

Deliberazione n. 163/2025/PAR



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marcovalerio Pozzato	Presidente
dott. Tiziano Tessaro	Consigliere
dott.ssa Ilaria Pais Greco	Primo referendario
dott. Antonino Carlo	Referendario
dott. Massimo Galiero	Referendario
dott. Massimiliano Maitino	Referendario (relatore)

Adunanza del 18 dicembre 2025

**Richiesta di parere ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003,
da parte del Comune di Cavezzo (MO)**

VISTO l'art. 100, c. 2, Cost.;

VISTA la L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il T.U. delle Leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

VISTI la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e il D.L. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla L. 20 dicembre 1996, n. 639, recanti disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

VISTA la del. n. 14 del 16 giugno 2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la L. 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L. costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO l'art. 17, c. 31, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102;

VISTO l'art. 6, c. 4, del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la L.R. Emilia-Romagna 9 ottobre 2009, n. 13, istitutiva del Consiglio delle Autonomie locali;

VISTE la del. n. 9/SEZAUT/2009/INPR, la del. n. 3/SEZAUT/2014/QMIG e

la del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti;

VISTE le del. n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

VISTA la richiesta di parere avanzata dal Sindaco del Comune di Cavezzo (MO) in data 23 ottobre 2025;

VISTO il decreto presidenziale n. 52/2025 del 24 ottobre 2025, con il quale la questione è stata deferita all'esame collegiale di questa Sezione regionale di controllo per il giorno 18 dicembre 2025;

VISTA la nota prot. n. 1100756.U del 7 novembre 2025 con cui il Consiglio delle autonomie locali (C.A.L.), ai sensi dell'art. 4, c. 2 e 3, della Convenzione sottoscritta in data 15 maggio 2025 di collaborazione tra Regione Emilia-Romagna, Sezione regionale di controllo e Consiglio delle Autonomie locali in merito all'esercizio delle funzioni di controllo e consultiva di cui alla L. n. 131 del 2003, ha inviato a questa Sezione regionale di controllo la propria istruttoria tecnica, acquisita al protocollo di questa Sezione n. 6572 in pari data;

VISTA l'ordinanza presidenziale con la quale la Sezione è stata convocata l'odierna Camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore, dott. Massimiliano Maitino

FATTO

Il Sindaco del Comune di Cavezzo (MO) ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo una richiesta di parere, ai sensi dell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, in merito ad alcune questioni concernenti l'esecuzione del servizio di trasporto pubblico locale che viene assicurato dalla Società SETA S.p.A.

In particolare, l'Ente formula i seguenti quesiti:

- 1) se, alla luce della composizione societaria di SETA S.p.A., la stessa debba essere considerata società a controllo pubblico ai sensi del TUSP, anche in assenza di formale coordinamento tra i soci pubblici;
- 2) se TPER S.p.A., pur avendo emesso strumenti finanziari quotati, debba essere considerata società a controllo pubblico sostanziale, tenuto conto della sua composizione interamente pubblica;
- 3) se le partecipazioni detenute da TPER S.p.A. in SETA S.p.A. e HERM S.r.l. debbano configurarsi come partecipazioni indirette da parte degli enti locali soci di TPER.

- 4) quali siano gli obblighi del Comune di Cavezzo in merito all'esercizio del controllo previsto dalla normativa vigente, qualora SETA S.p.A. e TPER S.p.A. siano da considerarsi società a controllo pubblico;
- 5) di esprimersi in merito alla natura giuridica di TPER S.p.A. alla luce della quotazione del prestito obbligazionario presso la Borsa di Dublino, come indicato nella deliberazione n. 79/2025. In particolare, si richiede se tale quotazione sia sufficiente per configurare TPER S.p.A. come società quotata in mercato regolamentato ai sensi dell'art. 26 del TUSP, e se tale condizione comporti l'esclusione dell'applicabilità delle norme relative al controllo pubblico e alle partecipazioni indirette da parte degli enti locali, tra cui il Comune di Cavezzo.

Nel contesto l'Ente rappresenta, tra l'altro, quanto segue:

- l'Amministrazione comunale sta avviando una profonda riflessione sull'erogazione del servizio pubblico locale sul proprio territorio tenuto anche conto dei possibili scenari e delle possibili soluzioni alternative che potrebbero essere esplorate e che, preliminarmente, richiedono una espressa e precisa verifica in punto non solo di legittimità ma anche di economicità delle diverse opzioni in campo, non disgiunta ai parametri di efficienza ed efficacia delle modalità attraverso le quali è possibile erogare alla Comunità questo fondamentale servizio;
- il Comune compartecipa a SETA S.p.A., nella cui compagine insiste TPER S.p.A.;
- alla luce delle indicazioni formulate da codesta Sezione di controllo, da ultimo, con la deliberazione n. 79/2025/VSGO, sono emersi alcuni dubbi circa la riconducibilità a criteri di piena legittimità (intesa anche nella sua componente di economicità) dell'attuale assetto partecipativo, dei relativi poteri di controllo pubblico, dei reali obblighi che gli Enti locali devono assolvere in SETA S.p.A. (anche sollecitando eventuali concerti o accordi che riportino al soggetto pubblico la piena disponibilità del controllo sul servizio), anche in vista della prospettazione anche, come detto, di soluzioni alternative nell'espletamento del servizio pubblico locale maggiormente rispondente delle esigenze dei cittadini piacentini.

DIRITTO

1. Verifica dell'ammissibilità della richiesta di parere

L'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003 - disposizione che costituisce il fondamento normativo della funzione consultiva intestata alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti - attribuisce alle Regioni e, di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, anche a Comuni, Province e Città metropolitane la facoltà di richiedere alla Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Preliminariamente, la Sezione è chiamata a verificare i profili di ammissibilità soggettiva (legittimazione dell'organo richiedente) e oggettiva (attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica, generalità ed astrattezza, mancanza di interferenza con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o di diverso ordine giurisdizionale).

1.1 Ammissibilità soggettiva

In relazione al requisito dell'ammissibilità soggettiva, i presupposti per la richiesta del parere devono essere vagliati in relazione alla legittimazione dell'ente ed alla capacità della persona fisica firmataria a essere qualificata come organo dotato di legale rappresentanza.

Al riguardo, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG), questo aspetto sottende l'analisi della legittimazione soggettiva "esterna" ed "interna". La prima, intesa come legittimazione a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo, "*appartiene alle Regioni, che la esercitano direttamente, e a Comuni, Province e Città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito*" (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). L'elencazione dei soggetti legittimati a richiedere pareri alle Sezioni regionali, contenuta nell'art. 7, c. 8, della L. n. 131/2003, è stata ritenuta tassativa dalla giurisprudenza contabile (cfr. Sez. autonomie, del. n. 13/AUT/2007) che è altresì intervenuta per meglio delineare i confini di tale previsione (ad esempio, sancendo che la legittimazione a richiedere pareri possa essere riconosciuta anche in capo alle Unioni di comuni limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall'Unione stessa, posto che a tal fine questa può essere assimilata al comune in quanto proiezione dei singoli enti partecipanti finalizzata all'esercizio congiunto di funzioni di competenza comunale – cfr. Sez. autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2021/QMIG). Per quanto concerne la "legittimazione soggettiva interna", la Sezione delle Autonomie ha chiarito che questa "*riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere*" e che, pertanto, nel caso di un Comune "... ai sensi dell'art. 50, c. 2, TUEL, è il Sindaco

il legale rappresentante dell'ente comunale e, pertanto, tale figura istituzionale costituisce organo di vertice politico con legittimazione soggettiva interna ed esterna a sollecitare l'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti" (cfr. del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG). La richiesta di parere sottoposta all'odierno esame risulta ammissibile sotto l'aspetto soggettivo in quanto sottoscritta dal Sindaco del Comune di Cavezzo, organo legittimato a rappresentare l'Ente.

Per completezza, si rappresenta che l'istanza è stata trasmessa direttamente dal Comune e non per il tramite del Consiglio delle Autonomie locali, organo previsto dell'art. 123 Cost. Tuttavia, l'art. 7, c. 8, della L. 131/2003, nel prevedere che le richieste possano essere formulate "di norma" tramite il Consiglio delle Autonomie locali, non esclude che ci sia un rapporto diretto tra le Amministrazioni richiedenti il parere e le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

1.2 Ammissibilità oggettiva

Il perimetro della riconducibilità della richiesta di parere alla materia della contabilità pubblica è stato delineato dalla Corte dei conti in diverse pronunce susseguitesi nel tempo (cfr. Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, del. n. 54/CONTR/10; Sez. delle Autonomie, del. n. 14/SEZAUT/2022/QMIG e n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

Con del. 17 novembre 2010, n. 54, le Sezioni Riunite hanno chiarito che la nozione di contabilità pubblica comprende, oltre alle questioni tradizionalmente ad essa riconducibili (sistema di principi e norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici), anche i *"quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti da principi di coordinamento della finanza pubblica (...), contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"*.

La Sezione delle Autonomie, con la del. n. 3/2014/SEZAUT, ha operato ulteriori ed importanti precisazioni rilevando come, pur costituendo la materia della contabilità pubblica una categoria concettuale estremamente ampia, i criteri utilizzabili per valutare oggettivamente ammissibile una richiesta di parere possono essere, oltre "... all'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio dell'ente", anche l'attinenza del quesito proposto ad "... una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo sulle autonomie territoriali". È stato, altresì, ribadito come *"materie estranee, nel loro nucleo originario alla contabilità*

pubblica – in una visione dinamica dell’accezione che sposta l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inherente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica”. Solo in tale particolare evenienza, una materia comunemente afferente alla gestione amministrativa può venire in rilievo sotto il profilo della contabilità pubblica.

Al contrario, la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini, la possibile interferenza con funzioni requirenti e giurisdizionali delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti o di altra Magistratura, nonché il rischio di un inserimento nei processi decisionali degli enti territoriali (che ricorre quando le istanze consultive non hanno carattere generale e astratto), precludono alle Sezioni regionali di controllo la possibilità di pronunciarsi nel merito.

In altre parole, con la del. n. 3/2014 la Sezione delle Autonomie conferma l’ambito entro il quale ricondurre la nozione di “contabilità pubblica” come sopra riportata, senza, tuttavia, escludere ma, anzi, riconoscendo espressamente, che ulteriori quesiti possono essere conosciuti dalle Sezioni regionali se e in quanto “connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all’art. 117, c. 3, Cost. – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”. Essa, nondimeno, non può neppure estendersi sino a ricoprendere tutti i vari ambiti dell’azione amministrativa con l’ulteriore conseguenza che le Sezioni regionali di controllo diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali” (cfr. del. n. 5/2006 Sez. delle Autonomie).

Rientrano, quindi, nel perimetro di tale materia la "normativa ed i relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l’attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendo in particolare la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l’acquisizione delle entrate, l’organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l’indebitamento, la rendicontazione ed i relativi controlli" (cfr. del. n. 5/2006 Sez. delle Autonomie).

Inoltre, in una visione dinamica della materia che abbia per oggetto non solo la gestione del bilancio, ma anche la tutela dei suoi equilibri e della finanza pubblica in generale, la funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti può estendersi sino a ricoprendere tutti quei *“quesiti che risultino connessi alle*

modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio" (cfr. del. n. 54/2010 Sez. Riunite in sede di controllo) e ciò anche se tali materie risultino estranee nel loro nucleo originario alla "materia della contabilità pubblica". In particolare, si configura l'attinenza alla materia della contabilità pubblica quando ricorrono, specificamente, le condizioni delineate dalla delibera n. 17/2020/QMIG, in cui cioè "*la nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti «strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa» o, in altre parole, situazioni in cui possono rinvenirsi quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore*" (cfr. Corte conti, Sez. Aut., del. n. 5/SEZAUT/2022/QMIG).

Alla luce di quanto sopra, pertanto, dovranno ritenersi inammissibili le richieste di parere concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una partecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti nell'espletamento delle sue funzioni magistratuali, anche di controllo.

Del pari, non potranno ritenersi ammissibili richieste di parere per la cui soluzione "*non si rinvengono quei caratteri - se non di esclusività - di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore*" (cfr. del. n. 3/2014 Sez. Autonomie), né istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza generalizzata in merito a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa. Il pericolo è quello che, attraverso l'irragionevole estensione oggettiva dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo, la Corte dei conti sia immessa "*nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale*" (così, ancora, Sez. Aut., del. n. 5/AUT/2006, nonché Sez. Riunite in sede di controllo, del. n. 54/CONTR/10, cit., la del. 12 maggio 2011 e la del. n. 27/CONTR/11 della medesima Sezione, che sottolineano, a tale riguardo, "la necessaria adeguatezza anche espositiva dell'istanza dell'ente"; nei medesimi

termini, in tempi più recenti, la Sezione delle Autonomie, con del. n. 24/SEZAUT/2019/QMIG che ha concluso per l'inammissibilità della questione di massima posta dalla Sezione remittente, cfr. anche la del. n. 17/SEZAUT/2020/QMIG Sez. Aut.).

Ne discende che i casi non devono essere riferiti a fattispecie concrete, al fine di evitare da un lato l'ingerenza della Corte nelle scelte gestionali da compiere (amministrazione attiva) e dall'altro di evitare una funzione "consulenziale" (generale) sull'attività dell'Amministrazione locale (cfr. Sez. contr. Puglia, del. n. 104/2010 e n. 118/2009), cui spetta procedere alla adeguata ponderazione di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti e adottare le conseguenti scelte decisionali.

Costituisce, altresì, *ius receptum*, il principio secondo il quale la richiesta di parere, pur originando di norma da un'esigenza gestionale dell'amministrazione, deve essere finalizzata ad ottenere indicazioni sulla corretta interpretazione di norme, principi ed istituti, attinenti alla materia contabile; viceversa è preclusa, l'indagine su casi o atti gestionali specifici e puntuali, pregressi o futuri.

Ciò significa che è esclusa qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa che ricade nella esclusiva competenza dell'autorità che la svolge o che la funzione consultiva possa interferire in concreto con competenze di altri organi giurisdizionali.

Diversamente opinando, detta funzione si tradurrebbe in una atipica attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell'operato amministrativo, attivata dall'interessato al fine di precostituire una causa giustificativa diesonero di responsabilità (cfr. per tutte: Sezione autonomie, del. n. 11/SEZAUT/2020/QMIG; Sez. contr. Veneto del. n. 492/2015/PAR, n. 109/2019/PAR e n. 311/2019/PAR).

La Sezione delle Autonomie ha altresì evidenziato che «[l]a presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini [...] può costituire un indicatore sintomatico dell'estranchezza della questione alla "materia di contabilità pubblica". Si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminent rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede» (del. n. 3/2014 cit.).

1.2.1 Sulla base delle coordinate sopra riferite, la Sezione può quindi procedere al vaglio dell'ammissibilità oggettiva dei quesiti formulati dal Sindaco del Comune di Cavezzo.

1.2.2 In primo luogo, vanno tenute distinte le questioni di diritto, ricavabili da alcuni dei quesiti posti, dalle conseguenti scelte gestionali, rimesse all'amministrazione. Su queste ultime, non è ammissibile un pronunciamento di

questa Sezione regionale di controllo, altrimenti determinandosi un'ingerenza nella concreta attività dell'ente, e, in ultima analisi, una partecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza riconosciuta alla Corte dei conti dalla Costituzione. Al riguardo, la Sezione rammenta che la Sezione delle autonomie ha affermato che «una richiesta di parere va dichiarata inammissibile sotto il profilo oggettivo ... ogni qual volta la richiesta di parere non verta sulla corretta interpretazione ed applicazione di norme di legge ma sia volta a chiedere chiarimenti circa i comportamenti ed i provvedimenti da adottare in presenza di un quadro normativo delineato» (Sez. Autonomie, del. n. 2/2023).

Ciò premesso, risulta inammissibile sotto l'aspetto oggettivo il quesito n. 4 con cui il Comune chiede "quali siano gli obblighi in merito all'esercizio del controllo previsto dalla normativa vigente, qualora SETA S.p.A. e TPER S.p.A. siano da considerarsi società a controllo pubblico", trattandosi di scelte gestionali conseguenti alle questioni di diritto sulle quali il Comune chiede a questa Corte di pronunciarsi. Detto ciò, in disparte ogni profilo sull'attività gestionale comunque rimessa all'autonomia dell'Ente, quest'ultimo è in ogni caso tenuto al rispetto degli obblighi evidenziati nella del. n. 11/SSRRCO/QMIG/19 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti.

Con riferimento ai quesiti di cui ai nn. 1, 2, 3 e 5, sebbene siano formulati in merito a fattispecie concrete, si ritiene che possano superare il vaglio di ammissibilità anche sotto il profilo oggettivo per le seguenti ragioni:

- sono orientati a ottenere un chiarimento interpretativo da cui è possibile isolare un carattere generale su disposizioni di sicura rilevanza in materia di contabilità pubblica, secondo una "visione dinamica dell'accezione di contabilità pubblica";
- pur originando da fattispecie concrete, è possibile enucleare quesiti a valenza sufficientemente generale ed astratta;
- difettano di profili di interferenza con altre funzioni intestate alla Corte dei conti o ad altri plessi giurisdizionali.

Questa Sezione prenderà, dunque, in esame i quesiti formulati dall'Amministrazione comunale, offrendo unicamente un'interpretazione delle norme di contabilità pubblica che vengono in rilievo, esclusivamente entro i limiti relativi dell'interpretazione, in via generale ed astratta, della normativa vigente. Ciò premesso, il Collegio riformula i quesiti posti dall'Ente nei termini seguenti:

- a) quesito n. 1: si chiede se una società a capitale pubblico maggioritario sia da considerarsi a controllo pubblico anche in assenza di formale coordinamento tra i soci pubblici;
- b) quesito n. 3: si chiede e se le partecipazioni detenute da una società a capitale interamente pubblico siano da configurarsi partecipazioni indirette da parte delle Amministrazioni socie della stessa;
- c) quesito n. 2: si chiede se l'emissione di strumenti finanziari quotati da parte di una società a composizione interamente pubblica possano o meno escludere l'esistenza del controllo pubblico sostanziale sulla stessa;
- d) quesito n. 5: si chiede se l'emissione di strumenti finanziari quotati, diversi dalle azioni, da parte di una società a composizione interamente pubblica possano o meno escludere, per detta società e per le partecipazioni da questa detenute, l'applicazione del TUSP, delle norme relative al controllo pubblico.

La Sezione prosegue, pertanto, con lo scrutinio di merito delle sole questioni di diritto come sopra riformulate e contrassegnate con le lett. a), b), c) e d).

2. La richiesta del Comune di Cavezzo ha sostanzialmente ad oggetto la definizione del perimetro concettuale di "società a controllo pubblico", al fine di individuare il conseguente trattamento giuridico a questa applicabile. Trattamento che risulta differenziato rispetto a quello dedicato alle società di diritto comune. Al riguardo, nel panorama giuridico sono in astratto rinvenibili 4 tipi di società declinati sulla base della presenza o meno, e della relativa quota di partecipazione (minoritaria, maggioritaria e totalitaria), di soci pubblici:

- società di diritto comune;
- società partecipate da soggetti pubblici in maniera minoritaria;
- società partecipate da soggetti pubblici in maniera maggioritaria;
- società interamente partecipate da soggetti pubblici.

Le ultime tre tipologie di società che si identificano quali "società pubbliche", si differenziano rispetto a quelle di diritto comune per il fatto che alle stesse si applicano regole aggiuntive, e spesso derogatorie, alla disciplina di diritto comune per un triplice ordine di ragioni così sintetizzate:

- natura pubblica del socio che rileva ai sensi dell'art. 97 Cost.;
- natura pubblica delle risorse impiegate che rileva ai sensi degli artt. 81 e 97 Cost.;
- interesse pubblico – inteso quale vincolo teleologico per l'esercizio di pubblici poteri, ancorché mediante l'adozione di atti di natura non

autoritativa – sotteso alla scelta di una pubblica amministrazione di aderire ad un'operazione economica realizzata in forma societaria.

La rilevanza di detto interesse pubblico, da un lato, funge da parametro di legittimità dell'*agere* amministrativo e, dall'altro, dà giustificazione all'intera operazione integrando, quale parametro di validità del negozio, la causa del contratto di società (nell'ipotesi di costituzione di società) o di acquisizione di quota sociale rendendola così lecita.

Quindi a fronte del vicolo teleologico di cui sopra, le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

Alla suddetta preclusione, proprio perché scaturisce dal vincolo teleologico rappresentato dall'interesse pubblico concretamente perseguito, sono assoggettate le pubbliche amministrazioni in quanto *jus receptum* ancor prima di esser novato in una fonte primaria dall'art. 4 del TUSP Ragion per cui tale vincolo risulta immanente per tutte le società pubbliche ivi comprese quelle cui il TUSP non è direttamente applicabile come nelle ipotesi di esclusione previste dagli artt. 1, c. 5, e 26, c. 4, 5 e 5-bis, del TUSP.

Tant'è che la violazione di detta preclusione, da parte di un'amministrazione pubblica, rileva (così come rilevava in epoca antecedente al TUSP) sull'attività amministrativa rendendola illegittima e sugli atti negoziali a quest'ultima conseguenti rendendoli invalidi.

Attesa quindi la rilevanza della natura pubblica del socio, dell'impiego di risorse pubbliche e del vincolo teleologico rappresentato da un interesse pubblico, ne consegue che per le società pubbliche assume un valore di massima valenza giuridica il tema del "controllo pubblico".

Detto tema trova un'esaustiva definizione normativa nella nozione di "controllo" prevista dall'art. 2359 c.c. – a cui, tra l'altro, l'art. 2, c. 1 *lett. b)* e *m)* del TUSP espressamente rinvia senza introdurre alcun elemento di differenziazione – ai sensi del quale sono considerate società controllate:

- 1) le società in cui un'altra società (*rectius* "amministrazione pubblica") dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria (cd. controllo di diritto);
- 2) le società in cui un'altra società (*rectius* "amministrazione pubblica") dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria (cd. controllo di fatto);

3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società (*rectius* "amministrazione pubblica") in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa (cd. controllo negoziale).

Nell'ipotesi di società partecipata in maniera maggioritaria o addirittura totalitaria, il cd. controllo di diritto di cui al punto 1), come chiarito dalla del. n. 11/SSRRCO/QMIG/19 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti (avente funzione di orientamento generale per le Sezioni regionali di controllo), pone una presunzione di controllo pubblico a favore della compagine maggioritaria pubblica.

Tale presunzione, operando un'inversione dell'onere della prova, può esser superata, dalla compagine minoritaria, fornendo prova contraria corroborata da una puntuale motivazione volta alla verifica della non elusione del divieto di cui all'art. 4, c. 1, del TUSP attese le ristrette ipotesi eccezionali di deroga normativamente previste e non suscettibili di estensione analogica. In tali casi eccezionali, ossia di controllo attribuito alla compagine privata minoritaria, la motivazione in questione dovrà dar conto della compatibilità di tale assetto di *governance* con il perseguitamento in concreto dell'interesse pubblico istituzionale attribuito al socio pubblico e che ne giustifica, in punto di legittimità, la partecipazione al capitale di rischio. Detta presunzione opera anche nel caso di compagine maggioritaria pubblica frazionata, ossia quando la maggioranza del capitale sociale è ripartita tra più amministrazioni pubbliche ritenendole accomunate come un unico centro d'interessi operanti, quindi, unitariamente come "Pubblica amministrazione" (cfr. Consiglio di Stato, sent. nn. 3880/2023 e 5289/2025).

Questa Sezione ha, infatti, avuto modo di pronunciarsi in più occasioni sul tema del controllo pubblico (del. n. 131/2021/VSGO, n. 4/2024/VSGO, n. 6/2024/VSGO, n. 136/2024/VSGO, n. 79/2025/VSGO, n. 78/2025/VSGO e n. 77/2025/PARI) richiamando la citata del. n. 11/SSRRCO/QMIG/19 nella quale le Sezioni Riunite in sede di controllo, nel ritenere "*sufficiente, ai fini dell'integrazione della fattispecie delle società a controllo pubblico[...] che una o più amministrazioni pubbliche dispongano, in assemblea ordinaria, dei voti previsti dall'art. 2359 del Codice civile*", hanno chiarito che "*l'unica eccezione a tale presunzione di controllo congiunto si verifica quando "in virtù della presenza di patti parasociali (art. 2314-bis c.c.), di specifiche clausole statutarie o contrattuali (anche aventi fonte, per esempio, nello specifico caso delle società miste, nel contratto di servizio stipulato a seguito di una c.d. "gara a doppio oggetto"), risulti provato che, pur a fronte della detenzione della maggioranza*

delle quote societarie da parte di uno o più enti pubblici, sussista un'influenza dominante del socio privato o di più soci privati (nel caso, anche unitamente ad alcune delle amministrazioni pubbliche socie)".

Tale impostazione, peraltro, collima anche con le indicazioni fornite dalla Struttura di monitoraggio e controllo delle partecipazioni pubbliche, istituita presso il Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze ai sensi dell'art. 15, c. 2, del TUSP, secondo cui *"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 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"*, sicché *"la Pubblica Amministrazione, quale ente che esercita il controllo, [è] 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"* (nota di orientamento del 15.02.2018).

Ciò, inoltre, in aderenza ai recenti arresti della giurisprudenza amministrativa – come vedremo in seguito – che hanno segnato un ritorno ad un'accezione “sostanzialistica” del controllo sulla scorta di una visione unitaria della pubblica amministrazione, laddove ai fini di una nozione di controllo pubblico congiunto è irrilevante l’assenza di patti parasociali o di vincoli statutari.

Tra l’altro, sulla base di un criterio ermeneutico di tipo letterale, l’art. 2359 c.c. fa riferimento ai patti parasociali o a vincoli statutari solo ai fini dell’ipotesi di cd. controllo negoziale senza porre, al riguardo, alcuna condizione aggiuntiva alla diversa ipotesi di cd. controllo di diritto che si ritiene unicamente soddisfatta con la detenzione della “maggioranza dei voti esercitabili nell’assemblea ordinaria”. Dal punto di vista logico-sistematico, diversamente opinando, infatti, dovremmo concludere che nell’ipotesi di società interamente partecipata da soci pubblici, cd. società *in house*, in assenza di patti parasociali o di vincoli statutari, tale società non sarebbe a controllo pubblico.

Per tali ragioni, quindi, sia di ordine letterale, che logico-sistematico, non si ritiene condivisibile la tesi secondo cui *"non sarebbe sufficiente ricavare il controllo << dalla mera astratta possibilità per i soci pubblici di far valere la maggioranza azionaria in assemblea >>"* (TAR Emilia-Romagna, Sez. I, sent n. 434/2023).

La predetta tesi risulta, tra l'altro, non condivisa nemmeno dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui *"sia nel TUSP del 2016 che nella legislazione successiva, la pubblica amministrazione, quale soggetto che esercita il controllo, è stata ed è intesa <<unitariamente>>, il che dovrebbe rilevare anche ai fini dell'art. 2359 c.c.; nel senso che, per accertare se ricorra l'ipotesi più semplice di cui al n. 1 del comma 1, basterebbe allora che il soggetto <<Pubblica amministrazione>> unitariamente inteso disponga della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria"* (Cons. di Stato, sent. n. 3880/2023).

Proseguendo nel solco di tale orientamento, sempre il Consiglio di Stato, da ultimo, ha chiaramente sancito l'irrilevanza dell'assenza di patti parasociali o di vincoli statutari, nel caso in cui la maggioranza dei voti in assemblea ordinaria sia garantita da "più amministrazioni pubbliche", in quanto la legge contempla, come ipotesi tra loro alternative e incondizionate, quella per cui la predetta maggioranza dei voti debba essere garantita da "una" o "più amministrazioni pubbliche", anche in assenza di vincoli giuridici di coordinamento (Consiglio di Stato, Sez. IV, sent. n. 5289/2025).

Il TAR Lazio (v. sent. n. 6983/2024) rileva come *"l'elemento del controllo pubblico [sia desumibile] anche dall'esame dei quorum deliberativi delle delibere assembleari relative a decisioni strategiche dell'attività sociale, adottate pressoché sempre all'unanimità, a conferma di come le pubbliche amministrazioni [...] che detengono partecipazioni azionarie abbiano in concreto influito sulle decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale anche ai sensi dell'art. 2, lett. b), del D.Lgs. n. 175 del 2016. Tale conclusione, si pone, inoltre, in linea con i principi espressi dal Consiglio di Stato, secondo cui l'art. 4 del T.U.S.P. impone alle società pubbliche un vincolo di scopo in forza del quale "possono essere costituite società ovvero acquisite o mantenute partecipazioni solo se l'oggetto dell'attività sociale - la produzione di beni e servizi - è strettamente necessaria al perseguitamento delle finalità istituzionali del soggetto pubblico"* (sentenza 23 gennaio 2019, n. 578)".

La Sezione, conformemente al proprio indirizzo, corroborato da analoghe valutazioni contenute nella pronuncia della Sezione delle Autonomie (del. n. 10/2024) e, ancora più di recente, nella decisione delle Sezioni riunite in spec. comp. (sent. n. 6/2025/DELC), accoglie quella elaborata dalla giurisprudenza "sostanzialistica" (cioè, quella che considera la Pubblica amministrazione come soggetto unitario) perché è la tesi che meglio si conforma ad una efficace tutela nell'uso delle risorse pubbliche ed è più coerente con la tutela del mercato, valori

entrambi posti alla base dell'intervento legislativo del 2016 ed alla cui esegesi deve essere improntata l'*agere* dell'Amministrazione pubblica.

In più, va rilevato come il tratto unificante della disciplina, così come reso nella elaborazione giurisprudenziale, sia da ricercare non nella (indiscussa) autonomia dei soggetti pubblici partecipanti (la cui capacità giuridica è bene rammentarlo si atteggia come speciale), bensì ricondotto all'interesse pubblico che motiva l'esercizio di quella specifica attività attraverso lo strumento societario.

Tale interesse (se ripartito tra più soggetti pubblici) può certo manifestarsi attraverso diverse sfaccettature in ragione dei singoli interessi delle collettività di riferimento e di cui ogni ente partecipante al consesso societario è portatore, ma è senza dubbio difficile pensare che sia così parcellizzato (e dissonante) da creare una totale disarmonia da imporre una scomposizione del medesimo interesse pubblico in singole, autonome e confliggenti unità la cui cura, di conseguenza, determini una alterità di azione tra i diversi enti pubblici partecipanti alla società pubblica.

3. Merito

3.1 Con riferimento al quesito indentificato con la lett. a)

Con il quesito riformulato alla lett. a) si chiede se una società a capitale pubblico maggioritario sia da considerarsi a controllo pubblico anche in assenza di formale coordinamento tra i soci pubblici.

In via preliminare, va evidenziato il quadro normativo di riferimento utile alla soluzione del quesito posto, quadro normativo costituito dalle seguenti disposizioni:

- l'art. 2359 c.c. che dispone "*Sono considerate società controllate: 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria; 2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria; 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa. Ai fini dell'applicazione dei numeri 1) e 2) del primo comma si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta: non si computano i voti spettanti per conto di terzi. Sono considerate collegate le società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole. L'influenza si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate (in mercati regolamentati)"*;

- l'art. 2 lett. b) del T.U.S.P. che dispone che per "controllo" si intende "*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*";
- l'art. 2 lett. m) del T.U.S.P. che definisce le società a controllo pubblico "*le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)*";

Nel richiamare le argomentazioni sviluppate nel capitolo 2, il Collegio conformemente al consolidato orientamento del Consiglio di Sato (sent. nn. 3880/2023 e 5289/2025), nonché alla del. n. 11/SSRRCO/QMIG/19 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti ed alle proprie analoghe statuzioni (del. n. 131/2021/VSGO, n. 4/2024/VSGO, n. 6/2024/VSGO, n. 136/2024/VSGO n. 79/2025/VSGO, n. 78/2025/VSGO e n. 77/2025/PARI), ritiene di aderire anche in questa sede alla tesi "sostanzialistica" che considera la Pubblica Amministrazione come un soggetto unitario dalla cui partecipazione maggioritaria si ritiene soddisfatto l'art. 2359 n. 1 c.c. che pone una presunzione semplice di controllo pubblico.

Pertanto, il Collegio, con riferimento al quesito posto dall'Ente, così come riformulato (cfr. lett. a), pronuncia il seguente principio di diritto: "*una società a partecipazione pubblica maggioritaria è da considerarsi a controllo pubblico anche in assenza di formale coordinamento tra i soci pubblici, fatta salva l'eventuale presenza di patti parasociali (art. 2314-bis c.c.), di specifiche clausole statutarie o contrattuali da cui risulti provato che, pur a fronte della detenzione della maggioranza delle quote societarie da parte di uno o più enti pubblici, sussista un'influenza dominante del socio privato o di più soci privati*".

3.2 Con riferimento al quesito indentificato con la lett. b)

Con il quesito riformulato alla lett. b) si chiede e se le partecipazioni detenute da una società a capitale interamente pubblico siano da configurarsi partecipazioni indirette da parte delle Amministrazioni socie della stessa.

Questa Sezione ha avuto modo di pronunciarsi sul tema con la del. n. 31/2025/VSGO affermando che "*anche in una partecipazione indiretta può realizzarsi il controllo pubblico secondo la disciplina di cui all'art. 2 TUSP potendosi ascrivere le partecipazioni indirette a due categorie "di controllo" e "non di controllo"* (cfr. Sez. regionale di controllo per il Lazio, del. n. 47/2021/GEST) e che

"ai fini dell'accertamento della "qualità giuridica" del controllo pubblico è indifferente che la società sia partecipata direttamente o indirettamente; quello che rileva è che la partecipata (anche per il tramite di un altro organismo) risulti - in base al combinato disposto delle lettere m) (definizione di società a controllo pubblico) e lett. b) (definizione di controllo) dell'art. 2 del TUSP - in controllo pubblico (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, del. 99/2022/VSG)", oltreché *"correlativamente va anche evidenziato che nel quadro della complessità del fenomeno delle società a partecipazione pubblica non può revocarsi in dubbio che qualunque "partecipazione pubblica" e quindi anche quelle indirette e financo quelle in società quotate devono essere soggette alla necessaria operazione di ricognizione (ed eventuale razionalizzazione) di cui all'art. 20 del TUSP atteso che . . . la legge utilizza l'avverbio "tutte", sicché la ricognizione è sempre necessaria, anche per attestarne l'assenza" (Sezione delle Autonomie, del. n. 15/SezAut/2021/FRG; Sezione regionale di controllo per l'Emilia – Romagna, del. n. 56/2017; Sezione regionale di controllo per la Valle d'Aosta del. n. 10/2022).*

Il medesimo orientamento è stato poi ribadito da questa Sezione nelle del. n. 78/2025/VSGO e n. 79/2025/VSGO laddove si afferma che *"ai sensi dell'art. 2, c. 1, lett. G, del Testo unico si definisce indiretta la partecipazione in una società detenuta da un'Amministrazione pubblica per il tramite di società o altri organismi soggetti a controllo da parte della medesima Amministrazione. Ne deriva che l'individuazione delle partecipazioni qualificabili, ai sensi della predetta disciplina, come indirette, comporta la verifica circa la sussistenza di una situazione di controllo pubblico della pubblica amministrazione sulla società/organismo tramite e l'individuazione degli "altri organismi" per i casi in cui la società tramite abbia una forma giuridica diversa da quella societaria" e che, pertanto, la partecipazione indiretta si configura quando una società è detenuta da una pubblica amministrazione tramite società o organismi da questa controllati.*

Ciò premesso, conformemente al suddetto consolidato orientamento, il Collegio, con riferimento al quesito posto dall'Ente, così come riformulato (cfr. lett. b), pronuncia il seguente principio di diritto: *"le partecipazioni detenute da una società a capitale interamente pubblico e a controllo pubblico sostanziale sono da configurarsi partecipazioni indirette da parte delle Amministrazioni socie della stessa e, di conseguenza, attratte alla categoria delle società a controllo pubblico in via indiretta".*

3.3 Con riferimento al quesito indentificato con la lett. c)

Con il quesito riformulato alla lett. c) si chiede se l'emissione di strumenti finanziari quotati da parte di una società a composizione interamente pubblica possano o meno escludere l'esistenza del controllo pubblico sostanziale sulla stessa.

Al fine di definire la questione come sopra esposta, è necessario delineare, in via preliminare, il quadro normativo di riferimento utile alla soluzione del quesito posto, quadro normativo costituito dalle disposizioni già elencate al punto 3.1 (art. 2359 c.c.; art. 2 *lett. b*) e *lett. m*) del TUSP), alle quali si aggiungono le seguenti:

- l'art. 1, c. 5, del TUSP che dispone "*Le disposizioni del presente decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), nonché alle società da esse ((controllate));*
- l'art. 2, c. 1 *lett. p*), del TUSP che definisce le «società quotate» come "*le società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati; le società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati*";
- l'art. 26, c. 4, del TUSP che dispone "*Nei diciotto mesi successivi alla sua entrata in vigore, il presente decreto non si applica alle società in partecipazione pubblica che abbiano deliberato la quotazione delle proprie azioni in mercati regolamentati con provvedimento comunicato alla Corte dei conti. Ove entro il suddetto termine la società interessata abbia presentato domanda di ammissione alla quotazione, il presente decreto continua a non applicarsi alla stessa società fino alla conclusione del procedimento di quotazione*".

Al riguardo, richiamando le argomentazioni sviluppate nel capitolo 2 che delineano una nozione di controllo pubblico sostanziale fondato sulle norme di diritto comune applicate ad un soggetto pubblico (v. capitolo 2) e, quindi, a prescindere dalle disposizioni del TUSP, la Sezione rammenta l'orientamento della Sezione delle Autonomie che ha affermato i seguenti principi:

- la *ratio legis* dell'inapplicabilità del TUSP alle società quotate "comunque non esclude che esse debbano essere ricomprese nel Piano di razionalizzazione contemplato dall'art. 20 del Tusp, come questa Sezione ha avuto modo di sottolineare ripetutamente nei precedenti referti, e siano soggetti in generale (anche) ai controlli della Corte dei conti" (Sez. Autonomie del. n. 10/2024/FRG);

- il controllo da parte del mercato di una società quotata “*non necessariamente è anche espressione della tutela degli altri interessi pubblici di competenza dell’ente medesimo; pertanto, le società quotate sono comunque oggetto di cognizione. L’appartenenza di una società al genus delle “quotate” non esclude la sussistenza dei requisiti del controllo pubblico in capo alle stesse*” (cfr. Sez. Autonomie, del. n. 15/2021/FRG).

Ciò premesso, conformemente all’orientamento già espresso nella Relazione allegata alla del. n. 77/2025/PARI di parifica del rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna, la Sezione ritiene che con un modello societario di capitale interamente pubblico, i soci persegono un interesse pubblico sotteso all’operazione economica da realizzare in forma societaria che si riverbera – in via mediata – sull’oggetto sociale che dev’esser insindibilmente compatibile con le finalità istituzionali dei medesimi soci in assenza delle quali la partecipazione societaria sarebbe priva di giustificazione onerando i soci dell’assunzione delle conseguenti determinazioni sotto il profilo della razionalizzazione dell’impiego delle risorse pubbliche. Ciò a prescindere dal fatto dell’applicabilità o meno del TUSP ai sensi dell’art. 26, c. 4, del D.Lgs. n. 175/2016 come, peraltro, chiarito dalla Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 10/2024.

Infatti, a prescindere dall’applicabilità o meno alle disposizioni del TUSP, per ciascuna società a capitale interamente pubblico, l’assoggettamento a controllo pubblico sostanziale risulta *ex sé* confermato anche da un dato empirico rappresentato dall’assenza di soci privati.

L’assoggettamento di una società a capitale interamente pubblico, anche se quotata, a controllo pubblico sostanziale deriva dall’art. 2359 c.c. applicato ad una compagnia sociale di natura pubblica.

Ciò comporta, altresì, l’assoggettamento a tutti gli obblighi di trasparenza previsti dal D.Lgs. n. 33/2013. Le società a controllo pubblico sono, dunque, tenute ad applicare i medesimi obblighi di trasparenza previsti dal D.Lgs. n. 33/2013 per le pubbliche amministrazioni, secondo il criterio di compatibilità ai sensi dell’art. 2-*bis*, c. 2 lett. b), del citato decreto. Al riguardo, si precisa che l’ANAC ha affrontato il tema dell’applicazione della normativa sulla prevenzione della corruzione e sulla trasparenza alle società in controllo pubblico nella delibera n. 1134/2017 recante “*Nuove linee guida per l’attuazione della normativa in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza da parte delle società e degli enti di diritto privato controllati e partecipati dalle pubbliche amministrazioni e degli enti pubblici economici*”. Nelle predette Linee guida è stato precisato che le società in controllo pubblico hanno l’obbligo di pubblicare i dati e le informazioni relativi sia

all’organizzazione sia all’attività di pubblico interesse svolta, nonché ad assicurare sia l’accesso civico cd. semplice sia l’accesso civico cd. generalizzato (Delibera ANAC 1134/2017, §§ 1.2, 2.1 – PNA 2019-2021, Parte V, § 1.1. – PNA 2022, § 2.2.). Inoltre, con riferimento alle misure di prevenzione della corruzione diverse dalla trasparenza, l’art. 1, c. 2-bis, della L. n. 190/2012 – introdotto dall’art. 41 del D.Lgs. n. 97/2016 – prevede che tanto le pubbliche amministrazioni quanto “*gli altri soggetti di cui all’articolo 2-bis, comma 2, del d.lgs. n. 33/2013*” siano destinatari delle indicazioni contenute nel Piano Nazionale Anticorruzione, ma secondo un regime differenziato: mentre le prime sono tenute ad adottare un vero e proprio PTCP; i secondi (*rectius* “società a controllo pubblico”) devono adottare “*misure integrative di quelle adottate ai sensi del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231*”. Tale distinzione, tra l’altro, era già operata dall’ANAC nella determinazione n. 8/2015, ossia in epoca antecedente al TUSP. Ciò ad ulteriore conferma del fatto che il perimetro concettuale di “società a controllo pubblico” rileva dal punto di vista giuridico a prescindere dal TUSP in quanto è immanente all’ordinamento pubblico italiano.

Nel richiamare le argomentazioni sviluppate nel capitolo 2, il Collegio conformemente al consolidato orientamento del Consiglio di Sato (sent. nn. 3880/2023 e 5289/2025), nonché alla del. n. 11/SSRRCO/QMIG/19 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti ed alle proprie analoghe statuzioni (del. n. 131/2021/VSGO, n. 4/2024/VSGO, n. 6/2024/VSGO, n. 136/2024/VSGO n. 79/2025/VSGO, n. 78/2025/VSGO e n. 77/2025/PARI), con riferimento al quesito posto dall’Ente, così come riformulato (cfr. lett. c), pronuncia il seguente principio di diritto: “*l’emissione di strumenti finanziari quotati da parte di una società a composizione interamente pubblica non esclude l’esistenza del controllo pubblico sostanziale sulla stessa, derivando lo stesso, in ogni caso, dall’art. 2359 c.c., applicato ad una compagine sociale di natura pubblica*”.

3.4 Con riferimento al quesito indentificato con la lett. d)

Con il quesito riformulato alla lett. d) si chiede se l’emissione di strumenti finanziari quotati, diversi dalle azioni, da parte di una società a composizione interamente pubblica possano o meno escludere, per detta società e per le partecipazioni da questa detenute, l’applicazione del TUSP, delle norme relative al controllo pubblico.

Al fine di definire la questione come sopra esposta, è necessario delineare, in via preliminare, il quadro normativo di riferimento utile alla soluzione del quesito posto, quadro normativo costituito dalle disposizioni già elencate ai punti 3.1 e

3.3 (art. 2359 c.c.; art. 2 *lett. b*) e *lett. m*), art. 1, c. 5 e l'art. 2, c. 1 *lett. p*), del TUSP) alle quali si aggiungono le seguenti:

- l'art. 26, c. 5, del TUSP che dispone "*Nei dodici mesi successivi alla sua entrata in vigore, il presente decreto non si applica alle società in partecipazione pubblica che, entro la data del 30 giugno 2016, abbiano adottato atti volti all'emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati. I suddetti atti sono comunicati alla Corte dei conti entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Ove entro il suddetto termine di dodici mesi il procedimento di quotazione si sia concluso, il presente decreto continua a non applicarsi alla stessa società. Sono comunque fatti salvi, anche in deroga all'articolo 7, gli effetti degli atti volti all'emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati, adottati prima della data di entrata in vigore del presente decreto.*"
- l'art. 26, c. 5-bis, del TUSP che dispone "*Alle società emittenti strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati, sogrette alla disciplina di cui all'articolo 1, comma 5, e ((al comma 5 del presente articolo)), continuano ad applicarsi le disposizioni contenute nei medesimi commi in virtù della proroga dello strumento finanziario o di successive emissioni effettuate in sostanziale continuità.*"

L'emissione di strumenti finanziari quotati diversi dalle azioni è sufficiente per considerare una società come quotata in mercato regolamentato ai sensi dell'art. 1, c. 5, del TUSP qualora siano rispettate le condizioni normativamente previste, vale a dire che abbiano emesso detti strumenti:

- entro la data del 31 dicembre 2015 (art. 2, c. 1 *lett. p*);
- all'esito di un procedimento avviato entro la data del 30 giugno 2016 e concluso entro il termine di dodici mesi dall'entrata in vigore del T.U.S.P., vale a dire entro il 23 settembre 2017 (art. 26, c. 5);
- per le sole società del comparto energetico, entro il 31 dicembre 2021 (art. 52, c. 1-bis, del D.L. n. 50/2022, convertito, con modifiche, dalla L. n. 91/2022);
- proroga del precedente strumento finanziario o di successive emissioni effettuate in sostanziale continuità a quelle emesse ai sensi dell'art. 26, c. 5.

Ciò premesso, il Collegio ritiene che il rispetto delle suddette condizioni da parte di una società che abbia emesso strumenti finanziari, diversi dalle azioni, in

mercati regolamentati comporti l'esclusione dell'applicabilità del T.U.S.P. ferma restando la sussistenza del "controllo pubblico sostanziale" comunque esercitabile ai sensi dell'art. 2359 c.c., nel caso in cui sussista un capitale interamente pubblico.

L'esclusione dell'applicabilità del TUSP è, inoltre, limitata alla società che ha emesso strumenti finanziari, diversi dalle azioni, ed alle società da questa controllate senza alcuna estensione alle società da questa eventualmente detenute.

Ad ogni modo, come abbiamo avuto modo di chiarire nel capitolo 2, la configurabilità di un controllo pubblico sostanziale fondato sull'art. 2359 cc. (che – come chiarito – prescinde dall'assoggettamento al TUSP) fa sì che a questo siano assoggettate non solo le società quotate a partecipazione pubblica totalitaria, ma anche quelle da queste possedute con quota minoritaria (cd. partecipate indirette per gli enti soci della quotata).

Dal punto di vista logico-sistematico, diversamente opinando, infatti, dovremmo concludere che nell'ipotesi di società controllata da una società sottoposta a controllo pubblico sostanziale – in quanto interamente partecipata da soci pubblici, cd. *società in house* – non sia anch'essa stessa sottoposta a controllo pubblico sostanziale. Tanto più quando la compagine sociale della società di secondo livello sia interamente completata da soci pubblici.

Nel richiamare le argomentazioni sviluppate nel capitolo 2 e nel paragrafo 3.3, il Collegio conformemente al consolidato orientamento del Consiglio di Sato (sent. nn. 3880/2023 e 5289/2025), nonché alla del. n. 11/SSRRCO/QMIG/19 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti ed alle proprie analoghe statuzioni (del. n. 131/2021/VSGO, n. 4/2024/VSGO, n. 6/2024/VSGO, n. 136/2024/VSGO n. 79/2025/VSGO, n. 78/2025/VSGO e n. 77/2025/PARI), con riferimento al quesito posto dall'Ente, così come riformulato (cfr. lett. d), pronuncia il seguente principio di diritto: "*il rispetto delle condizioni previste dagli artt. 2, c. 1 lett. p), 26, c. 5 e 5-bis, del TUSP e dall'art. 52, c. 1-bis, del D.L. n. 50/2022 (per le società del comparto energetico) da parte di una società che abbia emesso strumenti finanziari diversi dalle azioni comporta l'esclusione dell'applicabilità del T.U.S.P., con riferimento alla suddetta società e a quelle da questa controllate, ferma restando per entrambe la sussistenza del "controllo pubblico sostanziale" comunque esercitabile ai sensi dell'art. 2359 c.c. nel caso in cui sussista un capitale pubblico maggioritario*".

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l'Emilia-Romagna, in risposta ai quesiti posto dal Comune di Cavezzo:

- dichiara l'inammissibilità oggettiva del quesito contrassegnato al n. 4 della parte "in fatto" della presente delibera;
- con riferimento al quesito n. 1, contrassegnato alla lett. a) a seguito di riformulazione, pronuncia il seguente principio di diritto: "*una società a partecipazione pubblica maggioritaria è da considerarsi a controllo pubblico anche in assenza di formale coordinamento tra i soci pubblici, fatta salva l'eventuale presenza di patti parasociali (art. 2314-bis c.c.), di specifiche clausole statutarie o contrattuali da cui risulti provato che, pur a fronte della detenzione della maggioranza delle quote societarie da parte di uno o più enti pubblici, sussista un'influenza dominante del socio privato o di più soci privati*";
- con riferimento al quesito n. 3, contrassegnato alla lett. b) a seguito di riformulazione, pronuncia il seguente principio di diritto: "*le partecipazioni detenute da una società a capitale interamente pubblico e a controllo pubblico sostanziale sono da configurarsi partecipazioni indirette da parte delle Amministrazioni socie della stessa e, di conseguenza, attratte alla categoria delle società a controllo pubblico in via indiretta*";
- con riferimento al quesito n. 2, contrassegnato alla lett. c) a seguito di riformulazione, pronuncia il seguente principio di diritto: "*l'emissione di strumenti finanziari quotati da parte di una società a composizione interamente pubblica non esclude l'esistenza del controllo pubblico sostanziale sulla stessa, derivando lo stesso, in ogni caso, dall'art. 2359 c.c. applicato ad una compagine sociale di natura pubblica*";
- con riferimento al quesito n. 5, contrassegnato alla lett. d) a seguito di riformulazione, pronuncia il seguente principio di diritto: "*il rispetto delle condizioni previste dagli artt. 2, c. 1 lett. p), 26, c. 5 e 5-bis, del T.U.S.P. e dall'art. 52, c. 1-bis, del D.L. n. 50/2022 (per le società del comparto energetico) da parte di una società che abbia emesso strumenti finanziari diversi dalle azioni comporta l'esclusione dell'applicabilità del T.U.S.P., con riferimento alla suddetta società e a quelle da questa controllate, ferma restando per entrambe la sussistenza del "controllo pubblico sostanziale" comunque esercitabile ai sensi dell'art. 2359 c.c. nel caso in cui sussista un capitale pubblico maggioritario*".

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Cavezzo (MO);
- che la stessa sia pubblicata sul sito *Internet* istituzionale della Corte dei conti – banca dati del controllo;
- che l'originale resti depositato presso la Segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta all'Amministrazione l'obbligo di pubblicazione sul sito web istituzionale della presente deliberazione, ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. n. 33/2013.

Così deciso in Bologna nella Camera di Consiglio del 18 dicembre 2025.

Il Relatore
Massimiliano Maitino
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Marcovalerio Pozzato
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 19 dicembre 2025

Il Funzionario preposto
Anna Maria Frate
(firmato digitalmente)