

Paolo Pizza

Patrimonio dello Stato Spa: profili di organizzazione e funzionamento

(doi: 10.7390/8305)

Aedon (ISSN 1127-1345)

Fascicolo 3, dicembre 2002

Ente di afferenza:

()

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

Licenza d'uso

Questo articolo è reso disponibile con licenza CC BY NC ND. Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it/>

Patrimonio dello Stato Spa: profili di organizzazione e funzionamento

di [Paolo Pizza](#)

Sommario: [1. La previsione della Patrimonio dello Stato Spa.](#) - [2. Lo statuto legale di Patrimonio dello Stato Spa: premessa.](#) - [3. Le disposizioni relative alla genesi dell'ente.](#) - [4. Le disposizioni relative all'oggetto sociale.](#) - [5. Il potere di indirizzo strategico del ministro dell'Economia e il potere di "direttiva di massima" del Cipe.](#) - [6. La circolazione delle azioni.](#) - [7. Le altre disposizioni.](#) - [8. La natura di Patrimonio dello Stato Spa: conclusioni.](#)

1. La previsione della Patrimonio dello Stato Spa

Bersaglio, tanto in Italia quanto all'estero, delle critiche di numerosi esponenti del mondo della cultura, della politica e dell'imprenditoria [1], oggetto di un anomalo rapporto epistolare ufficiale tra le massime cariche dello Stato [2], frutto di interventi normativi che ne hanno alterato il tratto originario [3], Patrimonio dello Stato Spa ha sicuramente avuto una genesi sofferta.

Ne sono testimonianza le polemiche che hanno accolto l'art. 7 del decreto legge 15 aprile 2002, n. 63, recante *Disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, di razionalizzazione del sistema di formazione del costo dei prodotti farmaceutici, di adempimenti ed adeguamenti comunitari, di cartolarizzazioni, di valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle infrastrutture*, le quali hanno condotto il legislatore della conversione - avvenuta con l'[art. 7 della legge 15 giugno 2002, n. 112](#), - ad introdurre alcune rilevanti modifiche al testo originario del decreto.

Tra le contestazioni più ricorrenti vi è quella secondo la quale la normativa in questione consentirebbe indiscriminatamente di dismettere la proprietà pubblica dei beni immobili che costituiscono il patrimonio dello Stato, ivi compresi i beni di particolare valore storico e artistico, quali, ad esempio, il Colosseo e gli Uffici.

Depurata delle sue sfumature assiologiche, tale critica pone indirettamente in evidenza un dato obiettivo, e cioè che il travaglio che ha accompagnato la genesi di Patrimonio dello Stato Spa e che si è concluso con l'emanazione dell'art. 7 della l. 112/2002 ha reso nel suo insieme ambigua - nonostante le modifiche apportate (o forse proprio in conseguenza di queste) - la disciplina che ci si accinge ad analizzare.

In una situazione siffatta, non potendosi ricostruire con esattezza l'intenzione del legislatore, il principale

compito dell'esegeta pare consistere nel mettere in luce le molteplici possibili interpretazioni delle disposizioni contenute nell'art. 7 della l. 112/2002. E questo è quello che si cercherà di fare nelle prossime pagine.

2. Lo statuto legale di Patrimonio dello Stato Spa: premessa

La disciplina relativa a Patrimonio dello Stato Spa, istituita "per la valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio dello Stato" è contenuta nell'art. 7 del d.l. 63/2002, convertito in legge con modificazioni dall'art. 7 della l. 112/2002.

Come si vedrà, lo statuto singolare dettato dal legislatore è pervasivo: esso, infatti, investe la denominazione e l'oggetto sociale, il capitale sociale iniziale e le modalità di reperimento dello stesso, la composizione iniziale della compagine sociale e quella potenziale, i poteri di indirizzo cui l'ente è sottoposto, le modalità di approvazione dello statuto sociale e di nomina dei componenti degli organi, la disciplina del rapporto di lavoro del personale dipendente, gli adempimenti in materia di costituzione dell'ente, il regime tributario e fiscale degli atti posti in essere per l'attuazione delle disposizioni contenute nella legge stessa, le modalità di acquisto da parte della società di diritti pieni o parziali su beni immobili pubblici e il regime giuridico di questi ultimi, le modalità di alienazione dei beni di proprietà della società e alcuni profili del regime contabile dell'ente.

Sebbene dal catalogo appena riportato risulti evidente che l'art. 7 della l. 112/2002 incide su numerosi aspetti tanto dell'organizzazione quanto del funzionamento di Patrimonio dello Stato Spa, l'analisi condotta nelle pagine seguenti si soffermerà prevalentemente - anche se non esclusivamente - sulle norme relative all'ordinamento societario dell'ente, anche perché è soprattutto dall'esame di queste ultime che sembrano poter emergere elementi utili per affrontare la questione della natura giuridica di Patrimonio dello Stato Spa, cioè per verificare se, alla luce dei parametri utilizzati dalla giurisprudenza e dalla dottrina, la società in questione possa o meno essere considerata alla stregua di un soggetto *pubblico*.

3. Le disposizioni relative alla genesi dell'ente

Delle disposizioni contenute nell'[art. 7 della l. 112/2002](#) hanno attinenza diretta con il momento genetico dell'ente:

- 1) l'art. 7, comma 1, a mente del quale "per la valorizzazione, gestione e alienazione del patrimonio dello Stato e nel rispetto dei requisiti e delle finalità proprie dei beni pubblici è istituita una società per azioni che assume la denominazione di "Patrimonio dello Stato s.p.a"."
- 2) l'art. 7, comma 2, che stabilisce l'entità del capitale sociale;
- 3) l'art. 7, comma 3, che definisce l'assetto iniziale della compagine sociale ("le azioni sono attribuite al ministero dell'Economia e delle Finanze");
- 4) l'art. 7, comma 7, ove si dispone che "la pubblicazione del presente decreto tiene luogo degli adempimenti in materia di costituzione di società previsti dalle vigenti disposizioni";
- 5) l'art. 7, comma 8, secondo cui "gli atti posti in essere in attuazione del presente articolo per la costituzione della società sono esclusi da ogni tributo e diritto".

Da tali norme si desume chiaramente che Patrimonio dello Stato Spa è una *società legale ad esistenza necessaria*.

E' *legale* [4] perché istituita *ex novo* direttamente dalla legge, la quale ha provveduto a fornire all'ente una

denominazione, un capitale iniziale e un azionista. La costituzione dell'ente è quindi avvenuta non per un atto di autonomia o per effetto di un contratto, ma ad opera di un intervento legislativo. Patrimonio dello Stato Spa, pertanto, non è il frutto di un'autonoma iniziativa negoziale dei propri soci, ma, viceversa, si caratterizza proprio per il fatto che - almeno al momento della genesi - la compagine sociale è, per così dire, a composizione (unipersonale) "coatta", nel senso che la legge attribuisce - ma forse sarebbe meglio dire *impone* - direttamente lo *status* di azionista unico al ministero dell'Economia (soggetto preesistente a Patrimonio dello Stato Spa), indipendentemente da qualunque manifestazione di volontà di quest'ultimo.

Poiché peraltro la legge non si limita ad istituire la società e ad attribuirgli una denominazione ma ne determina *imperativamente* anche l'oggetto sociale, vincolando l'ente al suo svolgimento, si deve ritenere che l'intenzione del legislatore sia quella di far nascere un soggetto affinché esso svolga in seguito una determinata attività: in questa prospettiva, se si considera l'art. 7, comma 1 della l. 112/2002 come norma imperativa e inderogabile, si deve concludere che l'eterodeterminazione tanto della genesi quanto dell'oggetto sociale sono sintomi della *necessaria esistenza* dell'ente, nel senso che quest'ultimo non può disporre liberamente del proprio destino.

Se è vero, infatti, come è stato sostenuto, che "l'obbligo di perseguire un certo oggetto contiene implicitamente l'obbligo di continuare ad operare sino al raggiungimento (o all'impossibilità di raggiungimento) dell'oggetto stesso o fino al decorso del termine originariamente fissato" [5] è evidente che un'eventuale delibera di scioglimento volontario assunta dall'assemblea straordinaria dell'ente sarebbe illegittima per contrarietà a norma imperativa (implicita). In altre parole, il legislatore ha implicitamente sottratto a Patrimonio dello Stato Spa la possibilità di disporre di sé, con la conseguenza che la società in questione non potrà venir meno se non per legge.

La *ratio* giustificatrice di un assetto normativo siffatto andrebbe individuata nel necessario perseguimento di determinati interessi pubblici, che il legislatore ritiene possano essere soddisfatti proprio attraverso lo svolgimento delle attività contemplate nell'oggetto sociale: l'imposizione di un determinato oggetto sociale da parte della legge, dunque, andrebbe interpretata come attribuzione di compiti di cura di interessi pubblici.

Nella fattispecie che qui ci occupa, perciò, dovrebbe dirsi che a Patrimonio dello Stato Spa è stata attribuita la cura degli interessi pubblici connessi alla gestione, valorizzazione e alienazione del patrimonio dello Stato.

4. Le disposizioni relative all'oggetto sociale

Stabilito che Patrimonio dello Stato Spa è un ente ad esistenza necessaria, occorre analizzarne l'oggetto sociale, che come si è detto, è imposto dalla legge, cioè eterodeterminato.

Da questo punto di vista deve innanzitutto sottolinearsi che l'art. 7, comma 1 del d.l. 63/2002 aveva istituito Patrimonio dello Stato Spa "per la valorizzazione, gestione e alienazione del patrimonio dello Stato" e che il legislatore della conversione - cfr. art. 7, comma 1 della l. 112/2002 - ha modificato l'originario testo della norma, sicché oggi Patrimonio dello Stato Spa risulta istituita:

a) "per la valorizzazione, gestione e alienazione del patrimonio dello Stato ... *nel rispetto dei requisiti e delle finalità proprie dei beni pubblici*" (art. 7, comma 1, l. 112/2002) [6].

In secondo luogo deve altresì tenersi presente che accanto alle attività di valorizzazione, gestione e alienazione contemplate dall'art. 7, comma 1, Patrimonio dello Stato Spa può anche:

b) acquistare diritti su beni immobili pubblici secondo "modalità e valori di trasferimento e di iscrizione dei beni nel bilancio della società ... definiti con decreto del ministro dell'Economia e delle Finanze" (cfr. art. 7, comma 10);

c) "effettuare operazioni di cartolarizzazione, alle quali si applicano le disposizioni contenute del decreto legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410"(cfr. art. 7, comma 11);

d) trasferire i propri beni e diritti, come risulta dall'art. 7, comma 12, il quale prevede che "i beni della Patrimonio dello Stato Spa possono essere trasferiti esclusivamente a titolo oneroso alla società di cui all'articolo 8 con le modalità previste al comma 10".

Orbene, nessuna delle disposizioni che determinano l'oggetto sociale di Patrimonio dello Stato Spa si presta ad un'interpretazione univoca [7].

a.1) Cominciando dall'art. 7, comma 1, occorre sottolineare, *in primis*, che esso pone un delicato problema di coordinamento normativo con una disposizione che gli somiglia molto, ovverosia l'[art. 65 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300](#), secondo il quale all'agenzia per il Demanio "è attribuita l'amministrazione degli immobili dello Stato, con il compito di razionalizzarne e valorizzarne l'impiego, di sviluppare il sistema informativo sui beni del demanio e del patrimonio, utilizzando in ogni caso, nella valutazione dei beni a fini conoscitivi ed operativi, criteri di mercato, di gestire con criteri imprenditoriali i programmi di vendita, di provvista anche mediante l'acquisizione sul mercato, di utilizzo e di manutenzione ordinaria e straordinaria di tali immobili".

Per risolvere la questione, in dottrina [8] si è affermato che permarrebbero in capo all'agenzia per il Demanio sia "la generale competenza alla gestione dei beni statali" sia i compiti di "ricognizione, con effetti dichiarativo costitutivi" affidatile dalla [legge 23 novembre 2001, n. 410](#) [9]. Patrimonio dello Stato Spa, invece, avrebbe "compiti diversi e più mirati", nel senso che sarebbe deputata allo svolgimento di operazioni di cartolarizzazione (cfr. art. 7, comma 11) e comunque opererebbe "in relazione ai soli beni trasferiti secondo modalità e valori da definire con decreto del ministro dell'Economia e delle Finanze" (cfr. art. 7, comma 10). Le due strutture, poi, troverebbero "un punto superiore di raccordo nei compiti di indirizzo e vigilanza posti in capo al ministero dell'Economia e delle Finanze" [10], sicché "in definitiva, l'agenzia per il Demanio continuerà a svolgere le attività di ricognizione e conoscitive generali di propria ed esclusiva competenza; inoltre continuerà a gestire, razionalizzare e valorizzare tutti gli immobili non trasferiti alla Patrimonio dello Stato Spa Quest'ultima si occuperà appunto, soltanto dei beni specificamente individuati con atti ministeriali di cui avrà la piena disponibilità giuridica".

Tale opzione esegetica, chiaramente animata dall'intento di garantire la coesistenza "pacifica" tra le due organizzazioni, è stata smentita dal contenuto dello [statuto sociale di Patrimonio dello Stato Spa](#) - approvato ai primi di novembre del 2002 secondo le modalità previste dall'art. 7, comma 6 della l. 112/2002 - il cui art. 4 ha interpretato estensivamente i concetti di valorizzazione, gestione e alienazione, di fatto ricalcando in molti punti tanto l'art. 65 del d.lg. 300/1999 quanto lo statuto dell'agenzia del Demanio.

Adottando una prospettiva diversa si potrebbe sostenere che l'art. 7 comma 1 abbia parzialmente abrogato l'art. 65 del d.lg. 300/1999, ma ciò presupporrebbe sia la sostanziale equivalenza tra il concetto di "amministrazione di beni immobili" e quelli di "gestione, valorizzazione e alienazione del patrimonio dello stato", sia la natura esclusiva della competenza affidata a Patrimonio dello Stato Spa.

Alla luce del contenuto degli statuti degli enti in questione sembra, allora, più corretto affermare che esiste tra le due strutture una completa concorrenza di competenze - le quali dunque non avrebbero natura esclusiva - e che la loro azione andrebbe coordinata sia attraverso il potere di indirizzo del ministro sia mediante l'instaurazione di rapporti di collaborazione e la stipula di convenzioni, come previsto tanto dallo statuto di Patrimonio dello Stato Spa quanto da quello dell'agenzia del Demanio, in tal modo ponendo l'accento proprio sulle differenze esistenti tra i concetti di amministrazione, valorizzazione, gestione e alienazione dei beni immobili.

a.2) Dalla lettera dell'art. 7, comma 1 risulta poi dubbio se Patrimonio dello Stato possa valorizzare, gestire ed alienare esclusivamente beni (o diritti su beni) dei quali sia previamente diventata titolare secondo le modalità previste dall'art. 7, comma 10 [11], oppure se possa svolgere tali attività anche in

relazione a beni (e diritti su beni) che non ricadono nella sua titolarità o che comunque siano stati acquistati con modalità diverse da quelle contemplate nell'art. 7, comma 10.

Lo statuto sociale di Patrimonio dello Stato Spa ha optato per la seconda soluzione, come risulta chiaramente sia dall'art. 4, lettera e), a mente del quale per il perseguimento dell'oggetto sociale la società potrà compiere anche avvalendosi di terzi, attività di... "individuazione e gestione di procedure di alienazione di beni e/o cessione e/o concessione di diritti sugli stessi, osservando principi di trasparenza"; sia dall'art. 4, lettera g), secondo il quale Patrimonio dello Stato Spa potrà occuparsi della "valorizzazione, gestione, alienazione e acquisizione del patrimonio *di altri soggetti pubblici*" (corsivo mio); sia, infine, dall'art. 4, lettera h) ove si prevede che Patrimonio dello Stato Spa potrà procedere alla "acquisizione e cessione, a condizioni di mercato, di beni di terzi funzionali al raggiungimento dei fini sociali".

a.3) L'art. 7, comma 1 prevede, come si è visto, che la valorizzazione, gestione e alienazione del patrimonio dello Stato avvengano "*nel rispetto dei requisiti e delle finalità propri dei beni pubblici*".

Tale inciso, aggiunto in sede di conversione in legge, sembra alludere al fatto che all'interno della categoria onnicomprensiva dei beni immobili pubblici esistono differenti specie, ciascuna connotata da una propria disciplina giuridica peculiare, che andrebbe rispettata in ogni caso: in altre parole, il legislatore singolare sembra affermare che, salvo deroghe esplicite, le attività svolte da Patrimonio dello Stato Spa non incidono sulla disciplina dei singoli beni e devono perciò svolgersi, volta per volta, nei limiti di compatibilità con quest'ultima.

Ma dal riferimento al "rispetto dei requisiti e delle finalità proprie dei beni pubblici" sembra doversi evincere, altresì, che il legislatore singolare incide - almeno parzialmente - sullo scopo di lucro di Patrimonio dello Stato Spa, ammettendo, in linea teorica, che essa possa gestire e valorizzare anche (o soltanto) beni il cui regime giuridico e le cui caratteristiche fisiche rendano di fatto impossibile una gestione sociale svolta secondo criteri di economicità, con la conseguenza che lo scopo di lucro potrebbe risultare recessivo rispetto al fine pubblico la cui cura è attribuita all'ente [12].

E' evidente, pertanto, che la modifica apportata all'art. 7, comma 1 al momento della conversione in legge ha il fine precipuo di evitare che le norme contenute nel medesimo art. 7 possano essere interpretate in modo tale da modificare la peculiare disciplina giuridica relativa a determinate categorie di beni, quali ad esempio quelli culturali: al contrario, è la missione attribuita imperativamente a Patrimonio dello Stato Spa che deve essere interpretata secondo un criterio di compatibilità con le disposizioni che disciplinano, a seconda dei casi, i requisiti e le finalità dei beni pubblici.

b) Come si diceva, inerisce all'oggetto sociale anche la disposizione contenuta nell'art. 7, comma 10 il quale consente, in via generale, a Patrimonio dello Stato di acquistare diritti su beni immobili pubblici secondo "...modalità e valori di trasferimento e di iscrizione dei beni nel bilancio della società ... definiti con decreto del ministro dell'Economia e delle Finanze, anche in deroga agli artt. 2254, 2342 e seguenti del codice civile. Il trasferimento può essere operato con le modalità e per gli effetti previsti dall'art. 3, commi 1, 16, 17, 18 e 19, del decreto legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni, dalla [legge 23 novembre 2001, n. 410](#), escluse le norme concernenti la garanzia per vizi e per evizione previste dal citato comma 19." La norma in questione specifica poi che "...il trasferimento di beni di particolare valore artistico e storico è effettuato d'intesa con il ministro per i Beni e le Attività culturali" ... e che comunque "il trasferimento non modifica il regime giuridico, previsto dagli art. 823 e 829, primo comma dei beni demaniali trasferiti e, sino al termine di scadenza, i diritti di godimento spettanti a terzi."

Il disposto dell'art. 7, comma 10, che conferisce a Patrimonio dello Stato Spa la legittimazione generale ad essere cessionaria di beni immobili (e diritti su beni immobili) disponibili, indisponibili e demaniali, è in apparenza coerente con quanto si è detto poc'anzi relativamente all'espressione "nel rispetto dei requisiti e delle finalità dei beni pubblici" utilizzata nell'art. 7, comma 1, perché prevede, da un lato, che il trasferimento a Patrimonio dello Stato Spa dei beni demaniali [13] non modifica il regime giuridico di questi ultimi e, dall'altro, che il trasferimento di beni di particolare valore storico artistico può essere effettuato solo d'intesa con il ministro per i Beni e le Attività culturali.

Tuttavia, al di là del fatto che l'interpretazione dell'inciso "beni di particolare interesse storico artistico" sarà sicuramente fonte di contenzioso, non si comprende chiaramente se i trasferimenti potranno essere effettuati soltanto dopo che il ministro dell'Economia abbia adottato il decreto che ne fissa in concreto le modalità assieme ai valori di trasferimento ed iscrizione dei beni nel bilancio della società (nel qual caso l'alinea secondo cui "il trasferimento può essere operato con le modalità e per gli effetti di cui all'art. 3, commi 1, 16, 17, 18 e 19 ... della legge ... 410 del 2001" andrebbe interpretato come mera attribuzione al ministro dell'Economia della facoltà di fare riferimento, nel proprio decreto, *anche* a tali norme) oppure se l'alinea secondo cui "il trasferimento può essere operato con le modalità e per gli effetti di cui all'art. 3, commi 1, 16, 17, 18 e 19 ... della legge n. 410 del 2001" consenta a Patrimonio dello Stato Spa di diventare titolare di beni immobili indipendentemente dall'emanazione del decreto del ministro dell'Economia, visto e considerato che l'art. 3, comma 1 della l. 410/2001 prevede proprio delle modalità di trasferimento di beni immobili.

Infine, pare opportuno ricordare che, con una lettera inviata al Presidente del Consiglio lo stesso giorno della promulgazione della l. 112/2002, il Presidente della Repubblica ha - tra le altre cose - posto in evidenza "la contraddizione contenuta nell'art. 7, comma 10 ... dove si prevede che il trasferimento dei beni alla Patrimonio dello Stato Spa possa essere disposto "per gli effetti di cui all'art. 3, comma 1 della l. 410/2001 (il che comporterebbe l'automatico passaggio dei beni al patrimonio disponibile, con conseguente alienabilità) e, contestualmente, si stabilisce che il passaggio dei beni alla società non modifica il regime giuridico dei beni demaniali trasferiti, previsto dal codice civile che ne sancisce invece l'inalienabilità".

c) Quanto all'art. 7, comma 11, ove si consente a Patrimonio dello Stato Spa di "effettuare operazioni di cartolarizzazione, alle quali si applicano le disposizioni contenute del [decreto legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410](#)", trattasi di una disposizione che meriterebbe un'approfondita trattazione a se stante (per la quale non c'è qui spazio) per i delicatissimi problemi di compatibilità che pone tra le disposizioni contenute dalla l. 410/2001 [14] - richiamate *tout court* dall'art. 7, comma 11 - e il contenuto precettivo dell'art. 7, comma 10. Sia allora sufficiente segnalare che, non essendo ben specificato quale sia il ruolo di Patrimonio dello Stato Spa nell'effettuazione delle operazioni di cartolarizzazione [15], non è chiaro se il regime giuridico di acquisizione dei beni da parte di Patrimonio dello Stato Spa sia esaustivamente disciplinato dall'art. 7, comma 10, oppure se debbano distinguersi le acquisizioni finalizzate ad operazioni di cartolarizzazione - che risulterebbero disciplinate (secondo quanto disposto dall'art. 7, comma 11) dalle disposizioni della l. 410/2001, le quali pertanto prevarrebbero sulla regolamentazione dettata dall'art. 7, comma 10 - dalle acquisizioni non finalizzate ad operazioni di cartolarizzazione, che risulterebbero invece disciplinate dall'art. 7, comma 10.

d) Ultima tra le norme che incidono in qualche modo sull'oggetto sociale è l'art. 7, comma 12. Tale disposizione, come si è già detto, prevede che "i beni della Patrimonio dello Stato Spa possono essere trasferiti esclusivamente a titolo oneroso alla società di cui all'articolo 8 con le modalità previste al comma 10".

Ora, sebbene sia evidente che oggetto di disciplina sono le alienazioni dei beni di cui Patrimonio dello Stato Spa sia preliminarmente diventata titolare, non è tuttavia chiaro se il legislatore abbia voluto limitare l'autonomia negoziale dell'ente, indicando imperativamente l'unico cessionario possibile dei beni medesimi (e stabilendo altresì che il trasferimento debba avvenire a titolo oneroso), ed allora la disposizione andrebbe letta come se vi fosse scritto "i beni della Patrimonio dello Stato Spa possono essere trasferiti esclusivamente alla società di cui all'art. 8 con le modalità previste al comma 10 e soltanto a titolo oneroso"; oppure abbia voluto più semplicemente evitare che i trasferimenti di beni a Infrastrutture Spa avvenissero a titolo gratuito, sicché la norma potrebbe essere riformulata come segue "i beni della Patrimonio dello Stato Spa possono essere trasferiti a chiunque, sia a titolo oneroso sia a titolo gratuito, con le modalità di cui al comma 10. Tuttavia, il trasferimento potrà avvenire esclusivamente a titolo oneroso (e non a titolo gratuito) nel caso in cui cessionario sia la società di cui all'art. 8". Il dubbio non può essere risolto facendo ricorso allo statuto sociale, il quale nulla prevede al riguardo.

5. Il potere di indirizzo strategico del ministro dell'Economia e il potere di "direttiva di massima" del Cipe

Alla conformazione dell'attività dell'ente che sembra poter essere desunta dalle norme che attengono all'oggetto sociale, si affianca la parziale compressione dell'autonomia dell'organo amministrativo della società derivante dall'art. 7, comma 4, il quale stabilisce che "la società opera secondo gli indirizzi strategici stabiliti dal ministero, previa definizione da parte del Cipe delle direttive di massima" [16].

Anche in questo caso, al momento della conversione in legge il testo originario del decreto è stato modificato, con l'inserimento del potere di direttiva del Cipe.

Pur essendo evidente l'intento di evitare che un unico ministro (che per di più, al momento, è anche socio unico) possa determinare *ab externo* gli obiettivi che Patrimonio dello Stato Spa deve perseguire, la lettera della norma si presta ad interpretazioni diverse, da un lato, perché non è chiaro né quale sia il significato da attribuire ad espressioni quali "indirizzo strategico" [17] e "direttiva di massima" né quale sia la forza vincolante che gli atti frutto dell'esercizio di tali poteri possono assumere; dall'altro, perché non si comprende se il destinatario delle direttive di massima del Cipe sia il ministero (il quale alla luce di queste formulerebbe gli indirizzi strategici cui Patrimonio dello Stato Spa dovrebbe attenersi) o direttamente Patrimonio dello Stato Spa [18].

6. La circolazione delle azioni

Prima di analizzare la disposizione che disciplina la circolazione delle azioni è opportuno fare una breve premessa.

Accade spesso che la legge, nell'istituire enti denominati società per azioni, oltre ad imporre loro un certo oggetto sociale predetermini altresì la composizione della compagine sociale, limitando - parzialmente o del tutto - la circolazione delle azioni. Generalmente ciò avviene per consentire a determinati soci - di regola aventi natura pubblica - di mantenere il controllo sugli organi sociali (e quindi sulla formazione della volontà) dell'ente, garantendo in tal modo anche il concreto funzionamento degli organi stessi. In questi casi può dirsi che esiste un *intuitus personae* che lega i soci e le finalità che la legge intende perseguire, sicché le società che presentano questi caratteri possono essere definite "ad azionariato necessario". Da questo punto di vista, dunque, le limitazioni alla circolazione delle azioni poste dalla legge sono strumentali al soddisfacimento dell'interesse pubblico sotteso all'oggetto sociale poiché ne rafforzano le prospettive di realizzazione.

Ma le limitazioni alla circolazione delle partecipazioni sociali si traducono, indirettamente e in via di fatto, anche in limitazioni sostanziali alla circolazione dei beni che appartengono alla società, se è vero che nei traffici giuridici accade spesso che l'acquisto di pacchetti azionari di una certa società sia determinato dall'intenzione dell'acquirente di poter disporre dei beni dei quali la società stessa sia titolare. Solo tenendo ben presenti questi due aspetti è possibile comprendere l'importanza che assume la disciplina della circolazione delle azioni di Patrimonio dello Stato Spa. Essa è dettata oggi dall'art. 7, comma 3 della l. 112/2002. Tale disposizione, tuttavia, è il frutto delle modificazioni apportate in sede di conversione in legge all'art. 7, comma 3 del d.l. 63/2002, sicché pare necessario partire dall'esame di quest'ultima.

Il testo originario dell'art. 7, comma 3 del d.l. 63/2002, recava la seguente previsione: "le azioni sono attribuite al ministero dell'Economia e delle Finanze. Il ministero può trasferire a titolo gratuito la totalità delle azioni, o parte di esse, esclusivamente alla Cassa depositi e prestiti, alla società di cui all'art. 8, a società da queste controllate, ovvero ad altre società di cui il ministero comunque detenga, direttamente od indirettamente, l'intero capitale sociale".

Alla luce di tale norma potevano dirsi esistenti limiti alla circolazione delle azioni? Le interpretazioni

possibili erano essenzialmente due.

a) Secondo una prima opzione esegetica, valorizzando il significato dell'avverbio "esclusivamente", si sarebbe potuto sostenere che il decretatore avesse voluto limitare imperativamente la circolazione delle azioni, comprimendo l'autonomia statutaria dell'ente attraverso il riconoscimento della legittimazione a divenire soci di Patrimonio dello Stato Spa ai soli soggetti contenuti nel catalogo previsto dall'art. 7, comma 3, al quale dunque si sarebbe dovuto attribuire natura tassativa. In questa prospettiva, il senso della disposizione sarebbe stato più o meno questo: "Le azioni di patrimonio non possono circolare liberamente. Il ministero può trasferirle soltanto ai soggetti di cui al comma 3". Accettando questa lettura si sarebbe comunque dovuto chiarire ulteriormente se il trasferimento doveva avvenire necessariamente a titolo gratuito oppure se il ministero avrebbe potuto anche chiedere un corrispettivo, attuando un trasferimento a titolo oneroso (ovviamente solo a favore dei soggetti contenuti nel catalogo).

b) Secondo una diversa impostazione, valorizzando altri elementi letterali, si sarebbe potuto sostenere che il decretatore, lungi dal voler limitare coattivamente la circolazione delle azioni - e quindi dal voler sottrarre tale materia all'autonomia statutaria dell'ente - avesse inteso, più semplicemente, conformare l'autonomia negoziale del socio-ministero, limitandone la sola facoltà di trasferimento *a titolo gratuito*, senza cioè incidere in alcun modo sulla facoltà di trasferimento *a titolo oneroso*. In altre parole la norma in questione avrebbe potuto essere letta pressappoco così "il ministero-socio può trasferire a titolo oneroso le proprie azioni a chiunque. Esso può però anche decidere di trasferirle a titolo gratuito: se sceglie questa soluzione, cessionari possono essere soltanto i soggetti contemplati nell'elenco indicato al comma 3"

Come si può vedere i risultati cui poteva condurre l'interpretazione letterale della norma erano tra loro quasi antitetici. A ciò si aggiunga che lo stesso catalogo dei soggetti legittimati ad essere cessionari delle azioni, oltre ad essere molto esteso, rivelava - sempre dal punto di vista dell'interpretazione letterale - una certa indeterminatezza di fondo, causata dal polimorfismo tanto della nozione di "controllo" di una società (cfr. art. 2359 cod. civ.), quanto della nozione di "detenzione *diretta o indiretta*" dell'intero capitale sociale di un ente societario.

Ed è proprio coll'intento di eliminare tali incertezze che in sede di conversione in legge sono state apportate alcune modifiche.

La nuova versione della norma, tuttavia, non risolve i problemi ermeneutici ma si limita a spostare gli equilibri tra le molteplici interpretazioni comunque possibili.

L'[art. 7, comma 3, della l. 112/2002](#), infatti, prevede che "le azioni sono attribuite al ministero dell'Economia e delle Finanze. Il ministero può trasferire a titolo gratuito la totalità delle azioni, o parte di esse, ad altre società di cui il ministero detenga direttamente, l'intero capitale sociale".

Dal punto di vista letterale saltano immediatamente agli occhi del lettore due dati: da un lato, è scomparso l'avverbio "esclusivamente"; dall'altro, si è assottigliato il novero dei soggetti contemplati dal legislatore come possibili cessionari a titolo gratuito delle azioni attualmente possedute dal ministero dell'Economia e delle Finanze, novero che si riduce oggi alle sole società delle quali il ministero stesso detenga *direttamente* l'intero capitale sociale [19].

Comunque, nonostante le modificazioni, della disposizione in questione possono darsi ancor oggi due diverse interpretazioni.

a) In virtù della nuova formulazione, con la scomparsa dell'avverbio "esclusivamente", risulta rafforzata l'opzione esegetica secondo cui il legislatore avrebbe inteso semplicemente conformare l'autonomia negoziale del ministero dell'Economia e delle Finanze, delimitandone la possibilità di procedere a trasferimenti *a titolo gratuito* delle azioni di Patrimonio dello Stato Spa. Così interpretata, la nuova versione dell'art. 7, comma 3 sembra avere una fattispecie assai limitata, relativa ai soli negozi di trasferimento di azioni di Patrimonio dello Stato Spa nei quali il ministero sia *cedente*, e non anche quelli in cui risulti *cessionario*. Inoltre, nulla è detto, relativamente ai (successivi) negozi di trasferimento delle

partecipazioni nei quali il ministero non sia né cedente né cessionario; né alcunché viene previsto in ordine ad eventuali aumenti di capitale deliberati dal socio-ministero e sottoscritti da soggetti diversi.

In questa prospettiva, la compagine sociale di Patrimonio dello Stato Spa dovrebbe considerarsi - dal punto di vista del legislatore - totalmente fungibile, non esistendo né alcun limite soggettivo all'ingresso di nuovi soci, né alcun vincolo in capo al ministero dell'Economia e delle Finanze a mantenere una qualsivoglia partecipazione azionaria: in altre parole, il legislatore della conversione non solo non avrebbe inteso attribuire alla struttura unipersonale un significato peculiare in ordine allo svolgimento dell'oggetto sociale, ma neppure avrebbe ritenuto rilevante e indefettibile - a questo medesimo fine - la presenza, all'interno della compagine sociale, di determinati soci.

Questa lettura dell'art. 7, comma 3, dunque, preserva l'autonomia statutaria dell'ente relativamente all'eventuale limitazione della circolazione delle azioni.

b) L'opzione interpretativa dell'art. 7, comma 3 che considera tassativo il catalogo ivi contenuto dei possibili cessionari delle azioni di Patrimonio dello Stato Spa possedute dal ministero, sebbene con la scomparsa dell'avverbio "esclusivamente" risulti privata della sua base letterale, resta tuttavia pur sempre possibile. Se si adotta tale angolo visuale deve dirsi che il legislatore ha inteso sottrarre all'autonomia statutaria dell'ente la materia "circolazione delle azioni" predeterminando tassativamente l'*identità* dei possibili cessionari delle partecipazioni del ministero dell'Economia e delle Finanze: nella prospettiva del legislatore singolare, dunque, solo la presenza di determinati soci (e non di altri) all'interno della compagine sociale garantirebbe il corretto adempimento della missione affidata alla società Patrimonio dello Stato Spa.

Adottando questa opzione esegetica, peraltro, resterebbe comunque da chiarire se i trasferimenti alle società unipersonali partecipate dal ministero dell'Economia e delle Finanze possano avvenire soltanto a titolo gratuito - di talché il legislatore avrebbe imperativamente predeterminato, oltre all'*identità* dei possibili cessionari, anche l'*entità del corrispettivo* - oppure possano avvenire anche a titolo oneroso, con la conseguenza che la determinazione dell'*entità del corrispettivo* sarebbe rimessa all'autonomia negoziale delle parti.

Stanti queste possibili interpretazioni dell'art. 7 comma 3, occorre sottolineare che lo statuto sociale di Patrimonio dello Stato Spa, approvato nel novembre del 2002, ha previsto, all'art. 6, che " le azioni sono nominative e possono appartenere al ministero dell'Economia e delle Finanze ovvero ad altre società di cui il ministero dell'Economia e delle Finanze detenga direttamente l'intero capitale sociale".

Tale formulazione è compatibile con entrambe le opzioni esegetiche sopra illustrate.

Ed infatti chi intenda l'art. 7, comma 3 come norma che sottrae *all'autonomia statutaria dell'ente* la disciplina della circolazione delle azioni, affermerà che se l'art. 6 dello statuto avesse avuto un contenuto diverso da quello che ha sarebbe stato illegittimo per contrarietà a norma imperativa [20]: trattandosi di una *clausola di gradimento ex lege*, soltanto una disposizione di rango legislativo potrebbe modificarla consentendo il trasferimento delle azioni a soggetti diversi da quelli contemplati dall'art. 7, comma 3.

Viceversa, chi intenda l'art. 7, comma 3 come limite *all'autonomia negoziale del solo ministero-socio* affermerà che la clausola contemplata dall'art. 6 è il frutto dell'esercizio dell'autonomia statutaria dell'ente [21] (autonomia che non è in alcun modo compressa dal legislatore singolare) e può dunque essere modificata o eliminata in ogni momento attraverso una deliberazione adottata dall'assemblea straordinaria, senza che vi sia bisogno di alcun intervento legislativo *ad hoc*: l'art. 6 dello statuto, in altre parole, sarebbe una *clausola di gradimento volontaria*, non imposta dal legislatore. In questa prospettiva, l'eventuale modificazione (o cancellazione) dell'articolo 6 dello statuto dipenderebbe esclusivamente dalla volontà dei soci.

Da quanto detto si evince che, dal punto di vista legislativo, a seconda dell'interpretazione dell'art. 7, comma 3 che si reputa più fondata, Patrimonio dello Stato Spa può essere alternativamente considerata "*ad azionariato totalmente fungibile*" o "*ad azionariato limitatamente fungibile*". Attualmente Patrimonio

dello Stato Spa si presenta in concreto come società per azioni unipersonale a partecipazione pubblica e, in virtù del contenuto dell'art. 6 dello statuto sociale, "*ad azionariato limitatamente fungibile*". Si tenga tuttavia presente che - qualunque sia il significato che si attribuisce all'art. 7, comma 3 - né la struttura unipersonale, né la partecipazione al capitale sociale di soggetti pubblici sono caratteri essenziali dell'ente, ben potendo accadere - anche secondo l'interpretazione più restrittiva - che alla società partecipino, in seguito al trasferimento delle azioni del ministero dell'Economia e delle Finanze, una pluralità di soggetti aventi natura privata (le società delle quali il ministero detenga direttamente l'intero capitale sociale) [22].

7. Le altre disposizioni

Possono essere inquadrate nell'ambito delle norme di organizzazione anche l'art. 7, comma 6, il quale prevede che "il rapporto di lavoro del personale dipendente della società è disciplinato dalle norme di diritto privato e dalla contrattazione collettiva" e l'art. 7, comma 12-bis, a mente del quale "il conto consuntivo, economico e patrimoniale della Patrimonio dello Stato Spa è allegato, ogni anno, al rendiconto generale dello Stato. Un apposito allegato al rendiconto generale dello Stato contiene il conto consolidato della gestione di bilancio statale e della gestione di Patrimonio dello Stato Spa". Con quest'ultima disposizione, assente nella versione originaria del d.l. 63/2002, il legislatore della conversione [23] - come si è giustamente sottolineato [24] - ha voluto consentire "alla Corte dei conti, in sede di parificazione del Rendiconto generale dello Stato, di riferire al Parlamento anche sulla gestione di Patrimonio dello Stato Spa"

Eccentrico rispetto all'organizzazione e al funzionamento di Patrimonio dello Stato Spa ma particolarmente rilevante per il suo portato potenziale è, infine, l'art. 7, comma 10-bis ove si prevede che "il comma 4, dell'art. 24 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 e successive modificazioni è sostituito dal seguente: "4. Con riferimento agli immobili utilizzati dalle amministrazioni dello Stato, anche ad orientamento autonomo, e dalle agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, appartenenti al demanio o comunque in uso gratuito, il ministro dell'Economia e delle Finanze, con uno o più decreti aventi natura non regolamentare, individua singoli beni o categorie di beni per i quali, a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo, è dovuto un canone d'uso determinato con i decreti stessi con riferimento ai fitti di mercato dei beni medesimi".

La norma attribuisce al ministro dell'Economia e delle Finanze il potere di imporre a determinati enti che utilizzino gratuitamente beni immobili dei quali non sono proprietari l'obbligo di pagare un corrispettivo al proprietario. In proposito, dal punto di vista esegetico, sembra utile evidenziare, da un lato, che, in assenza di particolari distinguo, dalla disposizione in questione sembra doversi desumere che il canone d'uso, una volta imposto, dovrà essere pagato al proprietario, quale che sia l'identità o la natura di quest'ultimo; dall'altro, che non è facile comprendere se il legislatore disponendo il "riferimento ai fitti di mercato dei beni medesimi" abbia voluto vincolare in modo stringente il ministro, imponendogli di determinare un corrispettivo corrispondente a quello di mercato (essendo quest'ultimo determinabile in modo quasi obiettivo) o, più semplicemente, abbia voluto indicare il parametro cui commisurare il canone, senza intaccare il potere del ministro di determinare concretamente e liberamente il quantum (ciò vorrebbe dire che il ministro potrebbe, ad esempio, stabilire indifferentemente che l'ente paghi un canone pari a un decimo oppure al doppio del prezzo di mercato).

8. La natura di Patrimonio dello Stato Spa: conclusioni

L'esegesi dello statuto singolare dettato dall'art. 7 della l. 112/2002 condotta nelle pagine precedenti non consente di raggiungere conclusioni certe. Infatti, stante la "malleabilità" di molte delle disposizioni che fanno parte di tale statuto, i limiti di azione della Patrimonio dello Stato Spa potranno essere individuati soltanto sul piano dell'attività concreta. Tuttavia, sembra possibile pronunciarsi fin d'ora sulla questione della natura giuridica dell'ente in questione.

Chiedersi se Patrimonio dello Stato Spa debba considerarsi soggetto pubblico o soggetto privato non sembra operazione inutile o meramente nominalistica: si pensi, per fare solo un esempio, che sotto il profilo della titolarità dei beni la qualificazione di Patrimonio dello Stato Spa come ente pubblico consentirebbe di considerare i negozi di trasferimento posti in essere secondo le modalità di cui all'art. 7, comma 10, come negozi di trasferimento tra enti pubblici, con la conseguenza che non sarebbe fondata l'affermazione secondo cui l'art. 7, comma 10, prefigura "...una nuova tipologia di beni demaniali che, in deroga alla disciplina generale che attribuisce la titolarità di tale categoria di beni esclusivamente allo Stato e agli enti territoriali tipici della demanialità si caratterizzerebbero per il fatto di mantenere natura e regime giuridico, pur appartenendo a un soggetto di diritto privato" [25].

Non essendo questa la sede per riassumere tutti i contrastanti orientamenti, giurisprudenziali e dottrinali, relativi alla natura pubblica o privata degli enti denominati società per azioni che il legislatore singolare costituisce direttamente o impone di costituire, basti ricordare che la giurisprudenza amministrativa [26] più recente - sulla scorta di quanto sostenuto da una parte della dottrina [27] - riconosce natura di soggetto pubblico a tali enti qualora essi:

- a) siano stati istituiti direttamente dalla legge;
- b) siano regolati da norme singolari che pongono delle deroghe al regime societario tipico;
- c) siano partecipati in via maggioritaria da soggetti pubblici;
- d) perseguano fini di interesse pubblico;
- e) possano prescindere dal mero intento lucrativo.

Se questi sono i caratteri che consentono di qualificare come pubblico un ente cui la legge abbia attribuito il *nomen* di "società per azioni", Patrimonio dello Stato Spa, presentandoli tutti, dovrebbe considerarsi ente pubblico.

Note

[1] Come testimoniato da un recentissimo libro di S. Settis, significativamente intitolato *Italia Spa: L'assalto al patrimonio dello Stato*, Torino, 2002.

[2] Si allude al Presidente della Repubblica e al Presidente del Consiglio dei ministri: per i contenuti v. [comunicato stampa del 15 giugno 2002](#) e [comunicato stampa 2 luglio 2002](#).

[3] Si allude alle modifiche subite dall'art. 7 del decreto legge 15 aprile 2002, n. 63 al momento della conversione in legge, avvenuta con l'art. 7 della legge 15 giugno 2002, n. 112.

[4] Sulle società legali è imprescindibile il riferimento all'opera di colui che più di ogni altro ha approfondito il tema, oltretutto C. Ibba, *Le società legali*, Torino, 1992.

[5] Così C. Ibba, *La "legificazione" della Monte Titoli Spa*, in *Riv. dir. civ.*, I, 1991, 191ss.

[6] L'aggiunta della formula "nel rispetto dei requisiti e delle finalità proprie dei beni pubblici" dovrebbe, nell'intenzione del legislatore della conversione, fugare i dubbi di coloro che, dopo l'emanazione del d.l. 63/2002 avevano paventato la possibilità che Patrimonio dello Stato potesse procedere all'alienazione di qualunque bene pubblico, demaniale e non, senza distinzioni.

[7] Come giustamente sottolineato da uno dei primi commentatori della norma (cfr. A. Mari, *La Patrimonio dello Stato Spa*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 817 ss., 821) secondo il quale "l'ambito oggettivo di competenza attribuito alla società risulta assai ampio e indeterminato" e che dunque "la definizione esatta dello scopo sociale e della struttura societaria sembra demandata, in prevalenza, allo statuto da approvare dalla prima assemblea".

[8] V. A. Mari, *La Patrimonio dello Stato Spa*, cit., 822.

[9] Il cui articolo 1 attribuisce all'agenzia compiti di individuazione, con decreti dirigenziali, dei beni immobili pubblici distinguendo tra demanio, patrimonio indisponibile e patrimonio disponibile.

[10] Di tali compiti si parlerà più oltre. In proposito A. Mari, *La Patrimonio dello Stato Spa*, cit. 822 specifica che "il riferimento è alla formulazione degli indirizzi strategici per quanto riguarda la Patrimonio dello Stato Spa (art. 7, comma 4, d.l. 63/2002 convertito in l. 112/2002) ed alla convenzione annuale con la quale vengono fissati i servizi dovuti e gli obiettivi da raggiungere da parte dell'agenzia del Demanio (art. 59, comma 2, d.lg. 300/1999)".

[11] Come sostenuto da A. Mari, *La Patrimonio dello Stato Spa*, cit., 822.

[12] Cfr. dipartimento per la Funzione pubblica, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma, 1993, 50 citato da A. Mari, *La Patrimonio dello Stato Spa*, cit., 820, nota 18, ove si afferma che "va sfatato un mito: quello che si voglia o si possa alienare o gestire in forme economiche produttive beni in uso collettivo o di interesse ambientale, o artistico o paesaggistico. Questi sono patrimonio, prima che dello Stato o di altri enti pubblici, della collettività e sono ad esso indissolubilmente legati".

[13] Categoria nella quale vanno ricompresi, secondo quanto previsto dall'art. 822, secondo comma del codice civile anche "gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistici a norma delle leggi in materia" che appartengono allo Stato.

[14] Per un commento a tale legge v. I. Borrello, *La cartolarizzazione dei proventi delle dismissioni immobiliari* in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 128.

[15] Non essendo cioè chiaro se essa possa agire o meno nel ruolo di società-veicolo ex art. 3, comma 1 della l. 410/2001.

[16] Direttiva Cipe del 19 dicembre 2002, dal comunicato diramato dall'ufficio stampa del ministero dell'Economia, che si riporta per intero:

1. Obiettivi e vincoli

La società valorizzerà, gestirà con efficienza ed alienerà il patrimonio dello Stato rispettando requisiti, vincoli e finalità proprie dei beni pubblici e tutte le tutele esistenti su di essi.

2. Definizione dell'ambito dei beni trasferibili

Potranno essere trasferiti alla Patrimonio Spa crediti, concessioni, beni immateriali, beni mobili ed immobili, ogni componente dell'attivo dello Stato incluse le partecipazioni in società nel caso in cui esse operino esclusivamente nel settore immobiliare.

3. Beni di particolare valore storico, artistico, culturale ed ambientale

Il loro trasferimento alla società non modificherà in alcun modo i vincoli gravanti su di essi. La loro alienazione potrà avvenire esclusivamente se (e nelle modalità in cui) la legge vigente lo consente e in ogni caso previa autorizzazione del ministero per i Beni e le Attività culturali o del ministero per l'Ambiente e la tutela del Territorio.

4. Tutela del patrimonio

Patrimonio Spa osserverà tutte le forme di tutela previste per la difesa del demanio e del patrimonio indisponibile, rispettando in materia il ruolo di ogni amministrazione competente. In particolare porrà particolare attenzione alla tutela dei beni di valore artistico, storico, paesistico ed ambientale, rispettando i ruoli e collaborando con i due ministeri competenti, ai quali fornirà periodiche relazioni dettagliate.

5. Struttura operativa e principi

La struttura operativa della società sarà snella; inoltre Patrimonio Spa opererà seguendo i principi di imparzialità, trasparenza, efficienza ed economicità.

6. Codice etico e relazione annuale

La società si doterà di un proprio codice etico di comportamento. Inoltre, attraverso il dipartimento del Tesoro, presenterà al Cipe, per il successivo inoltro al Parlamento, una relazione di sintesi annuale sull'attività svolta.

7. Collaborazione con le amministrazioni coinvolte

Patrimonio Spa manterrà una stretta collaborazione, per i rispettivi ambiti di competenza, con: ministero dell'Economia e delle Finanze, ministero per i Beni e le Attività Culturali, ministero per l'Ambiente e la tutela del Territorio, amministrazioni centrali dello Stato, agenzia del Demanio ed enti locali coinvolti.

[17] E' altresì dubbia la forma degli atti in questione. Per fare un esempio, in L. Enriques, *Una figura anomala (e transitoria?) di investitore istituzionale: il Ministero del Tesoro*, in *Riv. dir. impr.*, 1998, 48 si sottolinea che il Tesoro "impartisce le direttive strategiche e ne controlla l'esecuzione nell'ambito dei poteri conferitigli dal codice

civile mentre spetta agli amministratori della società attuarle nella loro piena disponibilità": se così fosse, il "potere" di indirizzo strategico potrebbe anche non estrinsecarsi in atti formali e distinti dalle deliberazioni di voto in assemblea.

[18] In proposito nella lettera del Presidente della Repubblica al Presidente del consiglio si legge che "importante è l'aver precisato che la valorizzazione, la gestione e l'eventuale alienazione del patrimonio dello Stato debba avvenire "nel rispetto dei requisiti e delle finalità propri dei beni pubblici " e che la definizione degli indirizzi strategici della società Patrimonio dello Stato Spa sia disposta dal ministro dell'Economia e delle Finanze "previa definizione da parte del Cipe delle direttive di massima". La deliberazione dei criteri di massima da parte del Cipe sarà la sede per la ponderazione di tutti gli interessi coinvolti dalle attività di gestione dei beni del patrimonio dello Stato, in modo da assicurare che la valorizzazione del patrimonio stesso (affidata alla Patrimonio Spa) sia coerente non solo con i principi di economicità e di redditività ma anche con il rigoroso rispetto dei "valori" che attengono alle "finalità proprie dei beni pubblici", intese alla luce dei principi costituzionali che riguardano la tutela dei predetti beni, e in primo luogo di quelli culturali e ambientali, che costituiscono identità e patrimonio comune di tutto il Paese".

[19] Alla fine di giugno del 2002 risultavano totalmente partecipate dal ministero dell'Economia e delle Finanze 14 società tra loro eterogenee: Consap Spa; Gestore della rete di trasmissione nazionale (Grtn) Spa; Società gestione impianti nucleari (Sogin) Spa; Iri Spa; Rai Holding Spa; Sviluppo Italia Spa; Italia lavoro Spa; Sogesid (Società per la gestione degli impianti idrici) Spa; Consip Spa; Poste italiane Spa; Cinecittà Holding Spa; Eti Spa; Ferrovie dello Stato Spa; Enav Spa.

[20] In questa prospettiva, peraltro, l'eventuale cessione da parte del ministero a soggetti diversi da quelli previsti dalla norma andrebbe considerata nulla per contrarietà a norma imperativa.

[21] Una clausola siffatta - pur risultando opponibile ai cessionari delle azioni che, se privi del requisito richiesto, non potranno esercitare né i diritti sociali amministrativi e né quelli patrimoniali - non rende nulli i negozi di alienazione delle azioni a soggetti diversi da quelli da essa contemplati.

[22] Ciò, ovviamente, se si considerano queste ultime soggetti privati.

[23] Si noti infatti che tale disposizione mancava nella versione originaria del decreto legge.

[24] A. Mari, *La Patrimonio dello Stato Spa*, cit., 821.

[25] Così si esprimono le schede di lettura del provvedimento prodotte dal servizio studi della Camera dei deputati citate da A. Mari, *La Patrimonio dello Stato Spa*, cit., 821, nota 27.

[26] Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 17 settembre 2002, n. 4711, in www.giust.it.; Cons. Stato, Sez. VI, 2 marzo 2001, n. 1206, in *Foro it.*, 2002, III, 423 ss. nonché Cons. Stato, Sez. VI, 5 marzo 2002, n. 1303, in www.giust.it.

[27] Vedi, per tutti, [M. Renna. La Sibec Spa tra realtà normativa e prospettive di attuazione. in Aedon 2/1998.](#)