sono, società di diritto privato a prevalente partecipazione pubblica che, una volta costituite con legge regionale, operano secondo le regole del diritto privato attraverso interventi di sostegno a favore delle imprese. La loro funzione quindi, è quella di contribuire ad uno sviluppo equilibrato dell'economia regionale coordinando ed indirizzando la gestione delle imprese private operanti sul mercato.

<sup>(15)</sup> Da una ricognizione della legislazione delle varie Regioni emerge come la Regione Sicilia è stata quella che con maggiore frequenza è ricorsa a tale strumento: secondo un censimento, infatti, operato dall'Ufficio di Presidenza della Regione Sicilia nel 1968, gli enti pubblici economici istituiti e formalmente operanti a quell'epoca, erano ottantasei (Rel. del Presidente della Commissione parl. di indagine sugli enti regionali, Assemblea regionale siciliana, VI legisl., Resoconti, seduta del 3 luglio 1968).

<sup>(16)</sup> "L'Assemblea, nell'ambito della Regione e nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato (...), ha la legislazione esclusiva nelle seguenti materie: (...) p) ordinamento degli uffici e degli enti regionali" (art. 14 St.). Non vi sono dubbi nel ritenere che tale potestà si riferisca oltre al potere di creare gli enti anche a quello di disciplinarne l'ordinamento: BARONE, *Esperienze e prospettive degli enti economici regionali*, Milano, 1973, 125. Secondo una nozione consolidata in dottrina Ente pubblico regionale è "quell'ente che per i vincoli di carattere organizzativo, di sovvenzionamento finanziario, di sottoposizione ai controlli, si trova in relazione di dipendenza rispetto alla Regione. La dipendenza dell'ente pubblico rispetto all'apparato regionale, a sua volta, si rivela attraverso i seguenti caratteri: costituzione; finanziamento; sottoposizione ai controlli di vigilanza e di tutela; poteri di nomina, di revoca e di scioglimento nei confronti degli organi amministrativi dell'ente": VIRGA, *Diritto Amministrativo*, Milano, 1993.

<sup>(17)</sup> Fra i numerosi enti istituiti dalla Regione Sicilia possiamo ricordare infatti:

- l'Ente di sviluppo agricolo (E.S.A.) istituito a seguito della trasformazione dell'Ente per la riforma agraria in Sicilia (legge regionale 10 agosto 1965, n. 21), con il compito di redigere un piano di sviluppo delle zone coltivabili della Sicilia e per formulare direttive vincolanti per la trasformazione e il miglioramento delle aziende agrarie;

- l'Istituto regionale della vite e del vino (I.R.V.V.) istituito con la legge regionale 24 maggio 1950 n. 64 per la realizzazione di iniziative a sostegno del settore vitivinicolo;

- l'Istituto regionale per il credito alla cooperazione (I.R.C.A.C.) costituito con il compito di promuovere e migliorare l'istituto della cooperazione in Sicilia attraverso l'esercizio del credito a favore delle cooperative e loro consorzi.

Tali enti pubblici, istituiti in momenti diversi e con discipline diverse, hanno ricevuto una normativa "organica ed omogenea" con la legge regionale 14 settembre 1979, n. 212. Con questa novella, il legislatore

L'ente pubblico regionale, infatti, può essere costituito sia per lo svolgimento di funzioni in campo economico sia per l'esplicazione di un'attività imprenditoriale che può concretarsi anche solamente nell'attività di finanziamento di imprese collegate. Esso agisce mediante schemi privatistici, non risultando titolare né di autonomia normativa, né di potestà d'ordine pubblico <sup>(18)</sup>.

La nostra indagine è peraltro limitata ai soli enti oggetto del programma di privatizzazioni che comunque risultano essere i più importanti per comprendere le forme e le modalità d'intervento nell'economia locale.

Essi sono: l'*Azienda Asfalti Siciliani* (Az.A.Si.), l'*Ente Minerario Siciliano* (E.M.S), l'*Ente Siciliano per la Promozione Industriale* (E.S.P.I), l'*Azienda Siciliana Trasporti* (A.S.T.), l'*Ente Acquedotti Siciliani* (E.A.S.), ed infine le *Aziende autonome delle Terme di Sciacca e delle Terme di Acireale* <sup>(19)</sup>.

I primi tre sono enti pubblici regionali operanti con competenze di enti "di gestione", <sup>(20)</sup> e costituiscono uno strumento di partecipazione pubblica con

---

regionale ha dettato una disciplina unitaria in tema di organizzazione, funzionamento degli organi e sistema di controlli.

Sulla politica economica che ha indotto la Regione Sicilia ad utilizzare lo strumento dell'ente pubblico economico: CUSIMANO, *Linee di sviluppo dell'economia siciliana nell'ultimo ventennio*, in *Nuovi quaderni del Meridione*, 1974, 45

<sup>(18)</sup> In dottrina, più approfonditamente, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Milano, 1970, 173.

<sup>(19)</sup> Non deve sorprendere il fatto che in un elenco di enti pubblici siano nominate delle aziende pubbliche. Abbiamo parlato finora di enti pubblici, e continueremo a farlo, perché nella legislazione siciliana - del resto accade così nelle regioni a statuto ordinario - vige una tendenziale uniformità fra la disciplina delle aziende e quella relativa agli enti.

Le aziende regionali hanno al vertice un presidente, e come componenti del Consiglio di Amministrazione, esperti non appartenenti all'amministrazione regionale, né interamente nominati dalla stessa, ai quali sono attribuiti poteri decisionali. Per questa ragione, le aziende regionali vengono a trovarsi in una posizione di accentuata autonomia, la quale le avvicina agli enti pubblici regionali, e le differenzia notevolmente dalle aziende statali che sono presiedute dal ministro competente, al quale spettano normalmente le funzioni deliberative, e sono dotate di un Consiglio di Amministrazione, formato per la maggior parte da funzionari dell'Amministrazione dello Stato. In proposito cfr. CRESTI, voce *Aziende regionali*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989, 1.

<sup>(20)</sup> I c.d. "enti di gestione" in sé considerati, si caratterizzano per il fatto di "esaurire la propria attività nel gestire le partecipazioni azionarie delle società proprietarie di aziende produttrici di beni o servizi, ma in effetti il loro disegno organizzativo si articola dall'insieme risultante dall'ente e dalle società controllate in quanto non è eventuale la formazione di altri enti operativi di diritto privato, non potendo l'ente di gestione agire operativamente senza di questi" cfr. G. Rossi, voce *Ente pubblica*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1989.

funzione trilatera: Regione (ente ausiliato); Az.A.Si, E.M.S. ed E.S.PI. (enti ausiliari di gestione); società collegate. <sup>(21)</sup>

L' *Azienda Asfalti siciliani* (Az.A.Si.) <sup>(22)</sup> aveva come fine istituzionale quello di sviluppare la ricerca, la coltivazione, la trasformazione ed il consumo degli asfalti siciliani e dei prodotti derivati <sup>(23)</sup>. Per far ciò, essa aveva facoltà sia di promuovere direttamente la costituzione di società aventi ad oggetto la coltivazione di miniere di asfalto e di prodotti derivati, sia di partecipare al capitale di rischio di società già operanti nel settore (in misura non eccedente i due terzi dello stesso), sia infine di ottenere permessi di ricerca e concessioni di perforazioni per l'individuazione e l'accertamento delle prospettive minerarie <sup>(24)</sup>.

L' *Azienda Asfalti siciliani*, come risulta dalla legge istitutiva, era dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e di un patrimonio iniziale di tre miliardi apportato dalla Regione <sup>(25)</sup>.

Il Consiglio di amministrazione, la cui durata in carica era di quattro anni, veniva nominato dal Presidente della Regione su proposta dell'Assessore all'Industria, ed era composto da undici membri <sup>(26)</sup>.

Per il raggiungimento dei propri fini istituzionali l'Az.A.Si., come detto, doveva far ricorso alla costituzione di società per azioni, assumendo in queste

---

<sup>(21)</sup> F. Iraci, *op. cit.*, 580.

<sup>(22)</sup> Istituita con la l. reg. Sicilia, 8 agosto 1960, n. 36, *Istituzione di un ente regionale di diritto pubblico denominato Azienda Asfalti Siciliani (Az.A.Si.)*, in G.U.R.S. 10 agosto 1960, n. 33.

<sup>(23)</sup> Dalla lettura dei lavori parlamentari emerge che le finalità della sua istituzione furono in realtà di carattere prevalentemente sociale al fine di incrementare l'occupazione in una delle zone più povere dell'Isola. La sua istituzione infatti venne deliberata senza che fossero preventivamente accertate la sussistenza delle condizioni industriali minime per lo sfruttamento degli asfalti e dei prodotti derivati. Le attività di ricerca poste in essere per accertare le prospettive minerarie nei territori di competenza si conclusero sempre di fatto con esiti negativi e con la spesa di ingenti risorse finanziarie.

<sup>(24)</sup> Quanto al profilo della costituzione delle società di gestione da parte dell'ente pubblico, è da notare come questa avvenisse in via unilaterale in conformità della normativa regionale istitutiva dell'ente stesso. Tale previsione, in quanto di carattere speciale, non è idonea a porre in dubbio il principio della necessaria pluralità dei soci fondatori sancito dal codice civile (artt. 2247, 2332). Anche se lo fosse, peraltro, tale disposizione rientrerebbe nella potestà legislativa regionale in quanto essa risulta strumentale al perseguimento dei fini istituzionali dell'Ente Regione.

<sup>(25)</sup> Il legislatore regionale aveva inoltre stabilito che, a partire dall'esercizio finanziario 1960/61, per il raggiungimento degli scopi istituzionali e per un periodo di dieci anni, un contributo annuo di 50 milioni (art. 5).

<sup>(26)</sup> Con la legge 21 dicembre 1978, n. 50 il legislatore siciliano ha dettato una normativa organica ed unitaria dei principali enti regionali (Az.A.Si., E.m.s., E.s.p.i.) che nell'occasione vennero definiti come "strumenti di sviluppo economico" operanti secondo criteri di economicità (art. 2).

partecipazioni di controllo <sup>(27)</sup>. Per consentire all'Ente il controllo sulla gestione economica delle società collegate, il legislatore regionale aveva stabilito l'obbligo per le società partecipate di adottare determinati schemi-tipo di bilancio al fine di far risultare tutti gli elementi necessari al loro migliore controllo finanziario e di gestione, pena la revoca da parte dell'ente, degli amministratori delle società collegate <sup>(28)</sup>.

L'Ente Minerario Siciliano (E.M.S) fu istituito con lo scopo di promuovere la ricerca, la coltivazione, la trasformazione ed il collocamento commerciale delle risorse minerarie esistenti nella Regione ed in particolare degli idrocarburi liquidi e gassosi oltre che dello zolfo e dei sali potassici <sup>(29)</sup>.

Per il migliore svolgimento della propria attività istituzionale, l'E.M.S. avrebbe potuto sia partecipare a società preesistenti sia costituire società per azioni a condizione di risultare titolare di almeno il 51 % del loro capitale sociale <sup>(30)</sup>.

---

<sup>(27)</sup> La legge regionale n. 50/1973 prevedeva la possibilità che nel capitale delle società collegate potesse entrarvi anche quello privato a condizione però che si trattasse di operazioni definite dalla legge "di particolare qualificazione tecnica e promozione economica" (art. 15). Successivamente l'art. 24 della legge regionale n. 17/1979 ampliò la possibilità di partecipazione di capitali privati rendendola libera ogni qual volta la costituzione delle società fosse destinata alla ristrutturazione, riconversione o scorporo delle attività esistenti.

Alla data di avvio della procedura di liquidazione dell'Az.A.Si., tale ente risulta titolare di partecipazioni azionarie nelle seguenti società: INSICEM SPA, KERAZASI SPA, SCAM SPA, IMAC SPA, CONSORZIO TECNOLOGIE D'IMPRESA.

<sup>(28)</sup> I rapporti fra società operative ed Ente di gestione erano particolarmente "forti" in quanto innanzitutto gli enti concorrevano agli investimenti delle società collegate, non solo partecipando agli aumenti di capitale di queste società, ma anche assumendo la veste di fidejussori delle stesse società.

Di poi venne posto a carico del bilancio degli Enti (a far data dall'entrata in vigore della l. reg. Sicilia 21 luglio 1977, n. 61) il pagamento dei salari e degli stipendi (per la parte non coperta dai ricavi) dei lavoratori impiegati presso le società collegate. Gli Enti ripianavano i debiti delle società collegate nei confronti dell'Erario, degli istituti bancari e previdenziali, oppure, si sostituivano alle dette società, mediante apposite stipulazioni contrattuali.

In tutti questi casi, era riconosciuto agli Enti il diritto di surrogarsi, nei confronti delle società collegate, nei diritti vantati dall'Erario e dagli istituti previdenziali e bancari ( in seguito all'entrata in vigore della l. reg. Sicilia 5 marzo 1979, n. 17).

Di recente (a partire dalla l. reg. Sic. 18 febbraio 1986, n. 7), gran parte del denaro destinato all'incremento dei fondi di dotazione degli Enti, è stato destinato a soddisfare le esigenze connesse alla liquidazione di società collegate per le quali non erano più sussistenti condizioni di ripresa produttiva.

<sup>(29)</sup> Con la legge regionale 11 gennaio 1963, n. 2

<sup>(30)</sup> Tale condizione, peraltro, poteva essere derogata (venendo ad assumersi così una posizione di minoranza) nel caso in cui a queste stesse società avesse partecipato l'Iri, l'Eni, l'Ezi (Ente zolfi italiani) o altri

Il Consiglio di amministrazione dell'E.M.S. risultava composto da tredici membri, di cui dieci nominati dal Presidente della Regione tra cui il Presidente dell'ente, mentre i restanti venivano nominati dagli Assessori competenti. Esso durava in carica tre anni ed era rieleggibile. Gli altri organi dell'ente erano il Comitato esecutivo ed il Collegio dei revisori <sup>(31)</sup>.

Il rapporto di dipendenza nei confronti della Regione avrebbe dovuto essere assicurato dalla regola per cui il bilancio dell'Ente, previa approvazione della Giunta regionale, doveva essere comunicato all'Assemblea regionale, unitamente alle relazioni del Consiglio di amministrazione e del Collegio dei revisori, in modo da allegarlo al bilancio della Regione stessa. In realtà, tale disposizione non venne mai rispettata, forse per la mancanza di specifiche sanzioni, così che la Regione, di fatto, venne ad erogare ingenti somme di denaro per il pagamento dei salari dei minatori senza peraltro fornire direttive sulla politica di sviluppo e di riorganizzazione dell'intero settore.

L'intenzione originaria del legislatore regionale di utilizzare l'E.M.S. come un ente finanziario di promozione della ricerca e della coltivazione delle risorse minerarie esistenti nella Regione, non venne quindi mai a realizzarsi. Infatti, l'attività dell'ente finì con l'essere prevalentemente assorbita dalla gestione e dalla riorganizzazione delle miniere di zolfo, attività che non poteva essere svolta dalle società collegate di natura commerciale <sup>(32)</sup>.

Si può notare in conclusione, come, attraverso l'Az.A.Si. e l'E.M.S., il legislatore regionale avesse posto particolare attenzione al settore minerario nel suo complesso in considerazione sia della presunta o effettiva presenza nell'Isola di numerosi giacimenti con caratteristiche mineralogiche diverse, sia per le potenzialità occupazionali che il settore sembrava in grado di offrire. I programmi di sviluppo delle attività estrattive, peraltro, furono realizzati solo in parte e le

---

enti pubblici similari a condizione che il capitale di maggioranza rimanesse comunque nella titolarità dei soggetti pubblici.

Appare utile ricordare come, alla data di avvio della liquidazione dell'Ems, tale ente risulti titolare di partecipazioni azionarie nelle seguenti società: CAVAGRANDE SPA, ELITALIANA SPA, ITALKALI SPA, SARCIS, CHISADE SPA, CHIMICA ARENELLA SPA, IRMINIO SPA, ISAF SPA, ISPEA SPA, PLASTIONICA SPA, SARP SPA, SITAS SPA, SOCHIMISI SPA, SOLSI SPA, SORIM SPA, TRABIA SPA.

<sup>(31)</sup> Il primo era composto dal Presidente dell'ente e da due componenti il consiglio di amministrazione. Al Comitato esecutivo era demandata l'esecuzione delle delibere del consiglio di amministrazione (art. 11). Il Collegio dei revisori risultava composto da tre membri effettivi e due supplenti nominati con decreto dal Presidente della Regione (art. 14).

<sup>(32)</sup> Tale attività fu il risultato del combinato disposto degli art. 10 legge istitutiva e della legge 30 giugno 1964 n. 16 che attribuì all'Ente la qualifica di gestore "commissariale" di gran parte delle miniere dell'Isola. Tale attività si ridusse, peraltro, nel pagamento degli stipendi ai minatori.

attività commerciali poste in essere attraverso le società collegate si rivelarono non sempre idonee a realizzare una politica di espansione dei livelli occupazionali.

L' *Ente Siciliano per la Promozione Industriale* (E.S.P.I.), venne istituito con lo scopo di promuovere lo sviluppo ed il potenziamento industriale della regione siciliana <sup>(33)</sup>.

La volontà da parte del legislatore siciliano di individuare uno strumento attraverso il quale promuovere e favorire la nascita di nuovi insediamenti produttivi oltre che l'ammodernamento tecnologico di quelli esistenti, risale ad alcuni anni precedenti quando, con la legge 20 marzo 1950, n. 29, si era costituito un fondo speciale per l'acquisto di partecipazioni azionarie in società industriali. Tramite l'acquisto di tali partecipazioni, peraltro sempre minoritarie, la Regione mirava a far affluire risorse finanziarie alle società per azioni partecipate.

Alcuni anni più tardi tale Fondo speciale venne soppresso, ma le sue stesse finalità vennero affidate ad una società finanziaria appositamente costituita: la Società finanziaria siciliana per azioni (So.Fi.s spa) <sup>(34)</sup>.

Tale società, attraverso l'acquisizione di partecipazioni di minoranza, mirava a favorire iniziative riguardanti l'ammodernamento degli stabilimenti industriali e più in generale lo sviluppo dell'industria in Sicilia.

La possibilità della realizzazione di tali compiti venne meno però allorché il *management* della So.Fi.s., per probabili interferenze politiche, cominciò a sottoscrivere partecipazioni in imprese in crisi in funzione di salvataggio piuttosto che in imprese in via di sviluppo, il sostegno delle quali avrebbe aiutato l'espansione industriale.

Tutto ciò indusse il legislatore regionale a porre in liquidazione la So.Fi.s e a costituire in sua vece l'Ente siciliano per la promozione industriale.

Dalla lettura della legge istitutiva emerge come tale ente presentasse la struttura tipica di un ente pubblico, caratterizzato da un rapporto trilatero tra ente

---

<sup>(33)</sup> Istituito dalla l. reg. Sicilia 7 marzo 1967, n. 18, *Istituzione dell'Ente Siciliano per la Promozione Industriale (ESPI)*, in G.U.R.S. 22 dicembre 1973, n. 66.

<sup>(34)</sup> Legge regionale 5 agosto 1957, n. 51. Tale legge ha costituito "un provvedimento organico, oggettivamente uno dei migliori nell'intera storia legislativa non solo della Regione ma dello stesso Paese, che oltre a prevedere nella prima parte un articolato sistema di incentivi regionali, aggiuntivi rispetto a quelli nazionali, sulla base della competenza legislativa esclusiva spettante alla Regione in materia di industria, prevedeva nella seconda la creazione della società finanziaria (SO.FI.S) a prevalente capitale pubblico anche se a struttura privata, una sorte di IRI siciliano, che attraverso un'ulteriore spinta comunque di marca dirigista avrebbe dovuto sopperire alle carenze dell'imprenditoria privata" cfr. BUTERA, *Regionalismo siciliano e problema del mezzogiorno*, Giuffrè, 1981, 35.

Regione, titolare di potestà direttive, ente ausiliare di gestione (E.S.P.I.), società collegate all'E.S.P.I. Il rapporto potestà–soggezione tra ente ausiliato ed ente ausiliare, si specificava nella vigilanza ad ampio raggio attribuita agli assessorati competenti, nel controllo delle deliberazioni adottate dal Consiglio di Amministrazione e nel potere di disporre il suo scioglimento.

Inizialmente <sup>(35)</sup>, l'E.S.P.I. perseguì i propri scopi istituzionali mediante la costituzione di nuove s.p.a., oppure, tramite la partecipazione in società per azioni aventi come oggetto sociale l'impianto, l'ammodernamento, la riconversione di stabilimenti industriali.

Successivamente alla legge di riforma n. 50/1973, l'E.S.P.I. vide ampliate le proprie competenze anche alla costituzione di società aventi come oggetto sociale la realizzazione di infrastrutture civili e lo svolgimento di attività di coordinamento, assistenza tecnica e commerciale alle società operanti in settori complementari a questi <sup>(36)</sup>. Alle società sopra menzionate, in via straordinaria, veniva riconosciuta la possibilità di concedere finanziamenti a breve termine.

E' inoltre interessante ricordare come la legge istitutiva prevedesse che, per il miglior perseguimento dei propri fini istituzionali, l'E.S.P.I. potesse emettere prestiti obbligazionari per un valore pari a cinque volte il proprio capitale sociale. Tali obbligazioni, inoltre, avrebbero potuto godere della garanzia sussidiaria della Regione.

La struttura organizzativa dell'E.S.P.I., sulla base della legge istitutiva, risultava composta dall'Assemblea dei partecipanti (che aveva competenze sull'approvazione del bilancio e sulla nomina di parte del consiglio di amministrazione), dal Consiglio di amministrazione (durava in carica quattro anni, e risultava composto oltre che dal Presidente dell'Ente e dal Vice presidente, da

---

<sup>(35)</sup> Cioè, fino all'entrata in vigore della l. reg. Sicilia 21 dicembre 1973, n. 50, *Norme riguardanti enti pubblici istituiti con leggi regionali e provvidenze a favore delle piccole e medie imprese industriali*, in G.U.R.S. 22 dicembre 1973, n. 50.

<sup>(36)</sup> Possiamo ricordare come all'avvio della procedura di liquidazione, l'ESPI risulti titolare di partecipazioni azionarie nelle seguenti società: BACINI DI PALERMO SPA, BACINI DI CARENAGGIO SPA, CASA VINICOLA DUCA DI SALAPARUTA SPA, CEOM SPA, CTM – SOCIETÀ CONSORTILE PER AZIONI, INIZIATIVE INDUSTRIALI SPA, PARCO SCIENTIFICO E TECNOLOGICO – SOCIETÀ CONSORTILE PER AZIONI, RESAIS, SICILIANA GAS, SICILVETRO, SICOS, TELEINFORM – SOCIETÀ CONSORTILE PER AZIONI. L'Espi risulta, poi, titolare anche di partecipazioni azionarie in 22 società per azioni sottoposte da tempo a procedura di liquidazione. Fra queste possiamo ricordare: FINEDIL SPA, GEOCOMECCANICA SPA, GENAL SPA, SIACE SPA, TESSILCON SPA.

non meno di 21 consiglieri)<sup>(37)</sup>, dal Comitato esecutivo e dal Collegio dei revisori<sup>(38)</sup>.

Il fondo di dotazione dell' *Ente Siciliano per la Promozione Industriale*, nella fase della sua costituzione, fu costituito dalla Regione, da enti ed istituti di diritto pubblico nazionali e regionali operanti nei settori finanziari, creditizio ed economico e dalle attività provenienti dalla liquidazione della *Società Finanziaria Siciliana per azioni* (So.Fi.S. spa).

In un secondo tempo, si aggiunsero anche le quote sottoscritte da società nelle quali gli enti pubblici ed economici, regionali e statali, avevano posizione maggioritaria<sup>(39)</sup>.

L'attività dell'E.S.P.I non era del tutto sottratta al controllo "politico" della Regione. Infatti, il Consiglio di amministrazione ed il Comitato esecutivo erano tenuti a comunicare ogni deliberazione assunta al Presidente della Regione e agli assessorati competenti (Ass. all'Industria e Ass. allo Sviluppo Economico). Una particolare procedura era poi prevista per le deliberazioni riguardanti l'acquisizione di partecipazioni azionarie o la concessione di finanziamenti alle società controllate dall'Ente stesso. Queste deliberazioni, infatti, prima di divenire esecutive, dovevano essere comunicate all'Assessore all'industria, il quale poteva sospenderne l'efficacia ed eventualmente anche annullarle entro dieci giorni dalla loro sospensione.

Gli altri enti economici regionali coinvolti dal processo di privatizzazione sono l'*Azienda Siciliana trasporti* (A.S.T.)<sup>(40)</sup>, l'*Ente Acquedotti siciliani* (E.A.S.)<sup>(41)</sup> e le *Aziende autonome delle Terme di Sciacca e di Acireale*<sup>(42)</sup>.

---

<sup>(37)</sup> A seguito delle leggi regionali di riforma degli Enti di gestione (n. 50/73 e n. 74/76) la composizione del Consiglio di amministrazione cambiò radicalmente al fine di migliorare efficienza e capacità decisionali. Di conseguenza, esso è risultato composto dal Presidente, dal Vice Presidente, da cinque esperti nelle materie economiche e gestionali, e, con solo voto consultivo, da tre rappresentanti delle maggiori organizzazioni sindacali dei lavoratori.

<sup>(38)</sup> Ai sensi dell'art. 16 l. reg. n.18/1967 il Collegio dei revisori era composto da cinque membri di cui tre effettivi e due supplenti, nominati dal Presidente della Regione su proposta degli Assessori competenti, che duravano in carica per due anni. A seguito della riforma attuata con la legge regionale n. 50/1973 la disciplina del Collegio dei revisori degli enti regionali (Az.A.Si, E.M.S., E.S.P.I.) venne uniformata venendosi a mutare composizione e durata: questo infatti risultò composto da tre membri non rieleggibili al termine del quadriennio di nomina.

<sup>(39)</sup> Legge regionale n. 50/1973, con la quale venne prevista anche la possibilità dell'ingresso di capitali privati purchè venisse salvaguardata la posizione di maggioranza della Regione Sicilia.

<sup>(40)</sup> Istituito con la l. reg. Sicilia 22 agosto 1947, n. 7



Il primo è stato istituito al fine di provvedere al servizio di trasporto di persone e cose per il migliore soddisfacimento delle esigenze dei trasporti della Regione; il secondo al fine di provvedere alla costruzione, alla manutenzione, ed all'esercizio di acquedotti in servizio nei centri abitati.

La disciplina della loro organizzazione interna e del loro funzionamento venne in parte modificata, con l'intenzione di dettarne una unitaria, dalla legge regionale 14 settembre 1979, n. 212. In particolare, per quanto riguarda la composizione del consiglio di amministrazione, venne stabilito che questo fosse composto da un presidente e da un vice-presidente ed un certo numero di tecnici (diverso per ciascun ente) e di rappresentanti delle categorie interessate oltre che di tre rappresentanti delle maggiori organizzazioni sindacali dei lavoratori <sup>(43)</sup>.

Il consiglio di amministrazione veniva nominato con decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale, su proposta dell'assessore competente, e durava in carica quattro anni.

In tema di controlli e vigilanza da parte dell'autorità politica sull'attività di questi enti, venne stabilito che le deliberazioni più importanti (bilancio, atti di programmazione ecc.) fossero sottoposte all'approvazione della Giunta regionale.

Per quanto riguarda le *Aziende Autonome delle Terme di Sciacca e delle Terme di Acireale*, furono istituite al fine di amministrare e valorizzare i complessi cremotermaali ed idrotermali delle rispettive zone territoriali ritenendosi tale "formula organizzatoria" la più idonea ad assicurare alla collettività un servizio ben organizzato ed efficiente<sup>(44)</sup>.

La struttura organizzativa di queste Aziende prevede accanto agli organi del Presidente e del Consiglio di amministrazione, quelli del collegio dei revisori, del direttore amministrativo e del Comitato centrale (art. 3).

La nomina del Presidente era demandata all'Assessore al bilancio della Regione mentre più articolato era il meccanismo di nomina del consiglio di amministrazione. Questo era composto da dieci membri scelti secondo i criteri stabiliti nell'art. 5 dagli Assessori competenti e dal Comune nel cui territorio si

---

<sup>(41)</sup> Istituito con la l. 19 gennaio 1942, n. 24.

<sup>(42)</sup> Entrambe istituite con il Decreto legis. 20 dicembre 1954, n. 512.

<sup>(43)</sup> Questi ultimi peraltro con voto soltanto consultivo. Da notare inoltre che fra i componenti del c.d.a. dell'A.S.T. era previsto un rappresentante del Ministero dei trasporti.

<sup>(44)</sup> Istituite con D. l. P. Sicilia 20 dicembre 1954, n.512 emanato in esecuzione della delega contenuta nell'art. 28 della l. reg. Sicilia 31 dicembre 1951.

svolgeva l'attività dell'azienda. La nomina era effettuata con decreto dell'Assessore regionale al bilancio per un periodo di 4 anni rinnovabile (art. 6).

Per quanto riguarda la disciplina del Collegio dei revisori (art. 10) questa era stata dettata facendo quasi esclusivo rinvio alla disciplina contenuta negli artt. 2403 e ss. cod. civ. in tema di collegio sindacale. Aspetto peculiare era dato dal meccanismo di designazione dei componenti effettivi di tale organo che prevedeva come questi fossero indicati rispettivamente dalla Corte dei Conti, dalla Ragioneria generale della Regione e dal Comune nel quale aveva sede l'Azienda.

Organo con funzioni meramente consultive era, per entrambe le Aziende, il Comitato centrale (art. 14) <sup>(45)</sup>.

Il sistema dei controlli sull'andamento della gestione di queste Aziende, da parte della Regione, si differenziava da quello previsto per l'Azienda siciliana trasporti. Mentre infatti per questa, la legge regionale prevedeva l'approvazione da parte della Giunta solo degli atti amministrativi più rilevanti (art.11, l. reg. Sicilia 13 marzo 1950, n. 22), per le Aziende autonome delle Terme di Sciacca e di Acireale, il controllo riguardava tutte le delibere adottate dal Consigli di amministrazione (artt. 8-9).

In tema di bilancio, preventivo e consuntivo, era infine previsto, come peraltro avviene per gran parte delle Aziende autonome regionali, che questi fossero, previa deliberazione del Consiglio di amministrazione, trasmessi all'Assessore regionale al bilancio in modo da venir allegati a quello della Regione e così approvati definitivamente dal consiglio regionale (artt. 21-22).

Le Aziende Autonome di Sciacca e di Acireale, configurate dal legislatore siciliano come persone giuridiche pubbliche, hanno naturalmente piena capacità giuridica in tema di rapporti patrimoniali risultando titolari di un patrimonio proprio distinto da quello della Regione <sup>(46)</sup>.

La disciplina delle Aziende Autonome delle Terme di Sciacca e delle Terme di Acireale, conferma che nell'ordinamento italiano non è possibile

---

<sup>(45)</sup> Il Comitato, composto da dodici membri nominati dall'Assessore al Bilancio, forniva pareri su:

- a) i programmi di massima delle attività aziendali;
- b) i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi oltre che sull'organizzazione e gestione del personale dipendente;
- c) sulla gestione delle Aziende e sulla politica tariffaria da applicarsi ai beni ed ai servizi prodotti.

<sup>(46)</sup> L'art. 16 qualifica come "patrimonio indisponibile" di tali Aziende "i beni immobili formanti con la propria dotazione di beni mobili e con le loro accessioni e pertinenze, nei bacini menzionati nei primi due articoli, i complessi ivi indicati"; e come patrimonio disponibile quello formato da "beni immobili e mobili acquistati con le disponibilità economiche delle Aziende medesime, o provenienti da permutate con altri beni disponibili, o da eventuali donazioni o lasciti".

individuare un archetipo di azienda autonoma. Ciascuna di queste infatti, trova il proprio fondamento in uno specifico provvedimento legislativo ricevendo una regolamentazione giuridica ad hoc diversa da quella delle altre <sup>(47)</sup>.

In conclusione, sembra potersi dire che l'intervento in settori così eterogenei dell'economia regionale, realizzato attraverso gli enti pubblici, non può solo spiegarsi in termini di incentivazione e sviluppo. In realtà, sin dall'inizio sono stati prevalenti i profili di rilevanza sociale, specificatamente volti ad incrementare e favorire l'occupazione, più che gli aspetti strettamente economici.

Un corretto metodo d'indagine per valutare la gestione degli enti postulerebbe l'analisi dei rispettivi bilanci.

Ma qui sorge una notevole difficoltà. Di questi bilanci, fino al 1973, non si ha notizia, mentre quelli relativi a quello stesso anno ed agli esercizi successivi, nonostante a seguito della riforma del 1973 fossero soggetti ad approvazione legislativa, non sono mai stati depositati presso la Regione.

In mancanza, quindi, di dati ufficiali, non resta che affidarsi a dati indirettamente rilevabili.

Una analitica rilevazione dei pagamenti disposti dalla Regione in favore di questi enti nel periodo 1963/ 1980 consente di ricavare i seguenti dati <sup>(48)</sup>.

Soltanto l'8% dello stanziamento complessivo, è stato destinato ad investimenti produttivi, mentre oltre il 40% ha avuto quale destinazione il risanamento delle situazioni debitorie contratte dagli enti <sup>(49)</sup>.

Da questi dati, emerge che una parte consistente dei finanziamenti erogati dalla Regione è stata assorbita dal ripianamento degli ingenti debiti accumulati nel

---

<sup>(47)</sup> Cfr. BARDUSCO, voce *Azienda autonoma* in Dig. discipl. pubb., Giuffrè, III, 115.

Più che nella ricerca di un modello – tipo di azienda autonoma, la dottrina si è principalmente occupata di individuare gli elementi di differenziazione fra Azienda ed ente pubblico. I principali criteri distintivi, sebbene non sempre riscontrabili, sono dati: a) dalla personalità giuridica di cui generalmente sono prive le aziende; b) dall'autonomia di bilancio piuttosto limitata per le aziende data la necessità di mantenere il collegamento con il bilancio dello Stato (o della Regione); c) dal funzionamento e dalla composizione degli organi deliberativi che nelle Aziende risulta strettamente dipendente dal vertice ministeriale o regionale di cui sono espressione.

<sup>(48)</sup> Dati tratti da COGLIANDRO, *Trent'anni di finanza della regione siciliana*, Palermo 1979, I, 65 ss.

<sup>(49)</sup> In particolare si osserva come la lettura delle finalità delle numerosissime leggi di erogazione “non offra spazio a manovre interpretative giovevoli agli amministratori degli enti ed alla classe politica, che lungi dal pensare di ristrutturare dalle fondamenta il settore *de quo* (...), si è limitata o si limita a votare ed approvare leggi che servono solo a tamponare parzialmente e per poco tempo (talvolta qualche mese) una falla di proporzioni enormi”: IRACI, cit., 583.

tempo da ciascun ente. Una parte maggiore è stata destinata al continuo incremento ed alla frequente ricostituzione dei fondi di dotazione di ciascun ente.

Gli interventi finanziari, nella quasi totalità dei casi, quindi, sono stati dettati dalla necessità di far fronte alle perdite di esercizio di società per azioni collegate agli enti.

Gli incrementi e le ricostituzioni dei fondi di dotazione sono così serviti da strumenti di finanziamento attraverso i quali ripianare le perdite delle società collegate. Queste società, di conseguenza, hanno fabbricato a costi così elevati da riuscire quasi impossibile il collocamento dei loro prodotti.

Un'impresa privata, che si fosse trovata nelle stesse condizioni, sarebbe subito sparita dal mercato <sup>(50)</sup>.

Il legislatore regionale è stato spinto, pertanto, ad intraprendere il percorso delle privatizzazioni e in alcuni casi della soppressione di tali enti di gestione, dalla assoluta incapacità di condurre un'attività di gestione che si svolgesse, se non in conformità a criteri di efficienza ed economicità, quantomeno, a livelli minimi di produttività, se non addirittura, a stadi tollerabili di passività e dalla gravissima situazione di dissesto che ne è derivata non soltanto nei conti di ciascun ente, ma anche, e soprattutto, nel bilancio della Regione <sup>(51)</sup>.

Tutto ciò ha, quindi, posto fine all'esperienza della Regione imprenditrice.

---

<sup>(50)</sup> Una denuncia "forte" dell'inefficienza del sistema pubblico degli enti di gestione emerge chiaramente dalla Relazione della Corte dei conti all'Assemblea regionale del 1968, nella quale si legge "in una prospettazione di ordine generale deve rilevarsi che la gestione degli enti regionali è caratterizzata da anomalie e disfunzioni che incidono negativamente sulle risultanze corrispondenti; tra queste il rilevante numero di personale e la sproporzionalità delle spese generali di taluni enti, la scarsa efficienza in rapporto ai fini da conseguire per effetto anche della mancanza di piani programmatici; (...) la costante antieconomicità della gestione di quasi tutti gli enti in discorso; il crescente numero di piccoli enti, con iniziative frammentarie che non incidono proficuamente nei settori interessati, talvolta per mancanza di idonee strutture, il che sovente riduce l'attività degli enti alla mera erogazione di emolumenti al personale".

<sup>(51)</sup> "Il tempo trascorso ha fatto degradare ancora di più la situazione complessiva dello stato degli enti e delle collegate. In particolare si è aggravata la crisi di liquidità finanziaria (...) al punto che addirittura non si riesce a provvedere al pagamento degli stipendi agli stessi dipendenti", *Relazione preliminare* comune al D.d.l n.458 del 23 maggio 1997, di iniziativa parlamentare, *Disposizioni per la soppressione e la liquidazione degli enti economici regionali Az.A.Si., E.M.S. ed E.S.P.I. Costituzione dell'agenzia regionale per lo sviluppo*, abbinato al D.d.l. n.413 del 6 maggio 1997, di iniziativa governativa, divenuto l. reg. Sicilia 20 gennaio 1999, n. 5.

### **3. Il regime giuridico delle privatizzazioni siciliane: il quadro normativo di riferimento**

L'argomento "privatizzazione" degli enti pubblici regionali, è comparso per la prima volta nell'agenda del legislatore siciliano nel luglio del 1993 con la presentazione, da parte del Presidente della Regione, di un disegno di legge che prevedeva la soppressione e messa in liquidazione degli enti economici regionali e la dismissione delle partecipazioni azionarie della Regione <sup>(52)</sup>.

Alcuni anni sono dovuti trascorrere e numerosi provvedimenti legislativi sono stati approvati, affinché quella volontà politica potesse trovare attuazione.

Il quadro normativo di riferimento attualmente è costituito da:

- l'art. 23 l. reg. Sicilia n. 10/1999, relativamente alla trasformazione in società per azioni dell'Azienda Siciliana trasporti, dell'Ente Acquedotti Siciliani, dell'Azienda Autonoma delle Terme di Acireale e dell'Azienda Autonoma delle Terme di Sciacca;
- la l. reg. Sicilia n. 5/1999, per quanto riguarda la disciplina della soppressione e della liquidazione dell'Azienda Asfalti Siciliani, dell'Ente Minerario Siciliano e dell'Ente Siciliano per la Promozione Industriale;
- l'art. 2 l. reg. Sicilia n. 5/1999, l'art. 10 l. reg. Sicilia n. 6/1997 e dal regolamento approvato con decreto del Presidente della Regione n. 37/1997, per quanto riguarda le procedure da seguirsi per la dismissione delle partecipazioni azionarie detenute dalla Regione e dagli enti pubblici regionali.

Dalla lettura di tale complesso normativo, emerge come le tematiche che il legislatore regionale ha affrontato, riguardino:

- la necessaria preventiva "privatizzazione formale" di alcuni enti, al fine di procedere all'alienazione delle partecipazioni azionarie derivate una volta adottata la struttura giuridica della società per azioni;
- la soppressione e liquidazione dei tre enti pubblici regionali di gestione delle numerose partecipazioni azionarie;

---

<sup>(52)</sup> Cfr. D.d.l 6 luglio 1993 n. 553, *Norme relative agli enti economici regionali*. "Dopo anni di dibattito ideologico e culturale, dopo anni di denunce di sprechi di risorse pubbliche, e, seppure con nobili eccezioni, di amministrazione non sempre oculata del patrimonio regionale, finalmente si è giunti ad un formale disegno di legge di soppressione degli enti economici regionali e di privatizzazione delle partecipazioni regionali". *Relazione della commissione legislativa attività produttive: agricoltura, industria, partecipazioni regionali, commercio, cooperazione, pesca e artigianato, al D.d.l n. 553/1993*.

- la “privatizzazione sostanziale”, ovvero la cessione del capitale di controllo delle società partecipate dalla Regione e dagli enti regionali.

*Segue: a) la privatizzazione formale*

L’avvio della procedura di privatizzazione formale ovvero di trasformazione dell’A.S.T.e dell’E.A.S e delle Aziende Autonome delle Terme di Sciacca e delle Terme di Acireale, in società per azioni, è stata prevista dal legislatore regionale nell’art. 23 l. reg. Sicilia 27 aprile 1999, n.10. Tale disposizione normativa stabilisce, infatti, che “(...) la Giunta regionale procede alla trasformazione dell’Azienda Autonoma delle Terme di Acireale e delle Terme di Sciacca in società per azioni. (...) Il Governo della Regione (...) procede all’avviamento delle procedure per la trasformazione dell’Ente Acquedotti Siciliani (E.A.S) in società per azioni. (...) Il Governo della Regione attiva le procedure per la trasformazione dell’Azienda Siciliana Trasporti (A.S.T.) in società per azioni”<sup>(53)</sup>.

Per tutte queste ipotesi il legislatore regionale aveva previsto che il termine entro il quale le procedure di trasformazione avrebbero dovuto trovare avvio fosse di sei mesi dalla data di entrata in vigore della disposizione medesima, avvenuta negli ultimi giorni del mese di Aprile 1999. Peraltro, mentre per le Aziende Autonome un’attenta lettura del dato normativo induce più correttamente a configurare tale termine come finale, ovvero conclusivo del procedimento di privatizzazione formale, per l’E.A.S. e l’A.S.T. il termine più chiaramente indica la data entro la quale tali procedure avrebbero dovuto avviarsi<sup>(54)</sup>. In tutti i casi, comunque, per cause che non è stato possibile accertare, nulla è stato posto in essere.

---

<sup>(53)</sup> L. reg. Sicilia 27 aprile 1999, n. 10, *Misure di finanza regionale e norme in materia di programmazione, contabilità e controllo. Disposizioni varie aventi riflessi di natura finanziaria*, in G.U.R.S. 30 aprile 1999, n. 20.

Da notare che il legislatore regionale ha individuato quale strumento giuridico per l’adozione della forma societaria quello della trasformazione. Tale termine, come peraltro avviene a livello nazionale, in tale contesto non presenta il significato proprio di cambiamento del tipo legale della società (art. 2489) assumendo, invece, un significato più ampio di mutamento della struttura giuridica di un ente senza il verificarsi di un effetto estintivo-costitutivo: CABRAS, *La trasformazione*, in Trattato delle società per azioni, diretto da Colombo – Portale, Torino, Utet, 1992, 184; FERRO-LUZZI, *La trasformazione degli enti pubblici in Spa e la speciale riserva*, in *Giur. comm.*, 1995, I, 507.

<sup>(54)</sup> Con riferimento alle Aziende Autonome delle Terme di Acireale e di Sciacca è disposto che: “entro sei mesi (...) la Giunta regionale procede alla trasformazione”; mentre invece per l’E.A.S. e per l’A.S.T.

Dalla lettura del dato normativo regionale si può, peraltro, ipotizzare che ciò sia dovuto all'eccessiva indeterminazione della disposizione in esame, che nulla dispone circa le procedure da seguire per la trasformazione dei soggetti indicati in società per azioni <sup>(55)</sup>.

Ricordando infatti come “nel caso dell'azienda il passaggio alla forma giuridica di diritto privato presenta l'ulteriore e problematico profilo della preventiva separazione dell'impresa-organo dall'ente pubblico territoriale di riferimento e dalla sua autonoma individuazione, quand'anche soggettivazione, stante la complessità del processo che presuppone quantomeno una fase di reimputazione dei rapporti giuridici in corso e l'attribuzione del compendio patrimoniale dall'ente territoriale di riferimento alla nuova figura soggettiva dotata di personalità, per cui più che di trasformazione deve parlarsi, nella specie, di costituzione ex novo di s.p.a.” <sup>(56)</sup>, sembra evidente la necessità di più specifiche disposizioni di legge per attuare il mutamento della forma giuridica degli enti indicati nell'art. 23 l. reg. Sicilia n. 10/1999. In particolare, queste dovrebbero riguardare l'individuazione dell'autorità che delibera la trasformazione, gli adempimenti formali necessari per la pubblicità del mutamento della veste giuridica, come anche la determinazione iniziale del capitale sociale delle società risultanti dalla trasformazione.

Per quanto riguarda gli adempimenti pubblicitari il legislatore nazionale ha stabilito la pubblicazione del decreto di trasformazione nella Gazzetta ufficiale

---

è disposto che “ (...) il Governo della regione procede all'avviamento delle procedure per la trasformazione (...)”.

<sup>(55)</sup> Uniche indicazioni, peraltro non rilevanti ai fini del procedimento di trasformazione, sono quelle contenute nel 2° comma dell'art. 23 nel quale, con riguardo all'E.A.S. si dispone che la sua privatizzazione debba avvenire nell'ambito del programma di riordino del settore idrico previsto dalla legge nazionale 5 gennaio 1994, n. 36 e in modo tale da garantire la classificazione come impresa pubblica ai sensi dell'art. 2 del D. Lgs. 17 marzo 1995, n. 158. Tale ultima specificazione appare peraltro singolare in considerazione da un lato della strumentalità che la privatizzazione formale dell'E.A.S. ricopre rispetto alla successiva privatizzazione sostanziale (ult. comma art. 23); dall'altro per le conseguenze che la qualifica di impresa pubblica produce ai fini dell'applicazione delle regole di diritto comunitario quali per esempio quelle in tema di concorrenza.

<sup>(56)</sup> Cfr. JAEGER, *cit.*, 2. Sembra utile ricordare che la procedura di trasformazione degli enti pubblici in spa, disciplinata dal legislatore nazionale (l. n. 359/1992), risulta composta da due tecniche alternative: la prima, costituita da un'espressa norma di legge (art. 15) che dispone in modo diretto e con efficacia immediata la privatizzazione formale degli enti in questa menzionati; la seconda, con la quale il legislatore autorizza il Cipe a deliberare la trasformazione in società per azioni degli altri enti pubblici (art. 18). In virtù di tale potestà, il Cipe ha adottato, fra l'altro, la delibera 12 agosto 1992, in G.U. 28 agosto 1992 n. 202 con la quale è stata disposta la trasformazione in società per azioni dell'Ente Ferrovie dello Stato.

(art. 7 d.l. n. 333/1992) e quindi analoga potrebbe essere la soluzione adottabile dal legislatore regionale.

Quanto al secondo aspetto, la legislazione nazionale in un primo momento aveva stabilito che i fondi di dotazione degli enti fossero automaticamente trasformati in capitale sociale di proprietà dello Stato. Successivamente, l'art. 1 d. l. 21 giugno 1993 n.198, ha stabilito che il capitale iniziale delle società per azioni, risultanti dal processo di trasformazione, venga determinato con decreto del Ministro del Tesoro sulla base del netto patrimoniale risultante dagli ultimi bilanci dei corrispondenti enti trasformati <sup>(57)</sup>. Il meccanismo di determinazione in Sicilia potrebbe essere analogo, attribuendosi la relativa competenza all'Assessore regionale al Bilancio.

Altra importante questione, che il procedimento di trasformazione pone, è quella relativa al regime di responsabilità della Regione, quale azionista unico, per le obbligazioni contratte dalle società risultanti dalla privatizzazione formale.

In questo caso sembra conveniente che il legislatore regionale riproduca più che il principio di diritto comune, contenuto nell'art. 2362 c.c., quello di diritto speciale contenuto nell'art. 2 del d. l. 21 giugno 1993, n. 198 ai sensi del quale la responsabilità dello Stato (ovvero della Regione) è espressamente estesa anche "alle obbligazioni delle società per azioni derivanti dalle trasformazioni (...) sorte anteriormente alla data delle trasformazioni stesse" <sup>(58)</sup>.

Il legislatore regionale, nell'art. 23 l. reg. n. 10/99, oltre a disporre la privatizzazione formale degli enti indicati, prevede anche un piano generale di riordino delle partecipazioni azionarie detenute dalla Regione. Ed infatti è previsto, in primo luogo, che entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, gli Assessori regionali, nell'ambito delle rispettive competenze, debbano individuare enti ed aziende per le quali "possano essere avviate le procedure di privatizzazione" non ulteriormente specificate; in secondo luogo che entro un lasso di tempo più ridotto (tre mesi) il Governo regionale debba redigere un programma di riordino di tutte le partecipazioni azionarie da sottoporre all'Assemblea regionale. Tale programma di riordino sembra assumere, nella prospettiva del legislatore regionale, valenza di un vero e proprio atto di indirizzo generale della politica di privatizzazione rispetto al quale il ruolo dell'Assemblea risulta essere meramente consultivo.

---

<sup>(57)</sup> Cfr. d. l. 21 giugno 1993, n. 198, convertito nella l. 9 agosto 1993, n. 292, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 21 giugno 1993, n. 198, recante norme urgenti sull'accertamento definitivo del capitale degli enti pubblici trasformati in società per azioni, ai sensi del capo III del decreto legge 11 luglio 1992, n. 333*, convertito con modificazioni dalla legge 8 agosto 1992, n. 359 in G.U. 12 agosto 1992, n. 188.

<sup>(58)</sup> Il decreto legge è stato convertito nella legge 9 agosto 1993, n. 292.



Da tale previsione, analoga a quella prevista dalla legge nazionale n. 359/92, emerge come l'Assemblea regionale possa svolgere, sul programma di riordino delle partecipazioni azionarie idoneo a ridefinire la presenza pubblica nell'economia regionale, non un ruolo di co-decisione ed indirizzo, ma solo una funzione di tipo consultivo da esercitarsi peraltro in tempi piuttosto brevi (45 giorni dalla trasmissione del programma).

Infine, come emerge dalla lettura dell'art. 23, 2° comma, lett. d), si può sottolineare che la finalità del processo di riordino delle partecipazioni regionali e della privatizzazione formale degli Enti e delle Aziende Autonome è chiaramente quella di porre termine all'esperienza dell'intervento regionale nell'economia mediante le procedure stabilite nell'art. 10 l. reg. Sicilia 7 marzo 1997, n.6<sup>(59)</sup>.

*Segue: b) La privatizzazione sostanziale*

Nell'ambito del processo di liquidazione dell'Az.A.Si, dell'E.M.S, e dell'E.S.P.I<sup>(60)</sup>, disciplinato dalla legge reg. Sicilia 20 gennaio 1999 n. 5, la fase di

---

<sup>(59)</sup> Tale volontà risultava chiara peraltro già dalla *Relazione della commissione legislativa attività produttive al D.d.l n. 553/1993* (cfr. nota n. 49)

Più di recente nella *Relazione dei deputati proponenti al D.d.l. n. 233/1996* si legge che "il costo per la costituzione e la gestione delle imprese pubbliche ha gravato pesantemente sulla finanza regionale (...) Lo scopo principale del presente disegno di legge è quello di contribuire al risanamento della finanza pubblica regionale che si trova in stato di dissesto con un pesante debito complessivo di circa 10.000 miliardi, tra quello iscritto in contabilità ed il sommerso (...) Si raccomanda una rapida approvazione da parte dell'Assemblea per far affluire proventi al Bilancio della Regione" .

<sup>(60)</sup> Della soppressione dell'Az.A.Si., dell'E.M.S. e dell'E.S.P.I., si è parlato per la prima volta nella l. reg. Sic 11 maggio 1993, n. 15, *Interventi nei comparti produttivi, altre disposizioni di carattere finanziario e norme per il contenimento, la razionalizzazione e l'acceleramento della spesa*, in G.U.R.S. 13 maggio 1993, n. 24 con la quale si era nominato un Commissario Unico per provvedere alla gestione straordinaria dei tre enti pubblici regionali in attesa dell'emanazione della normativa di riordinamento delle partecipazioni regionali. Il contenuto di questa legge è stato riprodotto successivamente in numerosi altri provvedimenti (l. reg. Sic. 10 gennaio 1995, n. 9, *Proroga fino al 30 giugno 1995 della gestione straordinaria dell'E.S.P.I., dell'E.M.S. e dell'Az.A.Si.* ; l. reg. Sic. 22 aprile 1996, n. 22, *Modifiche alla legge regionale 8 gennaio 1996, n. 4 concernente: Norme transitorie per l'accelerazione delle procedure nel settore dei lavori pubblici. Disposizioni varie in materia di lavori pubblici Interventi in favore delle forze di polizia impegnate nella lotta contro la delinquenza mafiosa. Gestioni straordinarie di enti regionali*; l. reg. Sic. 5 luglio 1997, n. 24, *Utilizzazione delle somme residue dei fondi dell'Ente Minerario Siciliano. Proroga della gestione straordinaria degli enti economici regionali*, l. reg. Sic. 23 gennaio 1998, n. 3, *Disposizioni in materia di lavoro e occupazione. Norme di proroga e di finanziamento degli oneri per il contingente dell'Arma dei carabinieri operante in Sicilia*) con i quali si è sempre differito il termine di durata massima per la gestione straordinaria dell'Az.A.Si., dell'E.M.S. e dell'E.S.P.I.

Solo però con la legge regionale n.5/99 e con la successiva nomina del Commissario Liquidatore, avvenuta nel mese di Maggio 1999, la procedura di liquidazione di questi enti ha avuto inizio. Essa ha

maggior importanza risulta essere quella della dismissione delle numerose partecipazioni azionarie da questi detenute. La disciplina di tale dismissione si ricava dal combinato disposto degli artt. 2 l. reg. Sicilia n. 5/99, art. 10 l. reg. Sicilia n. 6/97, e dal d. p. reg. Sicilia n. 37/97. Tale disciplina, come detto, troverà applicazione anche per l'alienazione delle partecipazioni azionarie che la Regione consegnerà per effetto della trasformazione in società per azioni delle Aziende Autonome delle Terme di Acireale e delle Terme di Sciacca, dell'AST e dell'EAS.

Prima di passare all'esame di queste disposizioni, è opportuno fare alcune considerazioni di carattere generale.

In via preliminare, si può notare come le procedure di dismissione fossero già state previste e disciplinate nel 1997 ma che solo con la legge regionale n. 5 del 1999 e poi con la legge regionale n. 10/1999, queste hanno trovato pratica attuazione.

In secondo luogo, il legislatore regionale, analogamente a quello nazionale, non ha assunto una posizione vincolante in merito alle modalità da utilizzare nel procedere alle operazioni di dismissione, lasciando il compito della scelta della specifica procedura al Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore regionale al Bilancio e alle Finanze (art. 10, l. reg. Sicilia n. 6/1997)<sup>(61)</sup>.

Infine, per quanto riguarda le concrete modalità di operare delle procedure di dismissione, sembra utile differenziare l'indagine su due livelli: il primo volto all'analisi dei meccanismi e degli istituti giuridici destinati ad incidere sul modello strutturale e sull'assetto organizzativo delle società da privatizzare; il secondo volto all'analisi degli strumenti attraverso i quali il legislatore regionale, come quello nazionale, ha inteso garantire la tutela di interessi pubblici connessi con la dismissione di società operanti in settori di particolare importanza (ad esempio trasporti, energia ecc.).

Quanto al primo aspetto è da ritenere che il legislatore regionale, forse tenendo presente troppo rigorosamente la disciplina nazionale, ha mostrato una certa preferenza per la configurazione di una struttura proprietaria delle società da

---

incontrato, come emerge dalla lettura del Primo Rapporto del Commissario Liquidatore del mese di settembre 1999, ostacoli di non lieve entità quali per esempio: nella redazione dell'inventario (art. 2277) a causa della non fattiva collaborazione nella successione di compiti fra amministratori e commissario liquidatore degli enti stessi; oppure, nella definizione dei rapporti giuridici pendenti all'avvio della procedura, a causa della limitata disponibilità di risorse finanziarie necessarie per lo svolgimento di tali operazioni.

<sup>(61)</sup> In base all'art. 10, 2° comma, l. reg. Sicilia n. 6/1997, i poteri e le funzioni che sono attribuiti dalla normativa nazionale al Presidente del Consiglio dei Ministri, oppure ai singoli Ministri sono esercitati, nel caso della dismissione delle partecipazioni della Regione in società di capitali dal Presidente della Regione, e nel caso della dismissione delle partecipazioni societarie degli enti pubblici dai singoli Assessori competenti.

privatizzare, caratterizzata da un azionariato diffuso. Ciò emerge, in prima luogo dal rinvio, operato dalla l. reg. Sicilia n. 6/1997 all'art. 1 della l. n. 474/94, che prevede come modalità cui ricorrere normalmente per collocare presso i privati le partecipazioni azionarie, quella dell'offerta al pubblico. In secondo luogo, dalle disposizioni contenute nel d. Pres. reg. Sic. n. 37/97 volte a favorire, da un lato, la capacità di assorbimento delle partecipazioni da parte della massa dei risparmiatori, dall'altro l'effettiva polverizzazione del capitale delle società da dismettere, attraverso la previsione di limiti massimi di possesso azionario <sup>(62)</sup> (art. 8) e la riduzione del prezzo di vendita così come determinato dagli intermediari, nonché l'attribuzione di un buono per l'assegnazione senza corrispettivo di azioni della stessa specie a chi mantiene le azioni in proprietà per un determinato periodo di tempo (art. 9).

In realtà la procedura di vendita dell'offerta pubblica non sembra destinata a trovare una diffusa applicazione nella realtà siciliana in quanto volta ad operare nei confronti di società che difficilmente susciteranno l'interesse di un vasto pubblico di sottoscrittori.

Per quanto riguarda gli strumenti giuridici attraverso i quali la disciplina regionale ha inteso tutelare interessi pubblici di particolare rilevanza, questi sono costituiti dalla riserva di poteri speciali in favore della Regione, dalla possibile istituzione di un'Authority di vigilanza sulla qualità dei servizi e dei prezzi applicati dalle imprese erogatrici di servizi di pubblica utilità (art. 10), dalla possibilità che la Regione partecipi a nuclei stabili di azionisti nelle società privatizzate (art. 14).

Le procedure di dismissione previste dalla disciplina regionale sono (art. 3 d. pres. reg. Sicilia n. 37/97):

- l'offerta pubblica di vendita, sia a prezzo fisso sia a prezzo determinato con sistema d'asta;
- l'asta pubblica, con eventuale preselezione dei partecipanti;

---

<sup>(62)</sup> La previsione di un limite di possesso azionario non specificato peraltro dalla disciplina regionale, e quindi solo di volta in volta per ogni singola operazione di vendita con decreto del Presidente della Regione, costituisce un indice importante, analogamente a quanto avviene a livello nazionale, della volontà di favorire il diffondersi di un modello di *public company*.

L'inidoneità di tale strumento è sottolineata dalla dottrina con l'argomentazione secondo la quale esso "costituisce un ostacolo all'acquisto non consensuale di posizioni di controllo societario e, conseguentemente, all'operatività di quei meccanismi di concorrenzialità e competitività nella conquista dello stesso nei quali deve ravvisarsi la vera essenza del modello di *public company*": GAROFOLI, *Le privatizzazioni degli enti dell'economia*, Milano, 1998, 197.

- la trattativa privata <sup>(63)</sup>.

La disciplina regionale dell'offerta pubblica di vendita presenta le stesse caratteristiche e pone all'interprete le stesse problematiche che sono sorte a livello nazionale in quanto essa riprende pressoché integralmente le disposizioni contenute nella delibera Cipe del 30 dicembre 1992 <sup>(64)</sup>. In particolare queste riguardano la possibilità per il cedente di stabilire un limite percentuale al capitale posto in vendita o a quello acquistabile da ciascun acquirente; la possibilità per il cedente di riservarsi particolari poteri di gestione o diritti di veto all'adozione di determinate delibere assembleari <sup>(65)</sup>.

Nel caso dell'O.p.v., la procedura di determinazione del prezzo di cessione delle azioni, prevede che il prezzo sia determinato con la collaborazione di consulenti specializzati (italiani o stranieri) sulla base di parametri reddituali e produttivi dell'azienda da privatizzare (art. 4).

Al fine di evitare che la determinazione di un prezzo di collocamento eccessivamente elevato determini effetti negativi sul mercato secondario e al fine di favorire la stabilità dell'investimento, la disciplina regionale ha previsto l'assegnazione a ciascun acquirente di un buono rappresentativo di un "diritto all'assegnazione senza corrispettivo di azioni della stessa specie, esercitabile a condizione che le azioni acquistate siano mantenute in proprietà per almeno tre periodi d'imposta consecutivi" (art. 9).

---

<sup>(63)</sup> Le modalità di cessione delle partecipazioni azionarie previste dal d. p. reg. Sicilia n.37/97 sono le stesse previste dalla delibera Cipe del 30 dicembre 1992, in G.U. 4 febbraio 1993, n. 28, recante *Directive concernenti le modalità e le procedure di cessione delle partecipazioni dello Stato nelle società per azioni derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici economici e delle aziende autonome*.

L'analisi delle procedure di dismissione nel loro complesso risulta utile ed interessante in quanto dalla loro disciplina ed in particolare dai criteri e dalle modalità da osservarsi per la realizzazione del passaggio al privato degli assetti proprietari e di controllo delle imprese pubbliche, si ricavano le finalità perseguite dal legislatore regionale.

<sup>(64)</sup> Il d. p. reg. Sic. n. 37/1997 riproduce esattamente la Deliberazione C.I.P.E 30 dicembre 1992 in G.U. 4 febbraio 1993, n. 28 recante *Directive concernenti le modalità e le procedure di cessione delle partecipazioni dello Stato nelle società per azioni derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici economici e delle aziende autonome*.

Nell'ambito del processo di privatizzazione degli enti pubblici nazionali e delle imprese pubbliche nazionali, inizialmente era prevalso l'orientamento inteso a disciplinare il profilo delle procedure di vendita unicamente attraverso l'emanazione di provvedimenti secondari.

Successivamente, il profilo delle procedure di vendita è stato definitivamente disciplinato dal d. l. n. 332/1994, convertito dalla l. n. 474/1994.

<sup>(65)</sup> GALLARATI, *Le procedure di privatizzazione di aziende pubbliche: modalità e problematiche*, in Riv. dott. comm. 1992, 49.

La disciplina regionale prevede poi che negli statuti delle società che operano nei settori di pubblica utilità e il cui capitale viene dismesso attraverso la procedura dell'offerta pubblica di vendita, siano inserite clausole che prevedano l'attribuzione all'autorità regionale (Assessorato regionale all'industria) di "poteri speciali" in tema di governo dell'azionariato e di profili più propriamente gestionali.

Nell'ambito della prima categoria vi rientra la possibilità di impedire l'assunzione di partecipazioni rilevanti nella società; nella seconda il potere di veto all'adozione di delibere di alienazione di aziende o rami di esse, di modifiche dello statuto comportanti anche indirettamente la modificazione o l'ostacolo all'esercizio dei poteri speciali, nonché il diritto alla nomina di uno o più amministratori e/o sindaci.

Quanto alla prima ipotesi, che si configura come una clausola di gradimento, la disciplina regionale non chiarisce quando si sia in presenza di "partecipazioni rilevanti" né con quali modalità debba esser prestato il consenso da parte dell'autorità di governo <sup>(66)</sup>.

Volendo operare una valutazione complessiva di tali poteri, in primo luogo è opportuno notare che essi non sono necessariamente collegati ad alcun possesso azionario della Regione essendo riconosciuti in via astratta e generale. Si tratta quindi di una scelta che il Governo regionale ha compiuto al fine di rendere visibile e trasparente il potere di riservarsi, con il compimento del processo di privatizzazione, alcune facoltà sull'assetto organizzativo dell'impresa.

Le prerogative che l'autorità regionale si è riservata appaiono poi piuttosto ampie soprattutto in considerazione del fatto che, nonostante la possibile cessione dell'intero pacchetto azionario, essa risulti titolare di questi poteri non per un periodo limitato di tempo immediatamente successivo alla perdita del controllo, ma a tempo indeterminato.

Sembra infine opportuno segnalare come la previsione dei poteri speciali in un mero decreto del Presidente della Regione, poiché comporta una deroga alla

---

<sup>(66)</sup> Il legislatore nazionale, al contrario, fornisce la nozione di "partecipazioni rilevanti" disponendo che si intendono per tali quelle che rappresentano la ventesima parte delle azioni con diritto di voto nell'assemblea ordinaria o la minor quota fissata dal Ministro del Tesoro. E' altresì previsto che il gradimento deve essere manifestato dallo stesso Ministro entro 60 giorni dalla richiesta d'iscrizione dell'acquisto nel libro dei soci (art. 2).

disciplina codicistica in materia di poteri assembleari, non possa ritenersi sufficiente per la loro operatività <sup>(67)</sup>.

Altro aspetto interessante è poi quello previsto nell'art. 10. In questo, infatti, si prevede che il modello di struttura proprietaria ad azionariato diffuso (da perseguirsi attraverso O.p.v.), sia realizzato in particolare nel settore delle imprese erogatrici di servizi di pubblica utilità <sup>(68)</sup>.

In tali ipotesi è allora previsto che “accanto all'introduzione di specifiche forme di tutela dell'azionista di minoranza, potrà procedersi nell'interesse degli utenti alla costituzione di appositi organismi di regolamentazione e di controllo della qualità dei servizi prodotti e dei prezzi applicati”. Appare singolare peraltro che la costituzione di un'Autorità sia prevista in un Decreto del Presidente della Regione e non in una norma di legge <sup>(69)</sup>.

In considerazione delle disposizioni contenute negli artt. 10-11 del d. pres. reg. Sicilia n. 37/97 si può affermare che la previsione di poteri speciali e la possibilità della costituzione di appositi organismi di regolamentazione e di controllo della qualità dei servizi prodotti e dei prezzi applicati dalle società privatizzate operanti nel settore dei servizi di pubblica utilità, rispondano all'esigenza di evitare che il trasferimento al mercato di determinati servizi pubblici possa pregiudicare istanze ed interessi di tipo pubblicistico in precedenza garantite dalla situazione di *public ownership*.

---

<sup>(67)</sup>La disciplina regionale, peraltro, non dice in che modo si debbano inserire negli statuti queste clausole. E' probabile che l'estensore della norma abbia inteso richiamare implicitamente l'art. 2365 c.c., ai sensi del quale “l'assemblea straordinaria delibera sulle modificazioni dell'atto costitutivo (...)”.

La norma nazionale - art 2, l. n. 474/1994 - menziona espressamente la necessità della deliberazione dell'assemblea straordinaria.

<sup>(68)</sup> In Sicilia queste possono essere individuate nella SICILIANA GAS e nell'AST e una volta che sarà attuato il processo di privatizzazione formale.

<sup>(69)</sup> Anche l'identica disposizione contenuta nell'art. 10 della delibera Cipe 30 dicembre 1992 è stata ritenuta come una mera norma d'indirizzo non idonea di per sé ad istituire alcuna Autorità dato che in base all'art. 97 Cost. nessun “pubblico potere” può essere istituito se non “secondo disposizioni di legge”. A livello nazionale la norma di legge è contenuta nell'art. 1 bis l. n. 474/1994 che dispone come “le dismissioni delle partecipazioni azionarie dello Stato e degli enti pubblici nelle società di cui all'art. 2 sono subordinate alla creazione di organismi indipendenti per la regolazione delle tariffe e il controllo della qualità dei servizi di rilevante interesse pubblico”. In attuazione di tale previsione si può ricordare l'istituzione dell'Autorità per la regolazione dei servizi di pubblica utilità, istituita con la legge 14 novembre 1995, n. 481 e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sui sistemi delle telecomunicazioni, istituita con la legge 31 luglio 1997, n. 249.

La disciplina dell'asta pubblica è contenuta negli artt. 12-14 del d. p. reg. Sicilia n. 37/1997. Essa risulta fedelmente modellata su quella contenuta nella delibera Cipe del 30 dicembre 1992.

Tale procedura di vendita è finalizzata dalla disciplina regionale "sia all'individuazione di un unico acquirente sia alla costituzione di un nucleo stabile di azionisti di riferimento" (art. 12) <sup>(70)</sup>. Essa è caratterizzata, in teoria, da una vasta partecipazione di potenziali acquirenti, circostanza che dovrebbe assicurare le migliori condizioni di vendita e non solo in termini di prezzo.

Il meccanismo di vendita prevede una preselezione degli acquirenti sulla base di offerte preliminari, elaborate "secondo criteri determinati dal venditore" e contenenti in particolare "l'indicazione delle modalità di pagamento del prezzo e di eventuali garanzie nonché delle strategie industriali e finanziarie". La selezione delle offerte dovrà inoltre essere operata sulla base di criteri qualitativi quali l'esperienza maturata dai potenziali acquirenti nel settore di attività dell'azienda oggetto di dismissione e l'adeguatezza delle strategie industriali e finanziarie indicate nell'offerta preliminare.

Il decreto presidenziale dedica poi estrema attenzione alla costituzione e alla disciplina dei nuclei stabili di azionisti di riferimento alla cui costituzione tale procedura di vendita è anche finalizzata. In tal caso è allora previsto, in primo luogo, che ne venga pre-determinato il numero dei componenti, la quota massima di capitale sottoscrivibile da ciascuno di questi e che infine gli azionisti di riferimento non possano essere titolari di una quota di maggioranza del capitale sociale (art. 12, 2° comma).

In secondo luogo, è previsto che la costituzione del nucleo stabile debba essere realizzata mediante la stipulazione di un patto di sindacato.

Per assicurare piena efficacia a tali accordi è previsto il deposito delle azioni sindacate presso la stessa società, oppure l'intestazione delle stesse a società fiduciarie.

Secondo quanto stabilito dalla disciplina regionale, oggetto del patto parasociale deve essere l'esercizio dei poteri in tema di: valutazione dei risultati della società anche in corso di gestione; analisi delle proposte di variazione del

---

<sup>(70)</sup> Possiamo ricordare peraltro che per la disciplina nazionale, attualmente contenuta nella l. n. 474/1994, la costituzione di un nucleo stabile di azionisti viene perseguita attraverso la procedura di vendita della trattativa diretta.

Per nucleo stabile si intende "un certo numero di azionisti, nessuno di maggioranza, ma che, per l'azione concertata che andranno a svolgere rappresentino un riferimento costante nella gestione della società" cfr. LIBONATI, *La faticosa accelerazione delle privatizzazioni*, in *Giur. comm.* 1995, I, 21.

capitale della società; formulazione di proposte di variazione dello statuto della società, nomina dei componenti il comitato esecutivo e del collegio sindacale (art. 13).

Il decreto prevede altresì la possibilità che il nucleo stabile sia “misto”, ovvero che vi faccia parte accanto agli acquirenti privati, la Regione siciliana o società da essa direttamente o indirettamente controllate (art. 14).

In tal caso, e qualora si faccia luogo a cessione mediante trattativa diretta, sorgono alcune difficoltà interpretative nel raccordo tra la norma di legge regionale contenuta nell’art. 10, 1° comma e la disposizione contenuta nell’art. 14 d. pres. Sicilia n. 37/97.

Infatti, per effetto del rinvio che l’art. 10 l. reg. n. 6/97 fa all’art. 1 l. naz. n. 474/1994 <sup>(71)</sup> nel caso di partecipazione regionale al nucleo stabile, all’autorità regionale (Presidente o Assessore competente), risulta accordata solo la facoltà di riservarsi il diritto di prelazione sulle azioni possedute dagli altri partecipanti nel caso in cui questi vogliano dismettere la loro partecipazione. La disposizione contenuta nell’art. 14 d. pres. reg. Sicilia fa invece espressa menzione di un dovere di riserva non solo di tale diritto ma anche della facoltà di gradimento all’ingresso di nuovi aderenti al nucleo stabile.

Per risolvere, allora, questo conflitto di norme, sembra indispensabile fare ricorso ai tradizionali criteri ermeneutici. Nella fattispecie, il principio applicabile è quello per il quale un regolamento regionale di attuazione non può contenere norme in contrasto con la legge regionale alla quale è chiamato a dare esecuzione <sup>(72)</sup> conseguendo da ciò che l’art. 14, 1° comma, d. pres. Sicilia n. 37/1997 è, per

---

<sup>(71)</sup> L. n. 474/1994 art. 1, 4° comma, “Nel caso in cui tra i partecipanti al nucleo stabile sia presente il Ministro del tesoro, questi può riservarsi (...), il diritto di prelazione nel caso di cessione della partecipazione”.

<sup>(72)</sup> Tale principio si desume dalle seguenti considerazioni. L’attribuzione alla Giunta della potestà regolamentare riproduce, lo schema di distribuzione della funzione normativa propria dello Stato, nel quale, appunto, spetta al Governo la deliberazione dei regolamenti. I regolamenti governativi hanno, nella gerarchia delle fonti, efficacia formale e sostanziale subordinata a quella delle leggi formali. “Ciò significa che in tanto un regolamento potrà immettere nuove norme nell’ordinamento in quanto queste norme non siano in contrasto con quelle contenute in leggi formali o in atti di eguale forza (decreti legge e decreti legislativi)”. A ciò si aggiunga che “nessuna norma costituzionale (...) fa alcuna menzione di *atti aventi forza di legge* della Regione (...)”. A parte ciò, non sembra che esistano sufficienti ragioni per attribuire alle regioni - nel silenzio della Costituzione e degli Statuti speciali - il potere implicito di emanare decreti-legge e decreti-legislativi. Ed, infatti, il potere dell’esecutivo di emanare, in deroga all’ordine costituzionale delle competenze, atti aventi forza di legge va considerato come eccezionale e, come tale, abbisogna per essere esercitato, di un espresso conferimento costituzionale”: cfr. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1998, 828.



questa parte, illegittimo trovando applicazione la disciplina contenuta nella legge nazionale così come recepita da quella regionale.

Di conseguenza la Regione, o le società da essa direttamente o indirettamente controllate, potranno e non dovranno riservarsi il diritto di prelazione.

La terza modalità di vendita delle partecipazioni azionarie è quella della trattativa privata. Questa viene riservata dalla disciplina regionale alle cessioni azionarie rispetto alle quali ricorrono “interessi pubblici di particolare rilevanza” (art. 15).

In mancanza di ulteriori specificazioni, il ricorso a tale procedura di vendita sembra destinato a rimanere piuttosto limitato <sup>(73)</sup>.

E' probabile che spetti al Presidente della Regione al quale come detto, su proposta dell'Assessore regionale al Bilancio, e di concerto con l'Assessore regionale all'Industria, compete la scelta tra le modalità di dismissione astrattamente utilizzabili, stabilire in quale caso si sia in presenza di “interessi pubblici di particolare rilevanza”, e, quindi quando disporre il ricorso alla modalità di dismissione della trattativa diretta.

Invero, considerata la particolarità della modalità di dismissione della trattativa privata che consente di mettere immediatamente in contatto il venditore con l'acquirente, sarebbe stato preferibile che il decreto in esame avesse indicato specificatamente i casi di “interessi pubblici di particolare rilevanza”, piuttosto che demandare la determinazione alla valutazione discrezionale del Presidente della Regione e degli Assessori regionali al Bilancio ed all'Industria.

Tale sistema dovrebbe essere il più idoneo allorquando ricorrano esigenze di riservatezza nello svolgimento delle trattative oppure quando l'importanza dell'oggetto di vendita sia piuttosto limitata. Dall'esame della realtà economica

---

<sup>(73)</sup> Anche la delibera Cipe del 30 dicembre 1992 riservava tale modalità di vendita ai casi nei quali ricorressero “interessi pubblici di particolare rilevanza” e proprio per la difficoltà della loro individuazione tale procedura non è stata utilizzata. Con l'entrata in vigore della l. n. 474/94 che costituisce la fonte principale della disciplina sulle privatizzazioni, tale requisito è venuto meno, sicché la vendita a trattativa diretta è ora ammessa senza vincoli o restrizioni. Secondo la Direttiva emanata dal Presidente del Consiglio dei ministri il 30 giugno 1993, in G.U. 5 luglio 1993, n. 155 peraltro, tale procedura deve essere riservata ad ipotesi residuali perché non idonea a favorire l'ampia diffusione dei titoli azionari tra i risparmiatori ma piuttosto a favorire la concentrazione di rilevanti quote di capitale presso singoli azionisti.

siciliana, peraltro, non sembra che la trattativa privata sia destinata a trovare grande diffusione.

La natura privatistica di tale procedura di vendita non pone particolari questioni tecniche e procedurali se non quella di un'esigenza di trasparenza nella fissazione del prezzo di vendita. A tal fine la disciplina regionale rinvia al meccanismo di determinazione previsto nell'art. 7 dello stesso decreto con la specificazione peraltro che "il prezzo dovrà riflettere la significatività per l'acquirente della quota di capitale sociale oggetto dell'operazione di dismissione".