



*Ministero  
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DEL TESORO

DIREZIONE VIII  
STRUTTURA DI MONITORAGGIO E CONTROLLO  
DELLE PARTECIPAZIONI PUBBLICHE

Roma, 15 febbraio 2018

**Orientamento**  
**(ai sensi dell'art. 15, comma 2, del D.Lgs. n. 175/2016)**

**Oggetto:** la nozione di “società a controllo pubblico” di cui all'articolo 2, comma 1, lett. m), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (di seguito “TUSP”).

La corretta individuazione della nozione di “società a controllo pubblico” di cui al TUSP, risulta dall'esame del combinato disposto delle lettere b) ed m) del comma 1 dell'articolo 2 del medesimo testo legislativo.

In dettaglio:

- la lett. b) definisce il “controllo” come la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile<sup>1</sup>, aggiungendo che 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 sia richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo;
- la lett. m) stabilisce che sono “società a controllo pubblico” le “*società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b).*”

---

<sup>1</sup> L'art. 2359 c.c. comprende le seguenti fattispecie:

- a. “controllo di diritto”, ossia il possesso “della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria” della società;
- b. “controllo di fatto”, e cioè il possesso dei “voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria” della società (in concreto, per approvarne le delibere, tra cui, in particolare, quella di revoca degli amministratori);
- c. “controllo contrattuale”, ipotesi nella quale l'influenza dominante è esercitata “in virtù di particolari vincoli contrattuali” che pongono la società in una situazione oggettiva di dipendenza.

Ai fini del controllo di cui alle lettere a. e b. “si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta”, con esclusione, però, dei voti spettanti per conto di terzi (p.e. voti per delega; cfr. art. 2359, comma 2, c.c.). Ne consegue che rientra nella nozione di controllo di cui all'art. 2, comma 1, lett. b), del TUSP, anche il controllo indiretto e, cioè, quello esercitato tramite una società controllata o soggetto diverso.

La lettura combinata delle citate lettere induce a ritenere che il legislatore del TUSP abbia voluto ampliare le fattispecie del “controllo”, prevedendo che:

- a) il controllo di cui all'articolo 2359 c.c. possa essere esercitato da più amministrazioni congiuntamente, anche a prescindere dall'esistenza di un vincolo legale, contrattuale, statutario o parasociale tra le stesse;
- b) si realizzi una ulteriore ipotesi di controllo congiunto, rispetto a quelle di cui alla precedente lettera a), 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”* (rientra in tale fattispecie anche il caso dell'influenza interdittiva attribuita alla Pubblica Amministrazione, come nell'ipotesi del patto parasociale che attribuisce al socio pubblico un potere di veto).

Pertanto, in coerenza con la *ratio* della riforma volta all'utilizzo ottimale delle risorse pubbliche e al contenimento della spesa, al controllo esercitato dalla Pubblica Amministrazione sulla società appaiono riconducibili non soltanto le fattispecie recate dall'art. 2, comma 1, lett. b)<sup>2</sup>, del TUSP, ma anche le ipotesi in cui le fattispecie di cui all'articolo 2359 c.c. si riferiscono a più Pubbliche Amministrazioni, le quali esercitano tale controllo congiuntamente e mediante comportamenti concludenti, pure a prescindere dall'esistenza di un coordinamento formalizzato.

In altri termini, sia l'interpretazione letterale sia la *ratio* sottesa alla riforma nonché una interpretazione logico-sistematica delle disposizioni citate, inducono a ritenere che la “Pubblica Amministrazione”, quale ente che esercita il controllo, sia stata intesa dal legislatore del TUSP come soggetto unitario, a prescindere dal fatto che, nelle singole fattispecie, il controllo di cui all'art. 2359, comma 1, numeri 1), 2) e 3), faccia capo ad una singola Amministrazione o a più Amministrazioni cumulativamente.

Da ultimo, si precisa che, nell'esercizio dei poteri di monitoraggio e controllo di cui all'art. 15, commi 1 e 5, del TUSP, questa struttura si riserva di valutare il contenuto delle dichiarazioni rese e dei dati comunicati dai singoli soggetti tenuti all'adempimento degli obblighi previsti dalla richiamata normativa.

---

<sup>2</sup> Ovvero: i. la maggioranza di voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; ii. la disponibilità di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nella medesima; iii. l'esercizio di un'influenza dominante in virtù di particolari vincoli contrattuali; iv. il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo, richiesto da norme di legge o statutarie o da patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale.