



LE SOCIETÀ A CONTROLLO PUBBLICO – LE DERIVE VERSO SPONDE PRIVATISTICHE

Marcovalerio Pozzato
Presidente della Sezione della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna



Controllo pubblico di una società: situazione in cui una o più Amministrazioni pubbliche esercitano un'influenza dominante, in cui si realizza controllo e indirizzo delle decisioni aziendali

Influenza dominante: attraverso la detenzione di maggioranza voti in Assemblea ordinaria

OVVERO altri mezzi che permettono di indirizzare significativamente scelte strategiche e finanziarie della Società



Controllo “di diritto” o “di fatto”

di diritto si realizza allorché Amministrazione pubblica possiede maggioranza dei voti nell'assemblea ordinaria della Società ovvero quando possieda voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante

di fatto nel momento in cui, anche in assenza di una maggioranza di voti, Amministrazione pubblica abbia la possibilità di esercitare un'influenza determinante sulle decisioni della società

ad esempio attraverso accordi parasociali o altre forme di accordo che assicurano un controllo

Ex art. 2359 c.c. una società è controllata quando altra società detiene maggioranza dei voti esercitabili in Assemblea ordinaria o quando dispone di voti sufficienti per esercitare influenza dominante



Società a controllo pubblico possono assumere diverse forme in particolare utilizzati i modelli di società per azioni (s.p.a.) o di società a responsabilità limitata (s.r.l.) con creazione diretta da parte di Stato o di enti locali per erogare servizi di interesse pubblico

società pubblica controllata può definirsi come realtà societaria in cui un'Amministrazione pubblica esercita influenza significativa su decisioni aziendali assicurando costante verifica di finalità pubbliche e di presupposti per l'esistenza di partecipazione pubblica

SS.RR. in sede di controllo, del. 11 del 20 giugno 2019 hanno chiarito che categoria delle “società a controllo pubblico”

contiene anche società partecipate da più Amministrazioni pubbliche, ciascuna delle quali titolare di diritti di voto inferiori a 50% di quelli complessivi, le quali dispongano complessivamente in Assemblea ordinaria dei voti previsti da art. 2359 c.c.

turning point e punto di approdo di un serrato confronto dottrinario: varie interpretazioni in base a cui molte società a partecipazione pubblica plurima tentavano di sottrarsi a disposizioni contenute in Testo Unico delle Società partecipate

dibattito fra operatori ruotava intorno a interpretazione di “controllo” prevista a art. 2, c. 1, lett. b), del TUSP e a quella di “società a controllo pubblico” prevista a successiva lettera m).



Nozione di “controllo” di riferito decreto legislativo implica “la situazione descritta nell’articolo 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all’attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che

condividono il controllo”

la definizione di “società a controllo pubblico” è legata a situazione in cui “una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)”

Già la Struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche del Ministero dell’economia e delle finanze, con l’orientamento del 15 febbraio 2018, aveva evidenziato alcuni concetti fondamentali, in particolare :

1. le definizioni di “controllo” positivizzate dal D. Lgs. 175/2016, rilevano ai soli fini dell’esatta perimetrazione, oggettiva e soggettiva, delle disposizioni di tale testo unico e non anche per l’applicazione di altre norme, in particolare del Codice civile;
2. il TUSP dispone che, su stesse materie, norme del Codice civile e, in generale, norme di diritto privato, sono recessive rispetto a norme contenute nel decreto legislativo regolante la materia ; medesimo criterio di prevalenza vale quindi anche in sede di individuazione dell’aggregato delle “società a controllo pubblico”;
3. i concetti di “controllo” introdotti dal D. Lgs. 175/2016 sono più ampi (o comunque non esattamente coincidenti) di quelle civilistiche;



4. l'interpretazione letterale dell'art. 2 del TUSP , basata su combinato disposto delle lettere b) ed m) e del richiamo integrale della seconda alla prima e della riferibilità della situazione descritta dall'art. 2359 c.c. a “una o più” amministrazioni pubbliche socie, è ritenuta anche funzionale all'obiettivo del legislatore di assoggettare le “società a controllo pubblico” a disposizioni più stringenti rispetto a quelle, sicuramente meno rigorose, rivolte a organismi a mera partecipazione pubblica

5. in base a combinato disposto di art. 2, c . 1, lett. b) e m), del TUSP e di art. 2359 c.c. Amministrazioni pubbliche socie vengono individuate come un soggetto unitario, indipendentemente dal fatto che controllo venga svolto da una sola Amministrazione o da più di esse cumulativamente

Sezioni Riunite hanno evidenziato necessaria formalizzazione degli strumenti finalizzati ad esercitare influenza dominante sulla Società : nel caso di compagine societaria a maggioranza o integralmente pubblica le Amministrazioni pubbliche hanno obbligo (e non facoltà) di regolare (ponendo per iscritto) misure e strumenti coordinati di controllo, quali stipula di apposti patti parasociali e/o modifica delle clausole statutarie.

Cennata delibera n. 11/2019 evidenzia come “sia sufficiente, ai fini dell'integrazione della fattispecie delle “società a controllo pubblico”, rilevante quale ambito di applicazione, soggettivo o oggettivo, di alcune disposizioni del D.lgs. n. 175 del 2016, che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del codice civile”



Presupposti per la partecipazione pubblica nelle società

Art. 4 del TUSP declina contesto per la legittimità della partecipazione pubblica in compagini societarie

Scenario regolato da riferita norma di principio delinea in primo luogo perseguimento di finalità istituzionali e sua convenienza economica, oltre a ragioni che giustifichino scelta di gestione diretta o externalizzata del servizio

Partecipazione pubblica è ammessa solo in società per azioni o a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa e deve essere motivata da preminenti ragioni di interesse pubblico, razionalizzazione della spesa e promozione della concorrenza



In particolare, quindi:

- a) la società deve essere necessaria per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente pubblico ;
- b) la partecipazione pubblica deve essere giustificata da ragioni economiche che dimostrino la convenienza e la sostenibilità finanziaria della società.
- c) la scelta tra gestione diretta o esternalizzata del servizio deve essere motivata e giustificata, considerando anche la gestione più efficiente delle partecipazioni pubbliche.
- d) la partecipazione pubblica è ammessa solo in società per azioni o a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa.
- e) la costituzione o il mantenimento di partecipazioni pubbliche devono essere motivati da preminenti ragioni di interesse pubblico, razionalizzazione della spesa pubblica e promozione della concorrenza.
- f) la gestione della società partecipata implica l'applicazione di principi di trasparenza e responsabilità nella gestione delle partecipazioni pubbliche, con importanti conseguenze in ordine agli oneri motivazionali.



Nel quadro descritto il Ministero dell' economia e delle finanze (MEF) svolge un'attività di monitoraggio e revisione periodica delle partecipazioni pubbliche per verificarne l'efficacia e la coerenza con gli obiettivi di interesse pubblico
idea fondamentale della scelta della partecipazione pubblica in società è in conclusione affiancata da ragioni di interesse pubblico, sostenibilità economica e gestione efficiente e trasparente



“sfruttamento” delle lacune normative e i rischi di allontanamento dalle finalità pubbliche

Se lo scenario ordinamentale si presenta finalizzato e coerente, le declinazioni dal punto di vista della creazione di società partecipate pubbliche manifestano vistose criticità, legate, essenzialmente, alla mancanza di clausole statutarie di chiusura; nella sostanza, nelle smagliature degli Statuti societari si sono introdotti soggetti privati, che hanno fortemente condizionato le scelte pubbliche, con il forte rischio dell’allontanamento dalle finalità tipiche gestionali legate alle problematiche territoriali. La finalità di lucro legata alla progettualità manageriale aziendale, in altre parole, ha determinato forti elementi problematici, con importanti ricadute circa l’originaria caratterizzazione in house (e, quindi, con conseguenze per quanto riguarda la non possibilità di affidamento diretto della concessione).

L’introduzione nelle società dei soggetti privati si accompagna al costante rischio di elusione delle stringenti regole recate dal TUSP, determinando un incoerente utilizzo di risorse pubbliche in uno scenario di sfrenato aziendalismo, slegato dalle esigenze della cittadinanza tipicamente territoriali

ibridazione si declina sempre nel senso di sottrarre la compagine societaria ai vincoli propri del riferito Testo Unico, nel tentativo -tuttavia - di mantenere tutte le prerogative proprie delle Società in house

Allo scopo di evidenziare meglio le distorsioni derivanti dall’allontanamento dall’originario modello “puro” di società a controllo pubblico verranno di seguito evidenziate alcune specifiche vicende societarie, con risvolti diversi, esponenziali di possibili linee di tendenza che si presentano come “centrifughe” rispetto alle finalità pubbliche, o quantomeno fortemente condizionate da interessi privati non coincidenti con queste ultime



Il caso della Società Autobrennero - A22

La Società Autostrada del Brennero (A22) è stata costituita alla fine degli anni cinquanta a Trento, per effetto dell'iniziativa degli enti locali localizzati fra Modena e il passo del Brennero.

All'atto della costituzione la Società si configurava come tipicamente in house, posto che l'integralità delle azioni era in possesso di enti pubblici, prevalentemente a carattere territoriale, di rango regionale, provinciale e comunale.

Mancando nello Statuto societario una specifica norma prescrittiva del necessario possesso azionario da parte di enti pubblici, nei primi anni novanta alcuni enti territoriali (fra cui la Provincia di Reggio Emilia), per lo più ricadenti nel contesto regionale emiliano, allo scopo di procurarsi provviste monetarie, cedettero le proprie quote a soggetti privati.

Ad oggi le quote azionarie sono detenute per l'84,75% da enti pubblici, per il 14,16% da privati e per l'1,09% dalla stessa Società, che svolge anche attività di Ente gestore.

Occorre rammentare che la cessione di quote può essere motivata da diverse ragioni, come riorganizzazioni societarie, dismissioni di partecipazioni o nuove strategie di investimento.

L'affidamento "in house", da parte degli enti locali, della concessione per la gestione dell'Autobrennero presenta alcuni tratti distintivi peculiari che lo fanno, in parte, uscire dagli schemi tradizionali



Parere n. 1645/2018 della Sez. I del Consiglio di Stato chiariva già tratti peculiari (se non distorsivi) dell'affidamento della concessione autostradale

Con scadenza della concessione cominciate a emergere criticità che hanno determinato un contenzioso sia dinanzi al Giudice amministrativo, sia dinanzi al Ministero delle infrastrutture e trasporti , nonché dinanzi alla Corte di Giustizia Europea, in ragione di inconfigurabilità di caratteri in house della Società

In settembre 2010 il predetto Ministero aveva indetto un bando di gara per la gestione dell'arteria stradale (la cui concessione a Autobrennero sarebbe scaduta a fine aprile 2014) impugnato da Società da Regione Trentino -Alto Adige e dalle Province di Trento e Bolzano

Contenzioso trovava finale definizione con sentenza del Consiglio di Stato , IV Sezione, n. 1243 del 13 marzo 2014, con annullamento della gara e concessione prorogata

Durante periodo di proroga si sono affacciati differenti possibili percorsi finalizzati a affidamento della concessione a Società:

a) rinnovamento della compagine societaria, con riacquisto delle azioni dai soggetti privati e una sorta di “risarcimento” a loro favore ,

b) ovvero , b) mantenimento degli azionisti privati nella Società, nel quadro di un partenariato pubblico -privato (PPP), con successivo vaglio del bando di gara da parte della Commissione Europea , per quanto concerne in particolare clausole di prelazione in favore di Autobrennero



Scelta del percorso b), che presentava sin dall'inizio l'alea del giudizio negativo a livello comunitario, ha fatto recentemente registrare l'emanazione di un decreto del MIT, in data 26 giugno 2025, che ha sospeso la bandita procedura di gara (avente le caratteristiche di finanza di progetto) fino al 30 novembre 2025 e comunque non oltre la pronuncia della Corte di Giustizia Europea

Bando di gara sospeso prevede in favore della Società un diritto di prelazione, molto problematico secondo Commissione Europea in quanto potenzialmente lesivo della concorrenza

Descritte criticità non si sarebbero presentate qualora

- 1) non si fosse verificata ab origine la cessione di quote azionarie in favore di soggetti privati, ovvero
- 2) i soggetti privati avessero retrocesso ai Soci pubblici le azioni in loro possesso, previo pagamento di un giusto ristoro basato su valore oggettivo di queste ultime.



Scelta del percorso sub a), viceversa, avrebbe reso praticabile affidamento di concessione a Autobrennero, nuovamente divenuta società in house

Configurazione di società pubblica controllata ha peraltro comportato l'inclusione in elenco ISTAT delle Amministrazioni pubbliche

Importante sottolineare che nel mentre Società ha invocato una prelazione evidentemente riconducibile a preminente interesse pubblico, d'altro lato è insorta (infruttuosamente) avverso la propria inclusione nell'apposito elenco ISTAT relativo a società e a aziende pubbliche

Se da un lato Autobrennero ha cercato di essere considerata "pubblica" per quanto concerne una preferenza con riguardo al nuovo affidamento di concessione, dall'altro si oppone alla sua equiparazione a società pubbliche iscritte a elenco ISTAT

Interessante conseguenza dell'inclusione in detto elenco ISTAT consiste in applicabilità di vincoli propri di società pubbliche, quali tetto ai compensi di Amministratori, con problematica applicazione da parte della Società e possibile configurazione di danno erariale in relazione a eventuale versamento di emolumenti non dovuti, in quanto in violazione di Legge



Sentenza n. 29/2024/RIS di Corte dei conti in sede giurisdizionale, in speciale composizione, ha dichiarato estinzione del giudizio avverso impugnazione della Società con riguardo a inserimento in elenco di Amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato per l'anno 2021

A ciò consegue serie di problematiche relative a applicabilità dei vincoli pubblicistici, con particolare attenzione a nuovi parametri di spesa, revisione dei compensi, utilizzo di c.d. “auto - blu”, ristrutturazione del business plan e dei piani pluriennali

Inclusione in elenco di Amministrazioni pubbliche comporta che strutture dirigenziali provvedano in merito a obblighi informativi, nel quadro dei principi di trasparenza e pubblicità che improntano l'attività della P.A. e determinino nuove modalità di redazione del bilancio e del budget, previa nuova analisi delle diverse funzioni aziendali



Il caso della Società Emiliana Trasporti Autofiloviari

Società Emiliana Trasporti Autofiloviari (SETA) nata 1° gennaio 2012 da fusione delle aziende di trasporto pubblico di Modena, Reggio Emilia e Piacenza

Aggregazione ha dato vita a unico gestore del servizio di trasporto pubblico in province di Modena, Reggio Emilia e Piacenza.

Compagine societaria di SETA risulta composta da strutture aziendali di ATCM (Azienda Trasporti Collettivi e Mobilità) di Modena , di TEMPI (Trasporti Elettrici e Meccanici Pubblici Integrati) di Piacenza e di AE-Autolinee di Reggio Emilia

Nascita di SETA ha portato a creazione di unica realtà aziendale per gestione di trasporto pubblico locale su gomma e su ferro (autolinee e filovie) in tre province interessate.

SETA fondata per razionalizzare e ottimizzare servizio di trasporto pubblico locale in province di Modena, Reggio Emilia e Piacenza, unendo risorse e competenze di aziende preesistenti

Appartengono a attuale compagine societaria il Consorzio A.C.T. di Reggio Emilia (15,42%) , il Comune di Piacenza (9,986%) e HERM S.r.l. (42,841%) , nonché altri enti locali delle province di Modena, Reggio Emilia e Piacenza, che detengono complessivamente 50,508% del capitale sociale

Holding Emilia -Romagna Mobilità (HERM) è una holding di partecipazioni che fa capo alla Regione Emilia - Romagna, al

Comune di Bologna, alla Città Metropolitana di Bologna e ad altri Enti locali , come l'Azienda Consorziale Trasporti A.C.T. di Reggio Emilia, la Provincia di Ferrara e il Comune di Ferrara



Nel quadro descritto, afferente a Società avente specifica vocazione territoriale (e conseguenti specifiche finalità) legata a province di Modena, Reggio Emilia e Piacenza, non solo si è registrato l'ingresso di Enti territoriali diversi, tanto come qualificazione (regionali) che come ambito territoriale (Bologna e Ferrara), ma percorsi aziendali sono recati in ottica aziendalistica (con tendenziale non -pubblicità nei confronti degli enti locali) non concordata e concepita da un management risalente alle indicazioni di HERM (sostanzialmente, del Comune/Città Metropolitana di Bologna e della Regione)

Attuali criticità societarie determinano allontanamento da istanze territoriali originarie, in particolare sotto la forma del mancato controllo pubblico (da verificare, in questo contesto, l'effettività del controllo c.d. "analogo") da parte degli enti locali ricadenti nei comprensori provinciali di Modena, Reggio Emilia e Piacenza, nonché per quanto concerne la gestione del personale, la qualità del servizio e la trasparenza delle scelte (cfr. Corte dei conti, Sez. contr. Emilia -Romagna, del. n. 79/2025/VSGO)

Deriva rispetto a previsto controllo dei soci "necessari" (fra l'altro, in possesso di maggioranza azionaria "combinata" nell'Assemblea dei soci), che questi ultimi non sono stati neppure in grado di monitorare (men che meno di controllare) attività sottostanti a processo di fusione delle grandi aziende di trasporto regionali, in un contesto in cui non è soddisfatto neppure presupposto del controllo analogo congiunto, comunque necessario anche per il caso di partecipazione azionaria di minoranza (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 416/2025)



In questo quadro Giudice amministrativo ha evidenziato rilevanti deroghe (c.d. “controllo analogo congiunto”) ai meccanismi tipici di funzionamento delle società di capitali, tali da assicurare a enti pubblici partecipanti un’influenza determinante e un controllo effettivo sulla gestione societaria, attraverso poteri di condizionamento sull’operato manageriale in grado di conformare quest’ultimo a interessi pubblici dei soci



Deviazioni da modello di società pubblica controllata (di cui ai casi riferiti in precedenza) comportano, come immediata conseguenza tendenziale allontanamento da requisiti previsti da art. 4 TUSP per partecipazione pubblica societaria

Mancata previsione degli speciali meccanismi pubblicistici (in deroga al diritto comune) in favore di enti partecipanti comporta evidenti sintomi di illegittimità dell'azione di società partecipata

Costante verifica di presupposti in questione è in generale assicurata (in particolare per società in house) da esercizio del c.d. “controllo analogo”, ovvero da forma di controllo esercitata da ente pubblico su una società in cui detiene una partecipazione, tale da influenzare in modo determinante decisioni strategiche e operative di società, similmente al controllo esercitato sui propri servizi interni (con alcuni distinguo; Corte dei conti, Sez. giurisd. II app., sent. n. 373/2021) , garantendo obiettivi stabiliti da Ente di riferimento e rispettando principi di trasparenza e buona gestione

Controllo è requisito fondamentale per affidamento diretto di servizi a Società in house , ovvero a società interamente partecipate da Enti pubblici , che operano per conto degli stessi per soddisfazione di fini propri a questi ultimi (che non possono coincidere, per quanto concerne gli enti territoriali, con fini di lucro)

Enti pubblici partecipanti (anche di minoranza) devono avere influenza tale da poter orientare decisioni strategiche e operative di Società partecipata, in similitudine (che non è perfetta uguaglianza, come rilevato da giurisprudenza Corte dei conti) di unità interna, ponendo un tipo di controllo che può essere esercitato sia in fase di programmazione e pianificazione, verificando la coerenza degli atti della società rispetto a indirizzi di ente, sia in fase di gestione, monitorando attività e risultati.



In ultima analisi controllo analogo deve costituire sintesi fra potere direzionale di ente socio e autonomia gestionale della società (cfr., Sez. II app., sent. n. 373/2021)

Controllo analogo può essere diretto, quando ente esercita controllo direttamente su società, o congiunto, quando più enti pubblici esercitano controllo insieme ; Consiglio di Stato ha chiarito (cfr. Sez. IV, sent. n. 416/2025 , cit.) condizioni per il controllo analogo congiunto, con specifico riferimento alla società pluripartecipata , a valere anche per i soci in possesso azionario di minoranza

Principi sopraesposti implicano previsione, in Statuto societario, di strutture idonee a assicurare che ciascun ente partecipante sia in grado di controllare attività di società controllata (anche attraverso costituzione, con apposita convenzione ai sensi di art. 30 TUEL, di ufficio comune incaricato della consultazione e del coordinamento dei soci coinvolti, in vista dell'approvazione degli atti fondamentali della vita sociale - cfr. Cass ., SS.UU., ord. n. 18623/2024)

Percorsi di allontanamento dal soddisfacimento delle pubbliche finalità, in riflessioni sopra menzionate (si vedano i casi, peraltro fra loro molto differenti, di Autobrennero e SETA), sono sempre da ricondurre a carenze nella predisposizione degli Statuti societari, laddove questi ultimi non hanno posto chiari vincoli a possesso azionario (da riservare a determinati enti pubblici) o non hanno espressamente evidenziato strutture preposte a controllo analogo

A tali manifeste carenze normative si sono accompagnati processi di introduzione di interessi alieni, vuoi perché espressione di soggetti privati evidentemente finalizzati al lucro, vuoi perché esponenziali di interessi territoriali o rali non coerenti con svolgimento di un servizio indirizzato a una specifica comunità



Da un lato , quindi, problematica può imporre radicali scelte “ri -fondative” (in quanto accompagnate a un mutamento della compagine sociale con eliminazione di interessi privati produttivi di criticità su percorsi di gara che prevedano l’affidamento diretto) ; in altri casi è la formalizzazione de cisionale dei pacchetti di controllo societari pubblici (con appositi patti parasociali) che determina un riassetto in andamento di Società, con adeguata previsione di organismo di controllo analogo che funga (congiuntamente alla presenza di componenti nel Cda di soggetti effettivamente rappresentativi degli Enti di riferimento) da “cinghia di trasmissione” presso Amministratori pubblici, consentendo così prestazione di servizi essenziali per cittadinanza in un contesto di attenta governance aliena da improprie interferenze.

Sempre opportuna, in sintesi, la conclusione di accordi sottoscritti da soci pubblici , regolanti loro rapporti e loro comportamento all’interno di Società; patti che possono riguardare gestione ovvero controllo di quest’ultima, da utilizzare per stabilizzare assetti proprietari o governo di questa, mirando a garantire gestione trasparente e collaborazione tra Enti pubblici soci, in particolare esercitando diritto di voto in modo coordinato durante Assemblee e stabilendo controllo congiunto sulla Società

Pur nella loro flessibilità, patti devono essere formalizzati con molta attenzione e nel rispetto della normativa vigente

