

Le società partecipate pubbliche e l'attuazione del TUSP

2 maggio 2025

Il ruolo e le funzioni delle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche sono stati nel corso degli ultimi anni oggetto di numerosi interventi, rivolti principalmente al comparto delle amministrazioni locali, finalizzati alla razionalizzazione del settore, sia per aumentarne la trasparenza che per ridurre il numero, anche allo scopo di un contenimento della relativa spesa.

*Il complessivo quadro normativo è stato compiutamente ridefinito dal [decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175](#), recante il **Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP)**, che ha dettato una disciplina organica della materia.*

Una panoramica sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni pubbliche e sugli esiti del monitoraggio sull'attuazione del TUSP è contenuta nel [Rapporto sulle partecipazioni delle Amministrazioni Pubbliche](#) - elaborato dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) nel febbraio 2025 sulla base dei dati e delle analisi aggiornati al 31 dicembre 2022 - dal quale emerge, tra l'altro, la persistenza di un basso tasso di adeguamento delle amministrazioni alle prescrizioni del Legislatore di adottare misure di razionalizzazione idonee a ridurre il numero delle partecipazioni societarie non conformi ai parametri dettati dal Testo Unico per il loro mantenimento.

*L'apposita [struttura di indirizzo, monitoraggio e controllo sull'attuazione del TUSP](#), incardinata presso il MEF, ha definito un processo per l'analisi dei dati e il monitoraggio delle informazioni, funzionale alla verifica dell'applicazione della disciplina in tema di **razionalizzazione delle partecipazioni** e alla valutazione di eventuali azioni correttive.*

*In coerenza con quanto già affermato nel primo [Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029](#), il Documento di finanza pubblica 2025 ([Doc. CCXL, n. 1](#)) ha da ultimo confermato l'obiettivo di adottare, entro il quarto trimestre del 2027, misure idonee a garantire, e ove necessario rafforzare, l'attuazione del quadro giuridico del TUSP, mediante l'adozione di provvedimenti volti alla **dismissione delle imprese pubbliche non efficienti o non funzionali alle finalità istituzionali** degli enti pubblici, senza pregiudicare l'operatività delle società che svolgono effettivamente servizi di interesse pubblico, né aggravare inutilmente gli oneri burocratici a carico dei soci pubblici.*

A latere dei profili connessi all'attuazione del TUSP, si segnala che nel corso della Legislatura sono stati introdotti interventi normativi su specifici aspetti del quadro regolatorio delle società partecipate, tra i quali si annoverano:

- *l'adozione del regolamento di riorganizzazione del MEF che ha istituito, tra l'altro, il [Dipartimento dell'economia](#), con specifiche competenze anche in materia di partecipazioni societarie dello Stato;*
- *la previsione, in via transitoria, della deroga ai divieti previsti in materia di attribuzione di incarichi a soggetti, già lavoratori privati o pubblici, collocati in quiescenza, con riguardo alle cariche negli organi sociali delle società controllate da amministrazioni centrali che hanno come scopo unicamente la realizzazione di un progetto di preminente interesse nazionale;*
- *l'introduzione di nuovi obiettivi in materia di politica di remunerazione e compensi da parte del MEF nell'esercizio dei suoi diritti di azionista di società con azioni quotate.*

Con riferimento alle società a partecipazione pubblica, si segnala che per ulteriori approfondimenti sono altresì consultabili i seguenti temi web:

- [Nuove società a controllo pubblico e innovazioni alla governance](#), nel quale si dà conto dei mutamenti intervenuti con riferimento all'assetto, al profilo organizzativo, alle quote di

partecipazione, nonché alla trasformazione in società a controllo pubblico di enti preesistenti e alla costituzione di nuove società partecipate;

- [Le dismissioni di partecipazioni societarie](#), dedicato alle principali innovazioni intervenute nell'ambito del piano di dismissioni di partecipazioni societarie pubbliche;
- [Le acquisizioni societarie a carattere strategico](#), concernente le operazioni inerenti a società di rilievo strategico realizzate per la modernizzazione dell'economia;
- [L'equilibrio di genere nelle società a partecipazione pubblica](#), che fornisce un quadro relativo all'attuazione della normativa volta a tutelare la parità di genere nell'accesso agli organi di amministrazione e di controllo delle società quotate in mercati regolamentati e nelle società a controllo pubblico.

Per un quadro di dettaglio delle cariche in essere negli organi sociali delle principali società a partecipazione statale, si veda anche l'ultima edizione del [dossier](#) "Società a partecipazione pubblica e ricognizione degli assetti organizzativi – Monitoraggio e controllo".

La galassia delle società partecipate pubbliche

Il panorama economico italiano risulta caratterizzato da una presenza numericamente ampia ed economicamente rilevante di società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, particolarmente diffuse nel comparto delle amministrazioni locali.

L'ultimo [Rapporto sulle partecipazioni delle Amministrazioni Pubbliche del MEF](#) - finito di elaborare nel mese di **gennaio 2025** e recante le analisi svolte sui **dati relativi alle partecipazioni pubbliche al 31 dicembre 2022** - evidenzia come le partecipazioni societarie **dichiarate dalle amministrazioni incluse nel perimetro di applicazione soggettivo TUSP** sono pari a **39.663**, di cui il 68 per cento sono partecipazioni dirette e il 32 per cento sono partecipazioni indirette. Le stesse sono riconducibili a **4.858 società**.

La partecipazione societaria esclusivamente o quasi esclusivamente di tipo diretto caratterizza gli enti nazionali pubblici di previdenza e assistenza (100 per cento di quote dirette), gli enti locali del Servizio sanitario (96 per cento), le università (95 per cento), le altre amministrazioni locali (90 per cento), gli Automobile club d'Italia (88 per cento) e le autorità portuali (72 per cento). I comuni detengono il numero più consistente di partecipazioni societarie dichiarate (33.646), delle quali il 67 per cento è di tipo diretto (pari a 22.647 partecipazioni). Le regioni, invece, in linea con quanto evidenziato in precedenti rilevazioni, confermano di detenere più partecipazioni indirette che dirette, con percentuali, rispettivamente, del 59 e 41 per cento. In media, ogni società censita è partecipata da 8,16 amministrazioni.

Le **amministrazioni non rientranti nel perimetro del TUSP** hanno invece dichiarato **371 partecipazioni societarie** – l'85 per cento dirette e il restante 15 per cento indirette - riconducibili a **353 società**.

Per quanto concerne le **Amministrazioni centrali**, il **MEF** è il **più rilevante azionista pubblico**.

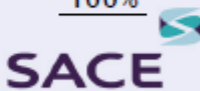
Le società **direttamente partecipate** dal MEF sono **40**, suddivise in tre categorie: **quotate** (6), con **strumenti finanziari quotati** (6) e **non quotate** (28).

Nella seguente tabella è fornita una panoramica delle suddette società con sede legale in Italia (esclusa pertanto STMicroelectronics holding N.V., società capogruppo che esercita il controllo relativo della società STMicroelectronics di diritto olandese, di cui il Ministero detiene il 50 per cento del capitale). Le informazioni sono tratte dal [sito](#) del MEF.



Ministero dell'economia e delle finanze

Società direttamente partecipate

SOCIETÀ QUOTATE	11,73%  MONTE DEI PASCHI DI SIENA BANCA DAL 1472	53,28%  enav	23,59%  enel
	2%  eni	30,20%  LEONARDO	29,26%  Posteitaliane
SOCIETÀ CON STRUMENTI FINANZIARI QUOTATI	99,78%  amco ASSET MANAGEMENT COMPANY	100%  INVITALIA	82,77%  cdp
	100%  FERROVIE ITALIANE	99,56%  Rai	100%  SACE
SOCIETÀ NON QUOTATE	100%  ACQUE DEL SUD	100%  ADS Autosirade dello Stato	39,28%  arexpo
	100%  CINECITTÀ	100%  CONSAP CASSA DI RISPARMIO E CREDITO	100%  consip
	100%  ENIT SPA	100%  Equitalia Giustizia	90%  EVR
	100%  EUTALIA studiare sviluppo	16%  FiberCop	100%  Giubileo2025
	100%  GSE Gestione Servizi Energetici	80,44%  ICS Istituto Centrale di Statistica	35%  INFRASTRUTTURE
	100%  INVIMIT Investimenti Immobiliari Italiani	100%  POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO ITALIANO	59%  ITA AIRWAYS
	57,70%  Mefop	100%  pappap	100%  RAM SpA Logistica - Infrastrutture - Trasporti
	100%  sogei	100%  SOGESID SPA INGEGNERIA TERRITORIO AMBIENTE	100%  SOGIN
	100%  SPORT E SALUTE	55,16%  Stretto di Messina	100%  Sviluppo Lavoro Italia

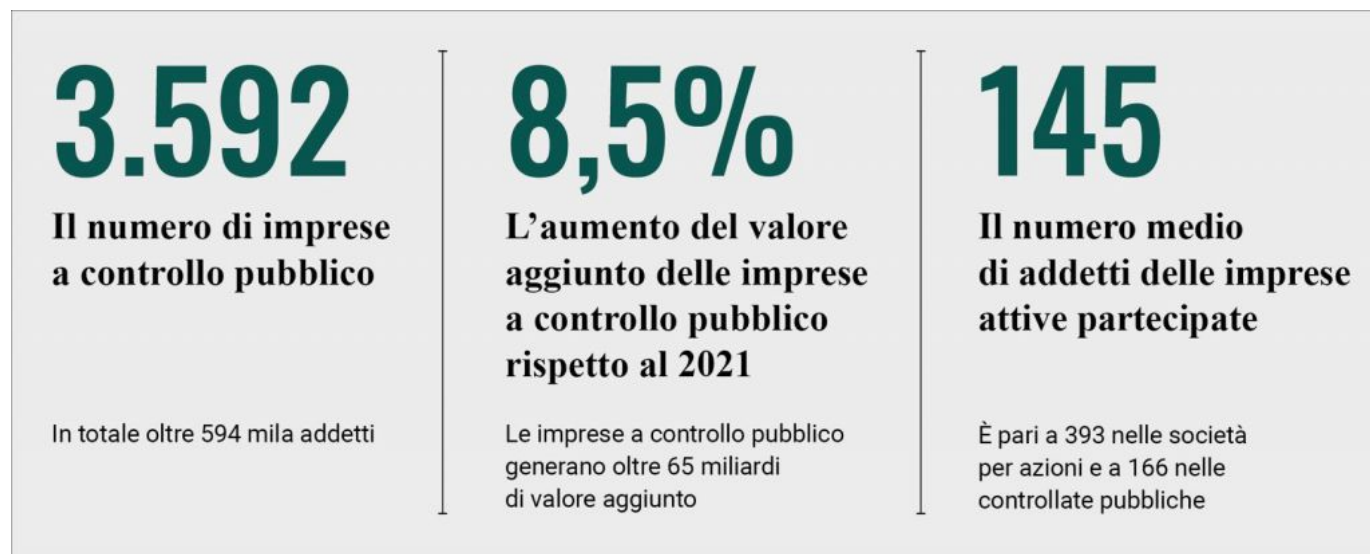
Per un **quadro di dettaglio** delle società con sede legale in Italia direttamente partecipate dal MEF, recante le **informazioni societarie più rilevanti** (azionariato, organi di amministrazione, collegi sindacali,

quote di genere, società di revisione, numero di addetti, relazioni della Corte dei conti sulla gestione, bilanci di esercizio e i bilanci di sostenibilità ove previsti), si rinvia al [dossier](#) "**Società a partecipazione pubblica e ricognizione degli assetti organizzativi**".

Un'analisi della galassia delle partecipazioni pubbliche è altresì offerta dall'ISTAT, che nel [Rapporto](#) pubblicato il 23 aprile 2025 – aggiornato ai dati del 2022- evidenzia come, rispetto all'anno precedente, si registri una **crescita** delle **partecipate pubbliche** attive nei settori dell'industria e dei servizi, mentre **diminuiscano** gli **occupati** e le imprese **partecipate** dagli **enti locali**.

Il **MEF** detiene una **partecipazione** di **maggioranza** nel **14,5 per cento delle imprese**, con oltre il 53,9 per cento degli addetti delle imprese a controllo pubblico, che crescono dell'1,4 per cento rispetto al 2021.

La **produttività media del lavoro** (valore aggiunto per addetto) delle controllate pubbliche **aumenta** del 7,2 per cento e risulta pari a 115.194 euro.



Fonte: Rapporto ISTAT "Le partecipate pubbliche in Italia" – dati 2022

L'Istituto evidenzia, in primo luogo, come nel 2021 le **unità economiche partecipate** dal settore pubblico siano pari a **8.250** e impieghino **879.052 addetti**. Rispetto al 2021 si registra un **aumento** delle **partecipate** in termini di unità pari al 2 per cento e una **riduzione degli addetti** del 5 per cento.

Più nel dettaglio, il Rapporto rileva che delle citate 8.250 unità economiche a partecipazione pubblica, **5.782** (l'1,5 per cento in più rispetto al 2021) sono **imprese** attive operanti nel **settore dell'industria e dei servizi**, sulle quali si concentrano le analisi dell'ISTAT. Queste unità assorbono il 95,4 per cento degli addetti delle unità partecipate che, rispetto al 2021, diminuiscono del 5,3 per cento (per un totale di 839.025 addetti), principalmente in relazione a partecipazioni minoritarie (quote fino al 20 per cento) nel settore delle attività finanziarie e assicurative.

Diminuiscono, altresì, dello 0,9 per cento le partecipate pubbliche operanti negli altri settori, quali imprese agricole, istituzioni *non profit* e istituzioni pubbliche, che registrano però una crescita in termini di addetti del 3,2 per cento.

L'Istituto rileva poi come la **dimensione media** delle 5.782 imprese attive partecipate si sia **ridotta**, passando da 156 addetti nel 2021 a **145 addetti nel 2022**, valore che sale a 393 per le società per azioni. Tale riduzione è dovuta alla contrazione degli addetti nelle imprese di dimensioni maggiori (con almeno 100 dipendenti) che, rispetto al 2021, hanno registrato un **calo del 6,1 per cento** (nonostante una crescita dell'1,4 per cento delle imprese). Tuttavia, questa flessione è **parzialmente compensata** dalla **crescita** degli **addetti** del 9,5 per cento nelle **imprese** con un numero di **dipendenti** ricompreso **tra 50 e 99**.

Dal punto di vista della **forma giuridica**, la quota più rilevante di imprese partecipate è rappresentata dalle **società a responsabilità limitata (45,9 per cento)**; seguono le società per azioni (30,7 per cento), i consorzi di diritto privato e altre forme di cooperazione tra imprese (17,8 per cento), le società cooperative (3,3 per cento), mentre il restante 2,4 per cento comprende aziende speciali, aziende pubbliche di servizi, autorità indipendenti ed enti pubblici economici. In termini di addetti, invece, le società per azioni rappresentano la quota più rilevante delle imprese partecipate con l'83,1 per cento. Viene inoltre evidenziato come il **numero di imprese dell'industria e dei servizi a partecipazione pubblica** si sia

ridotto, con una **flessione del 23,7 per cento rispetto al 2012**. Tuttavia, in **controtendenza**, tra il 2021 e il 2022 si è registrato un **incremento** dell'1,5 per cento, con variazioni che oscillano al livello di ripartizione territoriale tra il -3,2 per cento del Sud e il +5,4 per cento del Centro.

In particolare, il settore delle attività professionali, scientifiche e tecniche si conferma il settore di attività economica con il maggior numero di imprese attive partecipate (il 13,8 per cento delle imprese) ma con una quota di addetti molto contenuta (il 3,3 per cento), seguito da quello della fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata (12,7 per cento delle imprese e 7,9 per cento degli addetti). In termini di addetti, il settore più rilevante è quello del trasporto e magazzinaggio (con il 10,3 per cento delle imprese partecipate e il 32,1 per cento degli addetti).

L'Istituto rileva inoltre come, rispetto al 2021, si registri un **calo del 4,7 per cento nel numero delle partecipazioni degli enti locali, con una flessione del 31 per cento rispetto al 2012**.

Più nel dettaglio, su **5.782 imprese attive** partecipate, **3.558** sono **partecipate** direttamente da **almeno un'amministrazione pubblica regionale o locale** oppure sono appartenenti a gruppi che hanno al proprio vertice un ente territoriale (partecipate locali). Esse impiegano 283.721 addetti, corrispondenti al 33,8 per cento del totale di riferimento.

Se si restringe l'analisi alle **sole imprese controllate**, si individuano **3.592 imprese attive a controllo pubblico** per un **totale di 594.617 addetti**. Tra queste, 2.421 appartengono a gruppi che hanno al vertice un'unica amministrazione pubblica. Le rimanenti 1.171 fanno invece riferimento a gruppi con al vertice una pluralità di amministrazioni pubbliche, che esercitano il controllo in modo congiunto oppure attraverso singole unità (non appartenenti a gruppi) il cui capitale è controllato in modo congiunto da più amministrazioni pubbliche.

Nel 2022 crescono sia il **numero di imprese a controllo pubblico (il 2,1 per cento in più rispetto al 2021)** sia gli **addetti (l'1,4 per cento in più)**.

Il numero di **imprese controllate dal MEF continua a crescere (+35,2 per cento)**, ma continua a ridursi la loro dimensione media (614 addetti contro i 794 del 2021). Attraverso il controllo diretto o indiretto esercitato sui grandi gruppi, il MEF rimane il soggetto controllante di maggiore rilevanza in termini di occupazione, con il 53,9 per cento di addetti delle controllate pubbliche.

Le **province, le città metropolitane e i comuni controllano in totale 1.384 imprese** (38,5 per cento delle controllate pubbliche) e occupano 129.058 addetti (con un'incidenza pari al 21,7 per cento del totale). Rispetto al 2021 si registra una diminuzione in termini di imprese del 4,9 per cento e dell'1,2 per cento in termini di addetti.

Rispetto agli addetti impiegati, le controllate pubbliche dei ministeri e delle altre amministrazioni centrali svolgono in prevalenza attività nei settori del trasporto e magazzinaggio, nonché del settore manifatturiero, mentre le controllate pubbliche delle amministrazioni locali operano nei settori del trasporto e magazzinaggio, nonché in quello della fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento.

Infine, l'ISTAT evidenzia come **continui a crescere il valore aggiunto delle controllate pubbliche**.

In particolare, nel 2022, le imprese a controllo pubblico nel **settore dell'industria e dei servizi non finanziari** generano oltre **65 miliardi di valore aggiunto** (il 6,5 per cento di quello prodotto dai settori dell'industria e dei servizi), con una crescita dell'8,5 per cento rispetto al 2021.

Il **valore aggiunto per addetto sale a 115.194 euro** (107.417 nel 2021), valore fortemente influenzato dai settori estrattivo e della fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata, in cui si concentrano le grandi aziende di Stato. Al netto di tali settori, la **produttività** delle controllate pubbliche **diminuisce** fino a 77.054 euro. Nel settore dei servizi la produttività delle imprese a controllo pubblico è 71.420 euro. L'ampia differenza tra i livelli di produttività è principalmente dovuta alla diversa dimensione media d'impresa tra aziende a controllo pubblico e privato.

Il Rapporto riferisce, da ultimo, che nelle società a controllo pubblico il **costo del lavoro è pari a 55.571 euro, mentre la retribuzione lorda** per dipendente è di 39.704 euro (38.897 nel 2021) e risulta più elevata nel settore industriale (45.345 euro) rispetto al settore dei servizi (36.061 euro). Il costo del lavoro per dipendente e la retribuzione lorda presentano valori medi più elevati nelle imprese a controllo pubblico con oltre 500 addetti (rispettivamente 56.621 e 40.510 euro).

Dossier

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-17299/ricognizione-degli-assetti-organizzativi-principali-societa-partecipazione-pubblica-n-47-xix-ottobre-2022.html>

[Monitoraggio e controllo sulle società a partecipazione pubblica e ricognizione degli assetti organizzativi - XIX Gennaio 2023](#)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-17706/monitoraggio-e-controllo-sulle-societa-partecipazione-pubblica-e-ricognizione-degli-assetti-organizzativi-xix-gennaio-2023.html>

[Monitoraggio e controllo sulle società a partecipazione pubblica e ricognizione degli assetti organizzativi - XIX Luglio 2023](#)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-18537/monitoraggio-e-controllo-sulle-societa-partecipazione-pubblica-e-ricognizione-degli-assetti-organizzativi-xix-luglio-2023.html>

[Monitoraggio e controllo sulle società a partecipazione pubblica e ricognizione degli assetti organizzativi - XIX Ottobre 2023](#)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-19089/monitoraggio-e-controllo-sulle-societa-partecipazione-pubblica-e-ricognizione-degli-assetti-organizzativi-xix-ottobre-2023.html>

[Monitoraggio e controllo sulle società a partecipazione pubblica e ricognizione degli assetti organizzativi - XIX Febbraio 2024](#)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-19563/monitoraggio-e-controllo-sulle-societa-partecipazione-pubblica-e-ricognizione-degli-assetti-organizzativi-xix-febbraio-2024.html>

[Società a partecipazione pubblica e ricognizione degli assetti organizzativi - Monitoraggio e controllo - XIX Luglio 2024](#)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-20314/societa-partecipazione-pubblica-e-ricognizione-degli-assetti-organizzativi-monitoraggio-e-controllo-xix-luglio-2024.html>

[Società a partecipazione pubblica e ricognizione degli assetti organizzativi - Monitoraggio e controllo - XIX Ottobre 2024](#)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-20740/societa-partecipazione-pubblica-e-ricognizione-degli-assetti-organizzativi-monitoraggio-e-controllo-xix-ottobre-2024.html>

[Società a partecipazione pubblica e ricognizione degli assetti organizzativi - Monitoraggio e controllo - XIX Febbraio 2025](#)

<https://temi.camera.it/dossier/OCD18-21146/societa-partecipazione-pubblica-e-ricognizione-degli-assetti-organizzativi-monitoraggio-e-controllo-xix-febbraio-2025.html>

Il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica

Il modello giuridico ed organizzativo di riferimento delle società a partecipazione pubblica è eterogeneo, composto da un ampio novero di disposizioni che si sono susseguite negli anni, rendendo la cornice normativa sempre più speciale rispetto alla disciplina del codice civile. Accanto a **società a partecipazione pubblica operanti in regime di mercato** ed aventi forma e sostanza privatistica, coesistono infatti società a controllo pubblico che - pur avendo una veste giuridica privatistica - svolgono **compiti e funzioni di natura pubblicistica**, configurabili come veri e propri enti pubblici in forma societaria ovvero, in termini più generici, come **organismi di diritto pubblico**, assoggettati a regole di gestione e di controllo e al rispetto dei vincoli finanziari operanti per le amministrazioni pubbliche.

La normativa di riferimento è quella delineata dal **codice civile**, in particolare nella parte relativa alle società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici di cui all'[articolo 2449](#) e seguenti.

Alla disciplina civilistica si è tuttavia sovrapposta una serie di disposizioni di carattere speciale introdotte attraverso successivi interventi legislativi. Il quadro normativo è diventato più complesso – specialmente negli ultimi anni – in quanto la necessità di assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ha indotto ad elaborare stringenti **misure di contenimento e di controllo finanziario** sulle società a partecipazione pubblica.

Tale quadro è stato ridefinito ad opera del [decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175](#) – in seguito novellato dal [decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100](#) – recante il Testo Unico in materia di società a partecipazione

pubblica (**TUSP**), che fermo restando il rinvio al codice civile per quanto non disciplinato dal medesimo Testo Unico, ha ricomposto e stabilizzato in una disciplina organica la materia.

Con l'entrata in vigore del TUSP il **ricorso allo strumento societario** da parte della pubblica amministrazione, sia che si tratti di costituzione di un organismo nuovo, sia nel caso di acquisizione o mantenimento di partecipazioni in organismi esistenti, deve essere **motivato da preminenti ragioni di interesse pubblico**.

La riforma ha avuto lo scopo di garantire un'**efficiente e trasparente gestione** delle partecipazioni pubbliche e la tutela e promozione della **concorrenza** e del mercato, nonché di contribuire alla riduzione della **spesa pubblica**, anche attraverso l'introduzione di procedure di **razionalizzazione periodica** e di **revisione straordinaria** finalizzate a ridurre il numero delle società partecipate, specie quelle degli enti locali.

L'obiettivo sotteso all'intervento legislativo è stato quello di evitare un **utilizzo distorto ed eccessivo della forma giuridica privatistica** da parte delle pubbliche amministrazioni, le quali, mediante l'utilizzo della veste giuridica societaria, hanno potuto in passato sottrarsi a limiti e regole pubblicistiche proprie delle pubbliche amministrazioni, quali ad esempio l'osservanza dei vincoli di bilancio o delle norme sulle assunzioni e sugli appalti pubblici.

Il Testo Unico si articola sostanzialmente in quattro tipologie di intervento:

- **disposizioni introduttive** recanti: l'indicazione dell'oggetto e dell'ambito di applicazione del Testo Unico (art. 1); la formulazione delle definizioni (art. 2); l'individuazione dei tipi di società in cui è ammessa la partecipazione pubblica (art. 3). L'individuazione delle tipologie di società è completata dagli artt. 16, 17 e 18, dedicati, rispettivamente, alle **società in house**, alle **società miste pubblico-private**, al procedimento di **quotazione** di società a controllo pubblico in mercati regolamentati;
- disposizioni volte a stabilire **condizioni e limiti delle partecipazioni pubbliche**, nonché a ridefinire le regole per la costituzione di società o per l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche, e di alienazione di partecipazioni pubbliche (artt. da 4 a 10);
- disposizioni in materia di **organi di amministrazione e di controllo** delle società a controllo pubblico, con riferimento ai seguenti profili: *governance* societaria, requisiti dei componenti degli organi di amministrazione e compensi dei membri degli organi sociali (art. 11); regime di responsabilità dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti (art. 12); regime di controllo, con riguardo all'attivazione del controllo giudiziario (art. 13), alla prevenzione della crisi di impresa (art. 14), al controllo e monitoraggio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze (art. 15);
- disposizioni volte a incentivare l'economicità e l'efficienza mediante l'introduzione di procedure di **razionalizzazione periodica** e di **revisione straordinaria** (artt. 20 e 24), di gestione del personale (artt. 19 e 25), di specifiche norme finanziarie per le partecipate degli enti locali (art. 21) e di promozione della trasparenza (art. 22).

Completano l'intervento le norme transitorie e quelle di coordinamento con la legislazione vigente (artt. 26 e 27), la clausola di salvaguardia per le regioni a statuto speciale e le disposizioni abrogative (artt. 23 e 28).

Per quanto concerne l'**ambito di applicazione**, le norme del TUSP hanno ad oggetto la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta.

Ai sensi dell'articolo 1, comma 5, del TUSP, le sue **disposizioni si applicano alle società quotate**, nonché alle **società da esse controllate, solo se espressamente previsto**.

Il **Testo Unico non si applica**, inoltre, alle società partecipate che, entro la data del 30 giugno 2016, abbiano adottato atti volti all'**emissione di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati** in mercati regolamentati; tale deroga, secondo quanto disposto dall'articolo 10, comma 1, del [decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113](#), continua ad applicarsi qualora siano stati previsti la proroga dello strumento finanziario o successive emissioni effettuate in sostanziale continuità.

Ulteriori deroghe sono state dall'articolo 16 del [decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84](#), che ha previsto, per le **società di rilievo strategico che operano sul mercato** in cui il **MEF** consegue una **partecipazione** ai sensi dell'articolo 13-bis del [decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104](#), la **non applicazione** delle disposizioni del **TUSP**.

La partecipazione pubblica, i cui elementi definitivi sono riportati nell'articolo 2, è ammessa esclusivamente in società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa.

La nozione di “società a controllo pubblico”

Il combinato disposto delle *lettere b)* ed *m)* del comma 1 dell'**articolo 2** del TUSP, configura la **nozione di “società a controllo pubblico”**.

In particolare: la *lett. b)* definisce il “controllo” come la situazione descritta nell'**articolo 2359 del codice civile**, 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)”.

Come precisato in un [orientamento](#) della [struttura del MEF](#) competente per l'**indirizzo**, il **controllo** e il **monitoraggio sull'attuazione del TUSP** (*cfr. oltre*), 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 del codice civile possa essere esercitato da **più amministrazioni congiuntamente**, anche a prescindere dall'esistenza di un vincolo legale, contrattuale, statuario 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).

Secondo quanto riportato nel predetto orientamento, al controllo esercitato dalla Pubblica Amministrazione sulla società appaiono riconducibili dunque anche le ipotesi nella quali le fattispecie di cui all'articolo 2359 del codice civile 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'articolo 2359, comma 1, numeri 1), 2) e 3), del codice civile faccia capo ad una singola Amministrazione o a più Amministrazioni cumulativamente.

Sulla materia del **controllo pubblico congiunto** è intervenuta la [sentenza 10 marzo 2023, n. 2543 del Consiglio di Stato](#), Sez. V, fornendone una interpretazione estensiva. In particolare, i giudici amministrativi hanno rilevato come “sebbene sia controversa e non univoca la nozione di “**controllo pubblico congiunto**” di cui alla *lett. m)* dell'articolo 2, comma 1, decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP), il dato testuale – che richiama un «*potere*», in correlazione alla *lett. b)* del medesimo articolo – e l'interpretazione da più parte datane (*cfr. Cons. Stato, V, 23 gennaio 2019, n. 578; Corte dei Conti, SS.RR. giur., 22 maggio 2019, n. 16; Orientamento MEF del 15 febbraio 2018*) sono tali per cui non è sufficiente a tali fini una semplice sommatoria delle partecipazioni di soggetti pubblici tale da esprimere la maggioranza del capitale sociale – potendosi diversamente conformare e modulare gli assetti di potere nell'ambito degli organi societari – ma **occorrono piuttosto, in assenza di un controllo monocratico** ex articolo 2359 del codice civile, **atti o accordi che vincolino i soggetti pubblici all'esercizio congiunto delle loro prerogative**, così da rendere concreto ed **effettivo un potere di controllo pubblico** (Cons. Stato, n. 578 del 2019, cit., richiamata anche da [Cons. Stato, III, 3 marzo 2020, n. 1564](#); Corte conti, n. 16 del 2019, cit.), o quanto meno un **comportamento concludente dei soci pubblici** orientato in tal senso (Orientamento MEF, cit.; *cfr.*, in senso diverso, [Corte conti, SS.RR. contr., 20 giugno 2019, n. 11](#); [ANAC, delibera 25 settembre 2019, n. 859](#))”.

Condizioni e limiti delle partecipazioni pubbliche

In coerenza con gli obiettivi della riforma, il TUSP stabilisce anzitutto le **condizioni e i limiti delle partecipazioni pubbliche**, ridefinendo le regole per la costituzione di società o per l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche, nonché per l'alienazione di partecipazioni.

Specifiche disposizioni sono dedicate alle **società in house**, alle **società miste pubblico-private** e al procedimento di **quotazione** di società a controllo pubblico in mercati regolamentati.

In via generale, viene fissato il **divieto**, per le amministrazioni pubbliche, di **costituire**, anche indirettamente, **società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie** per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, nonché di acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società (articolo 4, comma 1, del TUSP).

Nei limiti di tale principio, sono elencate le **finalità perseguibili** dalle amministrazioni mediante le società partecipate, ossia:

- a) la produzione di un **servizio di interesse generale**;
- b) la progettazione e realizzazione di un'**opera pubblica** sulla base di un **accordo di programma** fra amministrazioni pubbliche;
- c) la realizzazione e gestione di un'**opera pubblica** ovvero l'organizzazione e la gestione di un **servizio d'interesse generale** attraverso un **contratto di partenariato** con un imprenditore privato selezionato secondo specifiche procedure;
- d) l'**autoproduzione di beni o servizi strumentali** all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo **svolgimento delle loro funzioni**, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee e dalla relativa disciplina nazionale di recepimento in materia di contratti pubblici;
- e) lo svolgimento di **servizi di committenza**, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici.

Si segnala, inoltre, che l'articolo 25-*bis* del [decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152](#) ha espressamente previsto che tra le finalità perseguibili rientrano anche le **attività di ricerca** svolte dalle società a partecipazione pubblica e dagli enti pubblici di ricerca per la realizzazione degli interventi compresi nel quadro di **attuazione del PNRR**.

In **deroga al predetto divieto**, le amministrazioni pubbliche, al solo fine di ottimizzare e valorizzare l'utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio, possono altresì **acquisire partecipazioni** in società aventi per oggetto sociale esclusivo la **valorizzazione del patrimonio** delle amministrazioni stesse, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri di mercato.

Nell'ambito di questa cornice, il Testo Unico ammette tuttavia la costituzione e la partecipazione a specifiche tipologie societarie: **società di sperimentazione nel settore sanitario**, società aventi come oggetto sociale esclusivo la **gestione di fondi europei** per conto dello Stato o delle regioni, nonché le società elencate nell'allegato A del medesimo TUSP.

Si attribuisce inoltre al **Presidente del Consiglio dei ministri** e ai **Presidenti di regione e province autonome**, qualora ricorrano taluni presupposti, la **facoltà di deliberare l'esclusione** (totale o parziale) dell'applicazione delle predette disposizioni a **specifiche società a partecipazione pubblica**. I provvedimenti eventualmente assunti sono trasmessi alle Camere e, nel caso di deliberazioni dei presidenti di regione o delle province autonome, anche alla Corte dei conti e alla struttura del Ministero dell'economia e delle finanze preposta all'attività di indirizzo, controllo e monitoraggio sull'attuazione del Testo Unico.

Si ricorda che l'articolo 5 del [decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100](#) ha inoltre fatto salva la **possibilità** per le amministrazioni pubbliche di **acquisire o mantenere partecipazioni** in **società** che producono **servizi economici di interesse generale a rete**, anche fuori dall'ambito territoriale della collettività di riferimento, purché l'affidamento dei servizi, in corso e nuovi, sia avvenuto e avvenga tramite **procedure ad evidenza pubblica**.

Con la [Legge di bilancio per il 2018](#) (legge 27 dicembre 2017, n. 205, articolo 1, comma 891) si è fatta altresì salva la possibilità per le amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni, comunque non superiori all'1 per cento del capitale sociale, in **società bancarie di finanza etica e sostenibile**.

La [legge 1° ottobre 2019, n. 119](#) ha inoltre introdotto un comma 9-*quater* all'articolo 4 del TUSP, che esclude l'applicazione dalle sue disposizioni con riguardo alle partecipazioni pubbliche in società aventi per oggetto sociale prevalente la produzione, il trattamento, la lavorazione e l'immissione in commercio del **latte**

e dei **prodotti lattiero-caseari**, nonché - secondo quanto da ultimo disposto dall'articolo 10, comma 1-bis del [decreto-legge 9 agosto 2024, n. 113](#) - dei **prodotti ortofrutticoli**.

Motivazione e controlli per l'acquisto di partecipazioni e la costituzione di nuove società pubbliche

Ai sensi dell'articolo 5 del TUSP, salvo i casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l'**atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica** o di **acquisto di partecipazioni**, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite, deve essere **analiticamente motivato** con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle **finalità istituzionali** indicate all'articolo 4 del Testo Unico. L'atto deve in particolare:

- evidenziare le ragioni e le finalità che giustificano la scelta anche sul piano della **convenienza economica** e della **sostenibilità finanziaria**, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;
- dare conto della compatibilità della scelta con i **principi di efficienza**, di **efficacia** e di **economicità dell'azione amministrativa**.

L'atto deliberativo attesta altresì la compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei **trattati europei** e, in particolare, con la disciplina europea in materia di **aiuti di Stato** alle imprese. L'**amministrazione** è inoltre tenuta a **inviare l'atto deliberativo** di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta:

- all'**Autorità garante della concorrenza e del mercato**, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della [legge 10 ottobre 1990, n. 287](#);
- alla **Corte dei conti**, che ai sensi dell'articolo 5 del TUSP – come modificato dall'articolo 11 della [legge 5 agosto 2022, n. 118](#) (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*) – delibera entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento in ordine alla conformità dell'atto a quanto sopra citato, nonché agli articoli 4, 7 e 8 del TUSP, con particolare riguardo alla **sostenibilità finanziaria** e alla compatibilità della scelta con i predetti principi di **efficienza**, di **efficacia** e di **economicità dell'azione amministrativa**. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione.

Si segnala che con la [deliberazione n. 32/2023/INPR del 15 febbraio 2023](#) la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna della Corte dei conti ha specificato i meccanismi del controllo introdotto dal novellato articolo 5 del TUSP, fornendo una serie di **indicazioni istruttorie preliminari all'esame degli atti deliberativi** ivi previsti, compresa una tabella recante gli indicatori di sostenibilità finanziaria delle società.

Il TUSP detta altresì norme specifiche sulla *governance*, sulla costituzione delle società o sull'acquisto di partecipazioni in società già costituite.

In particolare, l'articolo 6 definisce gli elementi basilari dell'organizzazione e della gestione delle **società a controllo pubblico**, gli articoli 7 e 8 disciplinano, rispettivamente, la **costituzione** di tali società e l'**acquisto di partecipazioni** in società già costituite.

La deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società e le operazioni che comportino l'acquisto da parte di un'amministrazione pubblica di partecipazioni in società già esistenti sono adottate con:

- a) **decreto del Presidente del Consiglio** dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in caso di **partecipazioni statali**;
- b) provvedimento del competente **organo della regione**, in caso di **partecipazioni regionali**;
- c) deliberazione del **consiglio comunale**, in caso di **partecipazioni comunali**;
- d) delibera dell'organo amministrativo dell'ente in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche.

Governance e composizione degli organi sociali

Con riferimento alla gestione delle partecipazioni pubbliche, l'articolo 9 del TUSP prevede che per le **partecipazioni pubbliche statali i diritti del socio** siano esercitati dal **Ministero dell'economia e delle finanze (MEF)**, **di concerto con altri Ministeri competenti** per materia, individuati dalle relative disposizioni di legge o di regolamento ministeriale.

L'articolo 11 del TUSP stabilisce che l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico è costituito, di norma, da un **amministratore unico**, ferma restando la possibilità da parte della società interessata di stabilire, con **delibera** da trasmettersi alla Corte dei conti e alla struttura del MEF preposta all'attività di indirizzo, controllo e monitoraggio sull'attuazione del TUSP, di ricorrere ad una diversa forma di *governance*, in specie da un **consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri**.

Si rammenta che in virtù di specifiche disposizioni legislative alcune società non sono assoggettate all'applicazione del principio di carattere generale dell'amministratore unico, quali: la Consip S.p.A., la Sogei S.p.A. e la società AMCO - Asset Management Company S.p.A., i cui consigli di amministrazione, in virtù di quanto disposto dall'articolo 23-*quinquies*, comma 7, del [decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95](#), sono composti da tre membri; la società Sport e Salute S.p.A., che a seguito delle modifiche introdotte dall'articolo 22 del [decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44](#) è amministrata da un consiglio di amministrazione composto da cinque membri, compresi il Presidente e l'amministratore delegato; la RAI S.p.A., società per la quale la nomina e la composizione del relativo consiglio di amministrazione sono disciplinate dall'articolo 63 del [decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208](#).

Per quanto concerne i **componenti degli organi amministrativi e di controllo** di società a controllo pubblico, la riforma richiede, tra l'altro, che nella scelta degli amministratori delle società sia assicurato il **rispetto del principio di equilibrio di genere, almeno nella misura di un terzo** in favore del genere meno rappresentato da computare sul numero complessivo delle designazioni o nomine effettuate in corso d'anno. Qualora la società abbia un organo amministrativo collegiale, lo statuto prevede che la scelta degli amministratori da eleggere sia effettuata nel rispetto dei criteri stabiliti dalla [legge 12 luglio 2011, n. 120](#). Per le modifiche intervenute in materia, che hanno elevato ai **due quinti** la percentuale della **"quota" di genere** negli organi amministrativi delle società a controllo pubblico, si rinvia agli approfondimenti contenuti nell'apposito [tema web](#), nonché nel relativo [dossier](#) del Servizio Studi.

Con riguardo alla **composizione** e al **rinnovo degli organi sociali** nelle **società partecipate dal MEF**, le relative procedure di nomina sono disciplinate dal codice civile, dal TUSP, dal Testo Unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria di cui [decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58](#) (TUF) nel caso di società quotate e, ove specificamente previsto, da disposizioni speciali poste da fonti normative primarie e regolamentari, in ragione sia della presenza di profili di natura pubblicistica sia della pluralità delle amministrazioni coinvolte.

La nomina del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale nelle società partecipate dal MEF, le cui azioni sono ammesse alla quotazione nei mercati regolamentati (*ENI, ENEL, Leonardo, ENAV, Poste italiane, Banca Monte dei Paschi di Siena*), avviene mediante il meccanismo del voto di lista, a sensi degli articoli 147-*ter* e 148 del citato [TUF](#).

La nomina o designazione di candidature al ruolo di amministratore unico, membro del consiglio di amministrazione o del collegio sindacale nelle società partecipate dal MEF implicano l'esercizio di un'**attività di indirizzo politico-amministrativo** ai sensi dell'**articolo 4** del [decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165](#). Pertanto, la titolarità della loro adozione è individuata in capo all'organo di governo del Ministero.

Gli atti concernenti l'individuazione e la valutazione di **profili professionali** nell'ambito delle **procedure selettive** utili alla composizione degli organi di amministrazione e controllo in società partecipate dal MEF sono **sottratti al diritto di accesso**, per effetto di quanto previsto dal [decreto ministeriale 13 ottobre 1995, n. 561](#).

Le procedure per la nomina degli organi di società partecipate dal MEF

Le procedure in merito alla designazione dei componenti degli organi amministrativi e di controllo delle società partecipate dal MEF sono indicate in una [direttiva del Ministro dell'economia e delle finanze del 31 gennaio 2023](#), che aggiorna una precedente [direttiva del 31 marzo 2021](#).

La direttiva prevede che il Dipartimento del Tesoro assicuri l'**istruttoria tecnica da sottoporre all'Organo di indirizzo politico al fine dell'esercizio del diritto di socio**.

Si segnala che la Direttiva è stata emanata prima dell'istituzione, con [DPCM 26 luglio 2023, n. 125](#), del **nuovo Dipartimento dell'economia** del MEF, che ha assorbito talune competenze in precedenza poste in capo al Dipartimento del Tesoro, tra cui quelle in materia di **gestione delle partecipazioni societarie dello Stato, esercizio dei diritti del socio e valorizzazione** delle medesime partecipazioni, nonché in materia di **monitoraggio della riforma delle società a partecipazione pubblica**.

Tenuto conto che la migliore prassi della *governance* societaria, la direttiva prevede che l'individuazione dei profili idonei alle cariche in argomento avvenga con il **supporto di società specializzate** nella **ricerca e selezione** dei **top manager**, il MEF può avvalersi di tale supporto per usufruire di *data base* di profili manageriali, acquisiti anche tramite la banca dati del Ministero, nonché per l'attività di *assessment* ed eventuale comparazione delle competenze necessarie a ricoprire la carica

In particolare, il citato Dipartimento del MEF:

a) assicura, entro il mese di gennaio di ciascun anno, la trasmissione all'Organo di indirizzo politico, per il tramite dell'Ufficio di Gabinetto, delle **posizioni in scadenza**, nonché la relativa **pubblicazione sul sito** del MEF;

b) procede a formalizzare un appunto tecnico con l'indicazione della tempistica delle assemblee, ove già fissate, dei requisiti statutari e di legge applicabili ai singoli rinnovi degli organi societari;

c) sulla base delle **indicazioni ricevute dall'Organo di indirizzo politico**, cura l'**istruttoria di carattere qualitativo e attitudinale dei potenziali candidati** alla carica, con il supporto delle suddette società specializzate. Tale istruttoria, fermi restando i requisiti previsti da disposizioni legislative, regolamentari e statutarie, è volta ad individuare i **migliori profili per professionalità e competenza** e, fatti salvi gli specifici assetti di governo societario, l'ottimale composizione collettiva, anche per età e genere, degli organi sociali, con l'obiettivo di perseguire il successo sostenibile delle società. Saranno, quindi, oggetto di valutazione la professionalità e le competenze dei candidati, in particolare in relazione al settore specifico di operatività, all'esperienza manageriale e in organi sociali, ai mercati finanziari, alla gestione dei rischi, ai settori legale e societario e alle materie ambientali, sociali e di *governance*;

d) all'esito dell'**individuazione, da parte dell'Organo di indirizzo politico**, dei **nominativi da indicare nelle liste** o da presentare in assemblea, provvede ad acquisire dagli interessati l'autocertificazione relativa al possesso dei requisiti soggettivi e di eleggibilità e al *curriculum vitae*;

e) predispone un appunto tecnico per acquisire dall'Organo di indirizzo politico le **indicazioni di voto** in merito ai singoli punti all'ordine del giorno delle assemblee.

Nell'ambito del procedimento di rinnovo degli organi delle **società direttamente controllate** occorre prendere in considerazione l'eventuale **ruolo di impulso ovvero di intesa di altri Ministeri**, tenuto conto della natura della società con organi in scadenza, nonché delle **prerogative della Presidenza del Consiglio dei ministri**. In tal caso, il Dipartimento acquisisce le autocertificazioni di cui alla predetta lettera d) tramite le Amministrazioni competenti.

Per quanto concerne la composizione degli **organi di controllo** delle società controllate dal MEF, ad esclusione di quelle con titoli azionari quotati, la Direttiva dispone che **potrà prevedersi la presenza di dipendenti del Ministero**.

Con riferimento alle procedure da utilizzare per i rinnovi degli organi sociali nelle **società controllate indirettamente** dal MEF, si prevede che le **società capogruppo**, ad esclusione di quelle con titoli azionari quotati o controllate da società con titoli azionari quotati, approvino tempestivamente un **regolamento in materia di selezione e nomina** di membri degli organi sociali delle società partecipate, nel rispetto di quanto indicato alla precedente lettera c), nonché dei seguenti criteri: valorizzare le **competenze interne dei dipendenti del gruppo per l'assunzione della carica di amministratore**; astenersi dal nominare amministratori della capogruppo a meno che siano attribuite ai medesimi deleghe gestionali a carattere continuativo nella stessa capogruppo; seguire il principio di **onnicomprensività della remunerazione** con obbligo di riversare i relativi compensi.

Dovrà inoltre essere assicurato che le società capogruppo svolgano, in occasione dei rinnovi, un'**istruttoria di carattere qualitativo e attitudinale dei potenziali candidati**, comprensiva della verifica dei requisiti di eleggibilità, predisponendo una dettagliata e motivata **relazione illustrativa dei processi valutativi** seguiti. Le predette società, prima di procedere alla nomina dei componenti degli organi, devono inoltre comunicare l'esito dell'istruttoria inviando tempestivamente la citata relazione illustrativa, comprensiva dei documenti relativi alla procedura seguita, al Ministro dell'economia e delle finanze affinché il Dipartimento verifichi il rispetto dei criteri e delle procedure per la nomina e trasmetta, per opportuna

informazione, all'Ufficio di Gabinetto l'esito dell'istruttoria condotta e, a seguito della relativa presa d'atto, fornisca riscontro alla società capogruppo.

Per l'**invio delle candidature** relative alle società direttamente partecipate è necessario utilizzare uno specifico applicativo del portale Tesoro; per quanto attiene invece alle nomine degli organi sociali delle società indirettamente partecipate dal Ministero, le designazioni spettano alla società controllante e, pertanto, per l'invio della candidatura non è applicabile la suddetta procedura.

Gestione del personale delle società a partecipazione pubblica

In materia di gestione del personale delle società a controllo pubblico, il Testo Unico (articolo 19) stabilisce, salvo specifiche disposizioni recate nel provvedimento, che i **rapporti di lavoro** siano disciplinati dalle medesime disposizioni relative al **settore privato**, mentre al **reclutamento** si applichino i **principi previsti per l'accesso alle pubbliche amministrazioni**.

In particolare, ai rapporti di lavoro dei dipendenti si applicano – per quanto non espressamente disciplinato – le disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, ivi incluse quelle in materia di ammortizzatori sociali, ai sensi della vigente normativa e del CCNL di riferimento.

Le società a controllo pubblico stabiliscono con propri provvedimenti criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei **principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità** e dei principi normativi validi per le pubbliche amministrazioni. È inoltre previsto che le amministrazioni pubbliche socie debbano fissare obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate anche mediante contenimento degli oneri contrattuali, in sede di contrattazione di secondo livello.

Viene inoltre definito uno specifico meccanismo di gestione dei **processi di mobilità**.

Monitoraggio, indirizzo e controllo: il nuovo Dipartimento dell'economia

Una delle principali novità della riforma delle società partecipate consiste nell'individuazione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, nell'ambito del Ministero medesimo, di una **struttura** competente per l'**indirizzo**, il **controllo** e il **monitoraggio sull'attuazione del TUSP**, dotata di **poteri di indirizzo e ispettivi nei confronti delle società a partecipazione pubblica** e chiamata a promuovere le migliori pratiche, nonché a gestire un [elenco pubblico](#), accessibile anche via telematica, di tutte le società a partecipazione pubblica esistenti.

In particolare, la struttura, disciplinata dall'articolo 15 del TUSP, svolge **funzioni di indirizzo e coordinamento** tramite **orientamenti e indicazioni** in materia di applicazione del Testo Unico, nonché attività di **monitoraggio e controllo** sulla corretta **attuazione** delle disposizioni del medesimo, con particolare riferimento ai processi di riduzione e **razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche**.

Ai sensi del comma 2 del citato articolo 15, la struttura adotta nei confronti delle società a partecipazione pubblica le **direttive sulla separazione contabile** e verifica il loro rispetto, ivi compresa la relativa **trasparenza**. Le amministrazioni pubbliche e le società a partecipazione pubblica inviano alla struttura le segnalazioni periodiche e ogni altro dato o documento richiesto.

Con gli uffici del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, essa può esercitare nei confronti di **tutte le società a partecipazione pubblica** i **poteri ispettivi** già previsti dalla normativa vigente (articolo 6, comma 3, del [decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95](#)).

Tale struttura è stata in origine individuata con il [decreto ministeriale 16 maggio 2017](#) nella **Direzione VIII del Dipartimento del Tesoro**, anche al fine di assicurare la separazione, a livello organizzativo, tra la suddetta struttura e gli uffici responsabili dell'esercizio dei diritti sociali.

Si segnala tuttavia che con il [DPCM 26 luglio 2023, n. 125](#), il Governo ha adottato un regolamento di riorganizzazione del MEF (di seguito "Regolamento"), con il quale, modificando il testo del previgente [DPCM del 26 giugno 2019, n. 103](#), sono state previste una serie di **innovazioni rilevanti** in relazione all'**esercizio dei poteri di governance** che il **MEF** esercita in quanto **azionista delle società a partecipazione pubblica**.

Per quanto qui di interesse, si rileva in particolare che il citato DPCM ha provveduto alla **modifica del numero e delle funzioni** dei singoli **Dipartimenti del MEF**, prevedendo l'**istituzione del nuovo Dipartimento dell'economia** che assorbe talune competenze in precedenza attribuite al Dipartimento del Tesoro, tra cui quelle di **indirizzo, monitoraggio e controllo** sull'attuazione del TUSP, ora attribuite alla **Direzione II - Partecipazioni societarie e tutela degli attivi strategici**, del nuovo Dipartimento.

Nel dettaglio, il nuovo Dipartimento dell'economia ha competenza in materia di **interventi finanziari in economia, partecipazioni societarie dello Stato e valorizzazione del patrimonio pubblico**. Tra le aree tematiche nelle quali il Dipartimento interviene, si segnalano:

- gli **interventi finanziari** anche **a favore** di **organismi, società ed enti pubblici**;
- la **gestione delle partecipazioni societarie dello Stato**;
- l'esercizio dei **diritti del socio**;
- la **valorizzazione delle partecipazioni** societarie dello Stato, anche tramite operazioni di **privatizzazione e dismissione**, e la relativa attività istruttoria e preparatoria;
- il **monitoraggio della riforma delle società a partecipazione pubblica**;
- la valutazione degli impatti degli interventi finanziari e le politiche tariffarie e concessorie;
- la **valorizzazione dell'attivo e del patrimonio pubblico**;
- il censimento e l'analisi delle componenti dell'attivo delle pubbliche amministrazioni.

Quanto all'articolazione del Dipartimento, esso è composto dai seguenti **tre uffici di livello dirigenziale generale**:

- Direzione I – Interventi finanziari in economia;
- Direzione II – Partecipazioni societarie e tutela degli attivi strategici;
- Direzione III – Valorizzazione del patrimonio pubblico.

Le competenze in materia di **indirizzo, monitoraggio e controllo** sull'attuazione del TUSP, nonché quelle di **valorizzazione delle partecipazioni** societarie dello Stato e di **esercizio dei diritti del socio**, saranno d'ora innanzi esercitate dalla **Direzione II** del nuovo Dipartimento dell'economia.

In particolare, la **Direzione II** - Partecipazioni societarie e tutela degli attivi strategici si articola in uffici dirigenziali non generali e svolge le funzioni di:

- a) **analisi, gestione e valorizzazione delle partecipazioni** societarie dello Stato, nonché **esercizio dei diritti del socio**, nel rispetto di quanto previsto dalle disposizioni normative vigenti e, in particolare, dal TUSP;
- b) **indirizzo, monitoraggio e controllo** sull'attuazione del medesimo TUSP;
- c) **gestione dei processi di societizzazione, privatizzazione e dismissione**, nonché supporto ai processi di **valorizzazione industriale delle società partecipate**;
- d) esercizio del controllo analogo sulle società *in house* di competenza del Dipartimento;
- e) attività propedeutiche all'esercizio dei **poteri speciali** di cui al [decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21](#) relativamente alle società a partecipazione pubblica;
- f) **rapporti con le istituzioni dell'Unione europea** e con gli organismi internazionali nelle materie di competenza.

La **Direzione III** - Valorizzazione del patrimonio pubblico si articola anch'essa in uffici dirigenziali non generali e svolge le seguenti funzioni:

- a) **gestione delle banche dati** realizzate mediante il censimento delle componenti dell'attivo delle pubbliche amministrazioni, tra i quali beni immobili, partecipazioni e concessioni di beni demaniali e servizi, e analisi delle informazioni raccolte;
- b) politiche di **razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio pubblico** e coordinamento con le amministrazioni e società pubbliche cui è affidata la gestione di immobili pubblici e di beni demaniali dati in concessione;
- c) attività di **valorizzazione e dismissione dell'attivo immobiliare** pubblico, anche mediante la costituzione di fondi immobiliari;
- d) analisi, per quanto di competenza, delle **concessioni, convenzioni e contratti di servizio con le società dello Stato**.

Al Dipartimento è preposto un dirigente che assume la denominazione di "**Direttore generale dell'economia**". Attualmente, l'incarico è ricoperto da **Francesco Soro**.

Presso il Dipartimento sono altresì insediati comitati e tavoli di lavoro, composti da autorità e ministeri, che hanno compiti di vigilanza, coordinamento e promozione di attività su particolari tematiche di interesse strategico. A seguito dell'entrata in vigore della legge sulla competitività dei mercati dei capitali ([legge 5 marzo 2024, n. 21](#)), è stato da ultimo istituito il [Comitato di coordinamento per l'analisi e l'approfondimento delle tematiche inerenti la riforma organica delle disposizioni in materia di mercati dei capitali](#), con il fine di contribuire all'attuazione della delega al Governo per l'adozione dei decreti legislativi per la riforma organica delle disposizioni sui mercati dei capitali contenute nel Testo unico della finanza ([TUF](#)) e delle disposizioni in materia di società di capitali contenute nel codice civile.

La razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche

Al fine di perseguire l'obiettivo di contenimento delle partecipazioni societarie pubbliche sotteso alla riforma del 2016, il TUSP prevede due tipologie di strumenti:

- una procedura ordinaria di **razionalizzazione periodica**, con l'obiettivo di obbligare gli enti pubblici ad un'analisi e verifica costante delle partecipazioni societarie possedute;
- una procedura di **revisione straordinaria**, volta ad individuare le **partecipazioni societarie** possedute alla data di entrata in vigore del Testo Unico che avrebbero dovuto essere **alienate** in quanto non riconducibili alle finalità istituzionali previste dall'articolo 4 del medesimo Testo Unico ovvero a motivarne il mantenimento anche sul piano della **convenienza economica** e della **sostenibilità finanziaria**.

Quanto alla prima delle suddette procedure, l'**articolo 20** del **TUSP** dispone che le Amministrazioni pubbliche debbano effettuare **annualmente**, con proprio provvedimento, un'**analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette**, predisponendo, ove ne ricorrano i presupposti stabiliti al comma 2 dell'articolo, un **piano di riassetto** per la loro **razionalizzazione, fusione o soppressione**, anche mediante messa in liquidazione o cessione, **entro il 31 dicembre di ogni anno**.

Il predetto piano deve essere predisposto qualora le amministrazioni pubbliche rilevino:

- partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'art. 4;
- società che risultino **prive di dipendenti** o abbiano un numero di **amministratori superiore a quello dei dipendenti**;
- società che svolgano attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un **fatturato medio non superiore a un milione di euro**;
- partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un **risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti**;
- necessità di **contenimento dei costi** di funzionamento ovvero necessità di aggregazione.

La revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche

Oltre alla procedura ordinaria di razionalizzazione, con la quale il Legislatore ha voluto rendere periodico il meccanismo di verifica delle partecipazioni societarie, l'**articolo 24** del TUSP ha introdotto una **procedura di revisione straordinaria** in esito alla quale le **partecipazioni non rispondenti alle finalità istituzionali** indicate nel TUSP **avrebbero dovuto essere alienate** entro un anno dalla conclusione di una ricognizione da effettuare entro il 30 settembre 2017.

In particolare, il citato articolo 24 ha stabilito che entro il 30 settembre 2017 ciascuna amministrazione pubblica fosse tenuta ad effettuare con provvedimento motivato la **ricognizione di tutte le partecipazioni**

possedute alla data di entrata in vigore del Testo Unico (23 settembre 2016), **individuando** quelle che avrebbero dovuto **essere alienate** in quanto:

- non riconducibili ad alcuna delle categorie previste dall'articolo 4 del TUSP;
- non rispondenti ai requisiti motivazionali e di compatibilità con la normativa europea;
- ricadenti nelle ipotesi per le quali l'articolo 20, comma 2, del medesimo Testo Unico prevede la predisposizione dei piani di riassetto finalizzati alla dismissione.

Il **mantenimento delle partecipazioni pubbliche** (dirette e indirette) in sede di revisione straordinaria richiedeva pertanto una **motivazione analitica** circa le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta anche sul piano della **convenienza economica** e della **sostenibilità finanziaria** e della sua compatibilità con i principi di **efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa**, come precisato dalla Corte dei conti, Sez. autonomie, nella delibera del 19 luglio 2017, n. 19, con cui sono state approvate le [Linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni di cui all'articolo 24 del decreto legislativo n.175 del 2016](#).

In caso di **mancata adozione dell'atto ricognitivo** ovvero di **mancata alienazione** entro i termini previsti, il Testo Unico (articolo 24, comma 5) ha previsto che il **socio pubblico non possa esercitare i diritti sociali** nei confronti della società e che, salvo in ogni caso il potere di alienare la partecipazione, la medesima è **liquidata in denaro** in base ai criteri stabiliti all'[articolo 2437-ter](#), secondo comma, e seguendo il procedimento di cui all'[articolo 2437-quater del codice civile](#).

La disciplina transitoria di cui all'articolo 26 del TUSP ha peraltro individuato una serie di **esenzioni** dall'applicazione delle previsioni sulla **dismissione delle partecipazioni pubbliche** e stabilito che i relativi atti devono essere comunicati alla Corte dei conti.

Sul completamento di tale procedura di revisione straordinaria il Legislatore è intervenuto più volte, differendone gli effetti. In un primo momento, la [Legge di bilancio per il 2019](#) (articolo 1, comma 723, della legge 30 dicembre 2018, n. 145) ha introdotto un comma 5-*bis* all'articolo 24 del TUSP che ha previsto la **disapplicazione, fino al 31 dicembre 2021**, dei commi 4 (**obbligo di alienazione** entro un anno dalla ricognizione straordinaria) e 5 (**divieto per il socio pubblico di esercitare i diritti sociali** e successiva **liquidazione coatta** in denaro delle partecipazioni) del medesimo articolo 24 nel caso di **società partecipate che abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione**. Per queste società in utile la norma ha autorizzato pertanto l'amministrazione pubblica a prolungare la detenzione delle partecipazioni societarie, motivando tale intervento con la **finalità di tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche**.

In seguito, il [decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73](#) (articolo 16, comma 3-*bis*) ha inserito all'articolo 24 del TUSP un nuovo comma 5-*ter* con il quale è stata **prorogata per l'anno 2022 la norma che disapplica**, fino al 31 dicembre 2021, il citato **obbligo di alienazione** e le relative conseguenze in caso di inadempimento per le medesime società partecipate che abbiano prodotto un **risultato medio in utile nel triennio 2017-2019**.

Il Rapporto sulle partecipazioni delle Amministrazioni Pubbliche del MEF

Il MEF redige ogni anno un "**Rapporto annuale sulle partecipazioni delle amministrazioni pubbliche**", recante l'analisi delle informazioni riguardanti le caratteristiche delle partecipazioni su base annuale. La rilevazione è stata avviata nel 2011, in attuazione dell'articolo 2, comma 222, della [legge 23 dicembre 2009, n. 191](#), nell'ambito del Progetto Patrimonio della PA di ricognizione degli **asset pubblici**. A partire dal 2018, le amministrazioni interessate trasmettono, contestualmente e in maniera integrata, oltre ai dati relativi al censimento annuale delle partecipazioni pubbliche e dei loro rappresentanti in organi di governo di società ed enti (ai sensi dell'articolo 17 del [decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90](#)), le informazioni relative alla razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche, secondo quanto previsto dall'articolo 20 del TUSP.

L'ultimo Rapporto, finito di elaborare nel mese di **gennaio 2025** e recante le analisi svolte sui dati relativi alle partecipazioni pubbliche al **31 dicembre 2022**, evidenzia come a distanza di diversi anni dall'entrata in vigore del Testo Unico il **processo di razionalizzazione presenti ancora delle criticità**.

Il documento conferma, infatti, in linea con le precedenti rilevazioni, come un'**alta percentuale di partecipazioni** societarie pubbliche siano **prive dei requisiti** necessari per poter **essere mantenute** senza interventi di razionalizzazione. Persiste, quindi, un **basso tasso di adeguamento delle amministrazioni** alle prescrizioni del Legislatore di adottare **misure** di razionalizzazione idonee a ridurre il numero delle partecipazioni societarie non conformi ai parametri dettati dal TUSP.

In particolare, le elaborazioni contenute nel Rapporto evidenziano che, **su 24.305 partecipazioni societarie** per le quali è stata effettuata l'**analisi di conformità** rispetto al disposto normativo, 9.069 (pari a circa il **37 per cento del totale**) **non rispettano uno o più parametri previsti dal TUSP** per il mantenimento. Per 6.926 di queste ultime (il **76 per cento dei casi**) le pubbliche amministrazioni hanno espresso la **volontà di mantenimento, nonostante l'obbligo di razionalizzazione** disposto dal Testo Unico.

Il Rapporto rileva, inoltre, come in sede di approvazione dei provvedimenti di **revisione periodica**, che dovevano adottarsi entro il 31 dicembre 2023, le amministrazioni pubbliche abbiano dichiarato di aver **dismesso o comunque razionalizzato più di 803 partecipazioni dirette**, rispetto a quelle detenute e comunicate al 31 dicembre 2021.

Il **Documento di finanza pubblica 2025** ([Doc. CCXL, n. 1](#)) precisa come tale ultimo dato rappresenti un incremento dell'8,6 per cento rispetto ai 739 atti di razionalizzazione censiti nella precedente rilevazione, confermando tuttavia l'**obiettivo**, già indicato nel primo [Piano strutturale di bilancio di medio termine](#) 2025-2029 (PSB), di adottare, entro il **quarto trimestre del 2027**, misure idonee a **garantire, e ove necessario rafforzare, l'attuazione del quadro giuridico contenuto nel TUSP** relativo alle attività e all'efficienza operativa delle partecipazioni detenute in imprese pubbliche, al fine di assicurare una efficace **razionalizzazione** e la **dismissione delle imprese partecipate non efficienti**, senza compromettere la fornitura di servizi pubblici.

Già nel PSB aveva evidenziato come il basso tasso di adeguamento delle Amministrazioni alle prescrizioni di ridurre il numero delle partecipazioni societarie non conformi ai parametri dettati dal TUSP fosse riconducibile, in parte, alle **difficoltà applicative della disciplina del Testo Unico**, annunciando pertanto l'obiettivo di una sua **revisione**.

Più nel dettaglio, il Rapporto relativo ai dati del 2022 illustra:

- a) i risultati dell'**adempimento degli obblighi di comunicazione**;
- b) i dati sulle società partecipate e sulle partecipazioni societarie dichiarati dalle amministrazioni pubbliche, con un particolare approfondimento sui **servizi affidati dalle amministrazioni locali alle società partecipate**;
- c) le **analisi svolte dalla struttura di indirizzo, monitoraggio e controllo sull'attuazione del TUSP**, in relazione agli effetti applicativi del Testo Unico in termini di partecipazioni razionalizzate e riduzione del numero delle società a partecipazione pubblica;
- d) le informazioni comunicate sulle **partecipazioni non societarie**;
- e) l'esito della **rilevazione dei rappresentanti in organi di governo di società ed enti**, partecipati e non partecipati.

Il tasso di adempimento agli obblighi di comunicazione

Nel Rapporto i dati sulle partecipazioni societarie sono presentati in modo da distinguere quelli riconducibili alle amministrazioni soggette alle disposizioni del TUSP ("**amministrazioni del perimetro TUSP**") e quelli riferibili alle amministrazioni tenute esclusivamente al censimento, in virtù della loro inclusione nell'[elenco](#) individuato dall'ISTAT ("**amministrazioni non TUSP**"). La raccolta dei dati è stata svolta nel periodo marzo - giugno 2024.

Il **tasso di adempimento** delle amministrazioni soggette agli **obblighi di comunicazione** dei dati al 31 dicembre 2022 è risultato **superiore all'80 per cento** (9.572 adempienti su 11.368 nel perimetro soggettivo), con un aumento di 0,4 punti percentuali rispetto alla rilevazione dei dati 2021

Per le **amministrazioni del perimetro TUSP** (10.941) il **tasso di risposta** si è attestato all'**85,8 per cento** (9.385 amministrazioni hanno assolto l'obbligo di comunicare i dati, +0,3 punti percentuali rispetto all'anno precedente).

Per le **amministrazioni non TUSP** si conferma il *trend* di crescita del tasso di adempimento, che passa al 43,8 per cento, con un incremento di 3,8 punti percentuali rispetto alla rilevazione precedente

Partecipazioni societarie e società partecipate

Le **partecipazioni** societarie dichiarate dalle amministrazioni del **perimetro del TUSP** sono pari a **39.663** - di cui il 68 per cento dirette e il 32 per cento indirette detenute attraverso "tramiti controllate" – riconducibili a **4.858 società**.

Con riferimento alla forma giuridica, la società a responsabilità limitata e la società per azioni sono le tipologie prevalenti, rappresentando, rispettivamente, circa il 45,66 e il 30,94 per cento del totale delle predette società.

Le analisi sullo stato di attività evidenziano che il **78,32 per cento** delle **società** censite dalle amministrazioni del perimetro TUSP, a cui corrisponde l'86,40 delle partecipazioni societarie, risulta **attivo**.

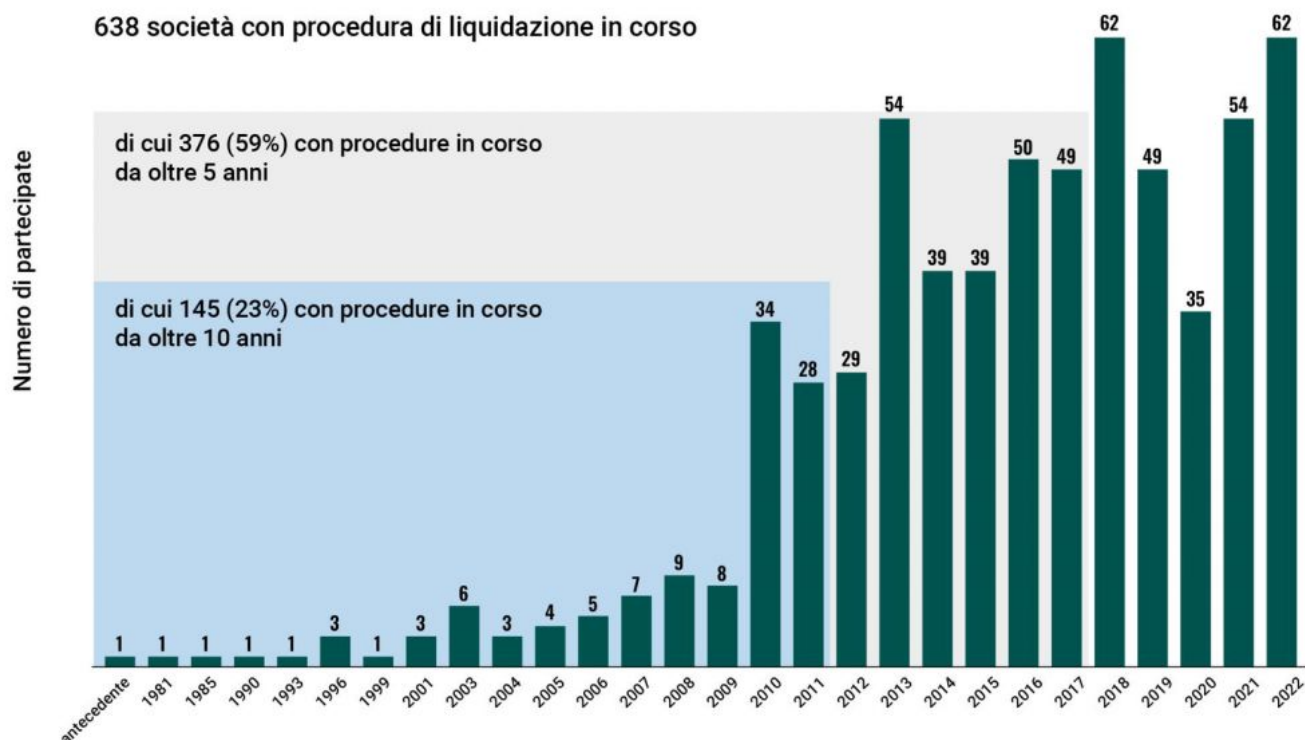
Le **società in liquidazione** rappresentano circa il **13,13 per cento del totale** e corrispondono al 9,14 per cento delle partecipazioni. Il dettaglio delle **638 società con procedure di liquidazione** in corso al 2022 mostra come per il 59 per cento di queste la procedura sia iniziata da oltre 5 anni dalla data di rilevazione, mentre per il **23 per cento** le **procedure si protraggono da oltre 10 anni**.

Le società soggette a **procedure concorsuali** sono il **6,13 per cento** del totale e corrispondono al 3,57 per cento delle partecipazioni; anche in questo caso è evidente il protrarsi delle procedure concorsuali, con il 67 per cento delle società interessate da procedure iniziate da oltre 5 anni e il 18 per cento da oltre 10 anni.

Forme societarie: partecipate e partecipazioni. Perimetro TUSP. Analisi per stato di attività. Dati 2022.

STATO ATTIVITÀ	PARTECIPATE		PARTECIPAZIONI	
	n.	%	n.	%
Società attive	3.805	78,32%	34.242	86,40%
Società in liquidazione	638	13,13%	3.624	9,14%
Società soggette a procedure concorsuali	298	6,13%	1.415	3,57%
Società inattive	117	2,41%	352	0,89%
TOTALE	4.858	100%	39.633	100%

Fonte: Rapporto sulle partecipazioni delle amministrazioni pubbliche – Dati 2022



Fonte: Rapporto sulle partecipazioni delle amministrazioni pubbliche – Dati 2022

I risultati della rilevazione al 31 dicembre 2022

Delle 39.663 partecipazioni societarie dichiarate dalle amministrazioni, riconducibili come detto a 4.858 società, il Rapporto reca le analisi relative a un perimetro più circoscritto, poiché esclude le partecipazioni in società alle quali il TUSP si applica solo ove espressamente previsto o per le quali le amministrazioni socie sono esentate dall'obbligo di razionalizzazione, nonché altre partecipazioni meno significative.

Le **partecipazioni considerate** sono quindi pari a **26.193**, detenute in **3.176 società** da 7.403 amministrazioni adempienti, di cui **l'84,27** per cento del totale è **referibile ai comuni**, dato che conferma la prevalenza nelle amministrazioni comunali del fenomeno delle partecipazioni societarie.

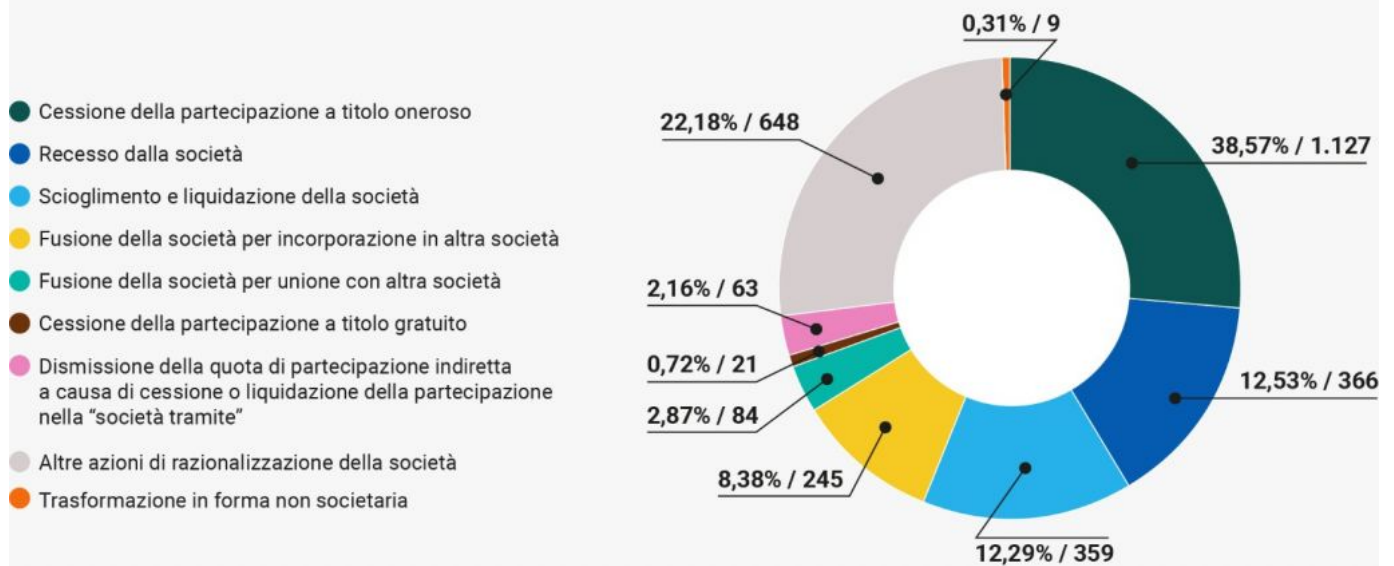
Rispetto al totale delle partecipazioni analizzate, le amministrazioni hanno comunicato di volerne **mantenere 23.271 (88,84 per cento)**.

Per le rimanenti **2.922 (11,16 per cento)** hanno invece manifestato la volontà di procedere con un intervento di **razionalizzazione**, che si sostanzierebbe:

- nel 38,57 per cento dei casi in una **cessione a titolo oneroso**;
- nel 12,53 per cento dei casi nell'esercizio del **diritto di recesso** dalla società partecipata;
- nel 12,29 per cento dei casi nello **scioglimento e liquidazione** della società;
- nell'11,5 per cento nella **fusione** (in senso stretto con altra società o tramite incorporazione).

Infine, in **più di un quinto dei casi (22,18 per cento)**, è stata invece indicata la **volontà di mantenere la partecipazione**, mettendo in atto **altre azioni di razionalizzazione** della società, di tipo gestionale, da attuarsi, ad esempio, attraverso la riduzione dei costi di funzionamento.

Modalità di razionalizzazione dichiarate dalle Amministrazioni



Fonte: Rapporto sulle partecipazioni delle amministrazioni pubbliche – Dati 2022

L'analisi di conformità alle prescrizioni del TUSP

Il Rapporto, come di consueto, reca l'analisi del tasso di adempimento delle amministrazioni all'obbligo di razionalizzare le partecipazioni che non soddisfano i requisiti indicati dall'articolo 20, comma 2, del TUSP.

Si ricorda che i parametri previsti dal Testo Unico sono sia di tipo quantitativo (numero di risultati di esercizio in perdita nell'ultimo quinquennio, livello del fatturato medio nell'ultimo triennio, numero dei dipendenti rispetto a quello degli amministratori), sia di tipo qualitativo (attività svolta, necessità di aggregazione di società o di contenimento dei costi di funzionamento, svolgimento di attività analoghe o similari ad altre società partecipate dalla stessa amministrazione).

Rispetto al perimetro delle predette 26.193 partecipazioni analizzate, il Rapporto articola l'analisi su piani separati sulla base della data di costituzione della società partecipata rispetto al 1° gennaio 2018, a differenza delle precedenti edizioni del Rapporto che facevano riferimento alla data di entrata in vigore del TUSP (23 settembre 2016).

L'analisi di conformità generale è stata pertanto **effettuata su 24.305 partecipazioni**, riconducibili a **2.752 società costituite prima del 1° gennaio 2018** e che hanno approvato nel quinquennio di riferimento tutti i bilanci d'esercizio.

Riguardo a tali società, il Rapporto rileva come **9.069** delle relative **partecipazioni** (pari al **37,31 per cento** del totale) risultino **non conformi al TUSP** in quanto non rispondenti a uno o più dei criteri da questo previsti. Per il 76,37 per cento di queste partecipazioni non conformi (pari a 6.926) le pubbliche amministrazioni hanno espresso la **volontà di mantenimento**, nonostante l'obbligo di razionalizzazione disposto dal Testo Unico.

Continua dunque a persistere un basso tasso di adeguamento delle amministrazioni alle prescrizioni del Legislatore di adottare misure idonee a ridurre il numero delle partecipazioni societarie non conformi ai parametri dettati dal TUSP. Infatti, continua il Rapporto, il **mancato adeguamento** a tali prescrizioni riguarda circa il **28 per cento delle partecipazioni** esaminate (6.926 su 24.305).

**Esito della ricognizione comunicato dalle PA e conformità al TUSP delle partecipazioni.
Dati 2022.**

ESITO DELLA RICOGNIZIONE COMUNICATO	Partecipazioni	di cui			
		Non conformi al TUSP		Conformi al TUSP	
	(num.)	(num.)	(%)	(num.)	(%)
Mantenimento senza interventi di razionalizzazione della partecipazione	21.723	6.926	76,37%	14.797	97,12%
Razionalizzazione della partecipazione	2.582	2.143	23,63%	439	2,88%
TOTALE	24.305	9.069	37,31%	15.236	62,69%

Fonte: Rapporto sulle partecipazioni delle amministrazioni pubbliche – Dati 2022

Analisi per fatturato

In particolare, il Rapporto evidenzia che, a fronte dell'obbligo di cui all'articolo 20, comma 2, lett. d), del TUSP – ai sensi del quale le amministrazioni pubbliche devono adottare misure di razionalizzazione per le partecipazioni detenute in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro – sono **842** le **società** (riferibili a 3.776 partecipazioni) che registrano un **fatturato medio non in linea con il TUSP**. Di queste, solo nel 27,38 per cento dei casi le amministrazioni hanno scelto di attuare interventi di razionalizzazione, mentre per il restante **72,62 per cento** hanno manifestato la **volontà di mantenere comunque la partecipazione** nella società.

**Partecipazioni e società partecipate distinte per fasce di fatturato ed esito della ricognizione.
Dati 2022.**

FATTURATO MEDIO (TRIENNIO 2018-2020)	Società Partecipate		Partecipazioni		di cui			
	(num.)	(%)	(num.)	(%)	Oggetto di Mantenimento senza interventi di razionalizzazione		Oggetto di razionalizzazione	
					(num.)	(%)	(num.)	(%)
Fatturato superiore a 10.000.000 di euro	702	25,51%	11.518	47,39%	10.831	94,04%	687	5,96%
Fatturato oltre i 1.000.000 e fino a 10.000.000 di euro	1.208	43,90%	9.011	37,07%	8.150	90,45%	861	9,55%
Totale fatturato superiore a 1.000.000 di euro	1.910	69,40%	20.529	84,46%	18.981	92,46%	1.548	7,54%
Fatturato oltre i 500.000 e fino a 1.000.000 di euro	277	10,07%	1.102	4,53%	795	72,14%	307	27,86%
Fatturato oltre i 250.000 e fino a 500.000 euro	171	6,21%	1.232	5,07%	915	74,27%	317	25,73%
Fatturato oltre i 100.000 e fino a 250.000 euro	127	4,61%	489	2,01%	352	71,98%	137	28,02%
Fatturato oltre i 2.500 e fino a 100.000 euro	214	7,78%	763	3,14%	549	71,95%	214	28,05%
Fatturato fino a 2.500 euro	53	1,93%	190	0,78%	131	68,95%	59	31,05%
Totale fatturato inferiore a 1.000.000 euro	842	30,60%	3.776	15,54%	2.742	72,62%	1.034	27,38%
TOTALE	2.752	100,00%	24.305	100,00%	21.723	89,38%	2.582	10,62%

Fonte: Rapporto sulle partecipazioni delle amministrazioni pubbliche – Dati 2022

Risultato d'esercizio negativo

A fronte dell'obbligo di razionalizzare le "partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti", disposto dall'articolo 20 comma 2, lettera e), del TUSP, il Rapporto segnala che su un totale di 2.752 società partecipate, **191 società**, il **6,94 per cento del totale**, presentano un **risultato**

economico negativo in almeno quattro degli ultimi cinque esercizi (84 per quattro esercizi e 107 per cinque esercizi).

Rispetto al totale delle 711 partecipazioni riferibili alle suddette 191 società, **solo nel 34,60 per cento dei casi** (pari a 246 partecipazioni) le **amministrazioni hanno deciso di porre in essere delle azioni di razionalizzazione**, mentre per il restante **65,4 per cento** (pari a 465 partecipazioni), le amministrazioni hanno dichiarato di voler **mantenere la partecipazione** nella società, senza porre in essere alcuna azione di razionalizzazione. Tuttavia, per 323 delle 711 partecipazioni considerate, le amministrazioni hanno espresso legittimamente la volontà di mantenerle, in quanto detenute in società che, pur presentando un risultato economico negativo per almeno 4 degli ultimi 5 esercizi, gestiscono un servizio di interesse generale e, pertanto, rientrano nell'ambito dell'eccezione riportata nel disposto del citato articolo 20, comma 2, lettera e), del TUSP.

Partecipazioni in società con almeno 4 esercizi in perdita nel quinquennio (2018-2022) ed esito ricognizione. Dati 2022.

Casistiche oggetto di analisi relative alle 215 società con almeno 4 esercizi in perdita sul quinquennio 2018-2022	Partecipazioni (num.)	di cui			
		Oggetto di Mantenimento senza interventi di razionalizzazione		Oggetto di Razionalizzazione	
		(num.)	(%)	(num.)	(%)
Totale partecipazioni interessate	711	465	65,40%	246	34,60%
di cui:					
detenute in società per le quali è stata dichiarata la produzione di un servizio di interesse generale	422	323	76,54%	99	23,46%
detenute in società per le quali è stato dichiarato lo svolgimento di attività diverse (non conformi ex art. 20, co.2, let. e)	289	142	49,13%	147	50,87%

Fonte: Rapporto sulle partecipazioni delle amministrazioni pubbliche – Dati 2022

Dipendenti delle società a partecipazione pubblica

L'articolo 20, comma 2, lettera b), del TUSP, impone alle amministrazioni l'obbligo di razionalizzare le partecipazioni detenute in "società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti".

Al riguardo il Rapporto rileva che su 2.752 partecipate, **593 società, pari al 21,55 per cento del totale, risultano prive di dipendenti (395) o con un numero di dipendenti inferiore al numero degli amministratori (198)**, risultando pertanto carenti del citato requisito prescritto dal TUSP.

Inoltre, rispetto al totale delle partecipazioni riferibili alle società che non rispettano il parametro sui dipendenti, solo nel 28,55 per cento dei casi le amministrazioni hanno deciso di attuare azioni di razionalizzazione, mentre per il restante 71,45 per cento le amministrazioni hanno dichiarato di voler mantenere la partecipazione nella società.

Società e partecipazioni distinte per numero dipendenti vs numero amministratori ed esito della ricognizione. Dati 2022.

	Società		Partecipazioni		di cui			
	(num.)	(%)	(num.)	(%)	Oggetto di Mantenimento senza interventi di razionalizzazione		Oggetto di Razionalizzazione	
	(num.)	(%)	(num.)	(%)	(num.)	(%)	(num.)	(%)
Numero dipendenti < numero amministratori 	198	7,19%	1.412	5,81%	1.096	77,62%	316	22,38%
Numero dipendenti pari a zero 	395	14,35%	2.021	8,32%	1.357	67,14%	664	32,86%
Totale casistiche anomale 	593	21,55%	3.433	14,12%	2.453	71,45%	980	28,55%
Numero dipendenti >= numero amministratori 	2.159	78,45%	20.872	85,88%	19.270	92,32%	1.602	7,68%
TOTALE	2.752	100,00%	24.305	100,00%	21.723	89,38%	2.582	10,62%

Fonte: Rapporto sulle partecipazioni delle amministrazioni pubbliche – Dati 2022

Attività delle società

Per quanto concerne il requisito qualitativo di cui all'articolo 20, comma 2, lettera a), del TUSP, che impone la razionalizzazione delle partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'[articolo 4](#) del medesimo Testo unico, dall'analisi dei dati dichiarati è emerso che, su un totale di 24.305 partecipazioni, il **13 per cento** circa, pari a 3.206 partecipazioni, è detenuto in **società che non rispettano** il suddetto **requisito** inerente all'**attività svolta**.

Inoltre, su 3.206 partecipazioni detenute in società non conformi a tale requisito, solo per 709 partecipazioni è stata indicata la decisione di adottare una misura di razionalizzazione.

Il Rapporto indica altresì una serie di fattispecie residuali in cui è previsto, ai sensi dell'articolo 20, lettere c), f) e g), del TUSP, l'obbligo di razionalizzazione delle partecipazioni detenute (partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, necessità di contenimento costi di funzionamento o di aggregazione societaria); in base a tali parametri le amministrazioni hanno dichiarato la **sussistenza di una delle indicate casistiche di non conformità** al TUSP per **2.992 partecipazioni**, pari al 12,31 per cento del totale delle partecipazioni esaminate. Solo per 997 di queste partecipazioni (pari a circa un terzo) le amministrazioni partecipanti hanno manifestato la volontà di adottare i prescritti interventi di razionalizzazione.

Infine, il Rapporto analizza i dati forniti dalle amministrazioni in merito alle **società partecipate** costituite **dopo il 1° gennaio 2018**, rilevando come nella quasi totalità dei casi (93,97 per cento) le amministrazioni abbiano comunicato l'intenzione di **mantenere** senza interventi la propria **partecipazione**.

Le partecipazioni non più detenute

Il Rapporto dà conto anche dei dati relativi alle partecipazioni dirette non più detenute al 31 dicembre 2022 in virtù dell'attuazione di un precedente piano di razionalizzazione, in conformità con quanto previsto dall'articolo 20, comma 4, del TUSP.

In particolare, rispetto ai dati relativi al 2021, al netto delle razionalizzazioni delle quali era già stato dato conto nella precedente rilevazione, le amministrazioni pubbliche non hanno confermato la detenzione, al 31 dicembre 2022, di 619 partecipazioni, dichiarando, per 565 di queste, di aver proceduto alla razionalizzazione, mentre per le ulteriori 54 partecipazioni hanno dichiarato di aver effettuato una errata comunicazione nella precedente rilevazione.

Sulla base delle comunicazioni inviate, la razionalizzazione è avvenuta prevalentemente in esito all'estinzione della società verificatasi a conclusione di una procedura di scioglimento e liquidazione (213), attraverso la cessione della partecipazione (68 a titolo oneroso, 9 a titolo gratuito) o il recesso dalla società (90). Infine, 185 partecipazioni sono detenute in società che sono state oggetto di fusione (98 fusione per incorporazione, 87 fusione per unione).

In sede di rilevazione, le amministrazioni hanno inoltre comunicato di aver razionalizzato, successivamente al 31 dicembre 2022, 238 partecipazioni.

L'obiettivo di revisione del TUSP

Il [Documento di finanza pubblica 2025](#) evidenzia i progressi compiuti nell'attività di monitoraggio delle partecipazioni pubbliche e controllo sull'attuazione della disciplina prevista dal TUSP per la loro razionalizzazione e riduzione. Nell'ambito di un indirizzo di politica economica volto a valorizzare le partecipazioni detenute dalle Pubbliche Amministrazioni, rafforzare la capacità gestionale delle aziende pubbliche e promuovere un uso efficiente delle loro risorse, la [struttura](#) di indirizzo, monitoraggio e controllo sull'attuazione del TUSP ha definito un processo per l'analisi dei dati e il monitoraggio delle informazioni, funzionale alla verifica dell'applicazione della normativa in tema di razionalizzazione delle partecipazioni e alla valutazione di eventuali azioni correttive.

Il DFP - richiamando le risultanze del sopra illustrato [Rapporto sulle partecipazioni delle Amministrazioni Pubbliche](#) - conferma in **l'obiettivo** di adottare, entro il **quarto trimestre del 2027**, misure idonee a **garantire**, e ove necessario **rafforzare**, **l'attuazione** del quadro giuridico contenuto nel **TUSP** relativo alle attività e all'efficienza operativa delle partecipazioni detenute in imprese pubbliche, rilevando come siano **in corso approfondimenti per valutare la coerenza del sistema di regolazione** rispetto all'obiettivo di **dismettere le partecipazioni non funzionali alle finalità istituzionali** degli enti pubblici, senza pregiudicare l'operatività delle società che svolgono effettivamente servizi di interesse pubblico, né aggravare inutilmente gli oneri burocratici a carico dei soci pubblici.

La disciplina in materia di compensi

Tra le novità del TUSP è annoverabile anche la disciplina sui **compensi** da corrispondere ai componenti degli **organi di amministrazione e di controllo** e ai **dipendenti** delle società in controllo pubblico, la quale stabilisce che essa debbano dipendere dalla fascia di appartenenza della società, nell'ambito delle **cinque fasce** individuate con **decreto del Ministro dell'economia e delle finanze**, previo **parere delle Commissioni parlamentari** competenti, sulla base di indicatori dimensionali quantitativi e qualitativi.

In particolare, ai sensi dell'**articolo 11, comma 6**, del TUSP, con il predetto decreto – che alla data del 15 aprile 2025 **non risulta ancora adottato** - dovrebbe essere determinato, in proporzione per ciascuna fascia, il **limite dei compensi massimi** al quale gli organi delle società devono fare riferimento per la determinazione del trattamento economico annuo onnicomprensivo da corrispondere agli **amministratori**, ai titolari e componenti degli **organi di controllo**, ai **dirigenti** e ai **dipendenti**, che non potrà comunque eccedere il limite massimo di euro 240.000 annui al lordo dei contributi previdenziali e assistenziali e degli oneri fiscali a carico del beneficiario, tenuto conto anche dei compensi corrisposti da altre pubbliche amministrazioni o da altre società a controllo pubblico.

Il medesimo decreto dovrebbe altresì stabilire i criteri di determinazione della **parte variabile della remunerazione, commisurata ai risultati di bilancio** raggiunti dalla società nel corso dell'esercizio precedente. In caso di risultati negativi attribuibili alla responsabilità dell'amministratore, si prevede inoltre il divieto di corresponsione della parte variabile della remunerazione.

Non essendo stato ancora emanato il citato decreto, allo stato **continua a trovare applicazione la disciplina transitoria** di cui al **comma 7** del citato **articolo 11** del TUSP, ai sensi della quale fino all'emanazione del nuovo decreto restano in vigore le disposizioni di cui all'articolo 4, comma 4, secondo periodo, del [decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95](#) – secondo cui il **costo annuale sostenuto per i compensi degli amministratori**, ivi compresa la remunerazione di quelli investiti di particolari cariche, **non può superare l'80 per cento del costo complessivamente sostenuto nell'anno 2013** – nonché le disposizioni di cui al [decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 dicembre 2013, n. 166](#), ossia il regolamento concernente la classificazione in **tre fasce** di complessità delle società non quotate controllate dal MEF.

Per approfondimenti in ordine all'applicazione di tale disciplina transitoria si rinvia all'apposito [orientamento](#) in ordine al rispetto del limite ai compensi degli amministratori, reso dalla struttura di indirizzo, monitoraggio e controllo sull'attuazione del TUSP.

Nella sezione relativa al Dipartimento dell'Economia del [sito](#) del MEF, si evidenzia, inoltre, come per quanto attiene ai compensi da deliberare ai sensi dell'articolo 2389, comma 1, del codice civile (compensi assembleari), gli emolumenti al momento previsti in favore degli amministratori di società non quotate partecipate da pubbliche amministrazioni siano già stati oggetto di riduzione, in conseguenza dei provvedimenti legislativi intervenuti in materia nel corso degli ultimi anni.

Con riferimento agli emolumenti in favore di amministratori investiti di particolari funzioni (ai sensi dell'articolo 2389, comma 3, del codice civile), si ricorda invece che ai sensi del [decreto ministeriale 24 dicembre 2013, n. 166](#), per le società non quotate direttamente controllate dal Ministero, il limite massimo al compenso da poter riconoscere agli amministratori con deleghe da parte del consiglio di amministrazione è quantificato, applicando all'importo di 240.000 euro annui lordi un coefficiente di proporzionalità pari, rispettivamente, al 100 per cento, all'80 per cento e al 50 per cento, a seconda della fascia di complessità di appartenenza della singola società.

Tali limiti retributivi sono riferiti, come specificato nel decreto del 2013, al compenso spettante all'Amministratore delegato, ovvero al Presidente, qualora quest'ultimo sia l'unico componente del Consiglio di Amministrazione al quale sono attribuite deleghe. Qualora, invece, pur in presenza dell'Amministratore delegato, al Presidente siano conferite deleghe operative, l'emolumento in questo caso deliberato non potrà essere superiore al 30 per cento del compenso previsto per l'Amministratore delegato (articolo 3, comma 4, del citato decreto ministeriale).

Come accennato, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 11 del TUSP, le disposizioni di cui al citato decreto ministeriale n. 166 del 2013 resteranno in vigore fino all'emanazione di un nuovo decreto ad opera del Ministro dell'economia e delle finanze, cui saranno assoggettate le società in controllo pubblico – con l'eccezione di quelle quotate – possedute dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

Il decreto previsto dal TUSP finora non adottato non sarebbe limitato alle sole partecipazioni detenute dal MEF e la sua applicabilità non sarebbe circoscritta alla regolazione, nel loro valore massimo, degli emolumenti da poter riconoscere agli amministratori investiti di particolari cariche, bensì dovrebbe riguardare il **trattamento economico onnicomprensivo** da poter attribuire, nel rispetto della fascia di complessità di appartenenza per ciascuna società, all'intera platea di **amministratori, sindaci, dirigenti e dipendenti**.

Sempre in materia di compensi, si segnala che l'**articolo 43, comma 2**, del [decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48](#), ha introdotto alcuni **obiettivi da perseguire in materia di politica di remunerazione** da parte del MEF nell'esercizio dei suoi diritti di azionista di **società quotate**. In particolare, il citato comma 2 ha disposto che il MEF - nell'esercizio dei diritti dell'azionista di cui all'articolo 123-ter del [decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58](#) (TUF) - eserciti il diritto di voto, per gli **incarichi conferiti a decorrere dalla data di entrata in vigore del citato decreto-legge**, adottando strategie dirette a:

- **contenere i costi** di gestione;
- **privilegiare le componenti variabili direttamente collegate alle performance aziendali** e a quelle individuali rispetto a quelle fisse;
- **escludere o comunque limitare** i casi e l'entità delle **indennità** e degli **emolumenti** in qualunque modo denominati, **corrisposti** a causa o in occasione della **risoluzione del rapporto di lavoro riconducibile alla volontà del lavoratore e nei casi di fine mandato**.

Si ricorda inoltre che l'articolo 16 del [decreto-legge 25 giugno 2024, n. 84](#), ha previsto, per le **società di rilievo strategico che operano sul mercato acquisite dal MEF** ai sensi dell'articolo 13-bis del [decreto-legge 10 agosto 2023 n. 104](#), la **non applicazione** delle disposizioni del TUSP, nonché di quelle di cui all'articolo 23-bis del [decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201](#) in materia di **compensi** per gli **amministratori** e per i **dipendenti** delle **società controllate** dalle pubbliche amministrazioni. Deroghe alla disciplina generale in materia di compensi sono altresì previste per specifiche società, quali la Stretto di Messina S.p.A. e l'Istituto per il credito sportivo e culturale S.p.A.

Da ultimo, si segnala che i commi da 846 a 849 dell'articolo 1 della [legge 30 dicembre 2024, n. 207](#) (*Legge di bilancio per il 2025*) hanno introdotto una disciplina in materia di **limiti ai compensi** a carico delle finanze pubbliche - che riguarda anche gli **incarichi ricoperti in società partecipate società partecipate o enti strumentali**, che risultino cumulabili con i compensi dai medesimi percepiti per incarichi svolti in via principale - in relazione alla quale si rinvia al [dossier](#) predisposto dal Servizio Studi (pagg. 1259 e seguenti).

Attribuzione di cariche sociali a soggetti in quiescenza

Nel corso della Legislatura è stata introdotta una disciplina speciale la quale prevede che, fino al **31 dicembre 2026**, al conferimento di **cariche** negli **organi** sociali delle **società controllate da amministrazioni centrali dello Stato**, che hanno come **scopo unicamente la realizzazione di un progetto di preminente interesse nazionale**, **non si applicano i divieti** previsti in materia di attribuzione di incarichi a soggetti, già lavoratori privati o pubblici, collocati in quiescenza.

In particolare, l'articolo 20, comma 3-*undecies*, primo periodo, del [decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44](#), ha previsto che, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione di tale decreto (22 giugno 2023) e fino al 31 dicembre 2026, al conferimento non solo di **cariche** nei relativi organi sociali, ma anche di **incarichi di studio e di consulenza** nelle società controllate che hanno come scopo unicamente la realizzazione di un progetto di preminente interesse nazionale, **non si applicano i divieti** di cui:

- all'articolo 5, comma 9, del citato decreto-legge n. 95 del 2012, riguardante il divieto **di attribuire – se non a titolo gratuito – incarichi di studio e di consulenza** a soggetti già lavoratori privati o pubblici collocati **in quiescenza**, o di conferire loro **incarichi dirigenziali o direttivi** o cariche in organi di governo delle amministrazioni pubbliche e degli enti e società da esse controllati.
- al comma 489, dell'articolo 1 della [legge 27 dicembre 2013, n. 147](#) (*Legge di stabilità per il 2014*), ai sensi del quale ai **soggetti già titolari di trattamenti pensionistici** erogati da gestioni previdenziali pubbliche **non si possono erogare trattamenti economici onnicomprensivi che, sommati al trattamento pensionistico, eccedano il limite retributivo** di cui all'articolo 23-*ter*, comma 1, del citato decreto-legge n. 201 del 2011 (ossia, il limite che viene fissato con DPCM per il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con la pubblica amministrazione, stabilendo come parametro massimo di riferimento il **trattamento economico del Primo Presidente della Corte di Cassazione**).

Sono **esclusi** dalla predetta **deroga** i soggetti che accedono al trattamento di pensione anticipata ("**quota 102**" o "**quota 100**") o alla cd. "**pensione anticipata flessibile**" di cui agli articoli 14 e 14.1 del [decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4](#). Per ulteriori approfondimenti si rinvia al relativo [dossier](#) del Servizio Studi.

Il controllo della Corte dei conti sulle società partecipate

Il controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria è esercitato dalla **Corte dei conti** a mezzo della "**Sezione del controllo sugli enti**", istituita ai sensi dell'articolo 9 della [legge 21 marzo 1958, n. 259](#), che si ricollega direttamente al dettato dell'[articolo 100 della Costituzione](#).

In particolare, la Corte dei conti controlla la gestione degli enti che, a prescindere dalla forma giuridica privatistica o pubblicistica:

a) godono di **contribuzione** continuativa o periodica **a carico dello Stato** o **si finanziano con imposte, contributi, tasse** che sono autorizzati a imporre o che siano a essi devolute;

b) godono di un **apporto al patrimonio in capitale** o **servizi o beni** ovvero mediante concessione di **garanzia finanziaria**.

L'individuazione della platea delle società oggetto del controllo è prevista direttamente dalla legge, oppure da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che ha il compito di riconoscerne la sussistenza dei presupposti; la Corte detiene, peraltro, attraverso la Sezione centrale, un potere di sollecitazione nei confronti della Presidenza del Consiglio, quando sorgono nuovi organismi che dovrebbero essere assoggettati al controllo.

Il **controllo** svolto dalla Corte dei conti si articola in **due tipologie**.

La **prima forma di controllo**, disposta ai sensi degli articoli 2, 3 e 6 della citata legge n. 259 del 1958, è **di carattere cartolare**: gli enti pubblici o privati che fruiscono di contribuzioni periodiche hanno l'obbligo di trasmettere alla Corte i **conti consuntivi** e i **bilanci** di esercizio col relativo conto dei profitti e delle perdite corredati dalle relazioni dei rispettivi organi amministrativi e di revisione; la relativa istruttoria è affidata ad un magistrato della Sezione e si conclude con la redazione di un **referto** che sarà poi approvato in sede collegiale dalla stessa Sezione. Gli enti sottoposti a tale forma di controllo sono oltre **200**, tra i quali si richiamano, a titolo esemplificativo, la **RAI**, le **Ferrovie dello Stato (FS)**, il **CONI**, l'**ACI**, l'**ENEA**, l'**ENAV** e l'**ENAC**.

La **seconda forma di controllo**, la c.d. forma "**diretta**" di cui all'articolo 12 della legge n. 259 del 1958, è riservata agli enti a cui lo Stato contribuisce con apporti di patrimonio in capitale o di servizi o di beni ovvero mediante concessione di garanzia finanziaria. Nei confronti di tali enti il controllo di gestione è esercitato, oltre che con la trasmissione dei consuntivi e dei bilanci, mediante la **presenza alle sedute degli organi di amministrazione o di revisione** dell'ente di un **magistrato** della Sezione di controllo designato dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti. Tra i circa **60 enti** sottoposti a tale forma di controllo, si possono annoverare l'**ENI**, l'**ENEL**, l'**ANAS**, l'**ISTAT**, l'**INPS** e l'**INAIL**.

Oltre a tali controlli di tipo referente, la Corte può formulare in qualsiasi momento i suoi **rilevi** al Ministro dell'economia e delle finanze e al Ministro competente, se accerti **irregolarità nella gestione** di un ente e, comunque, quando lo ritenga opportuno.

Una **nuova forma di controllo** è stata introdotta dall'articolo 11 della [legge 5 agosto 2022, n. 118](#) (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*), che ha novellato l'**articolo 5 del TUSP** prevedendo che la **Corte dei conti sia tenuta a pronunciarsi**, entro il **termine di sessanta giorni** dal ricevimento, sull'**atto deliberativo di costituzione di una società** a partecipazione pubblica o di **acquisto di partecipazioni**, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite, valutandone la conformità con quanto disposto dagli articoli 4, 7 e 8 del Testo Unico, con particolare riguardo alla **sostenibilità finanziaria** e alla compatibilità della scelta con i **principi di efficienza**, di **efficacia** e di **economicità** dell'azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione.

I medesimi atti deliberativi debbono essere altresì trasmessi all'**Autorità garante della concorrenza e del mercato**, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-*bis* della [legge 10 ottobre 1990, n. 287](#).

Si rammenta, inoltre, che con [Protocollo d'intesa del 10 maggio 2021](#) sottoscritto dal Presidente della **Corte dei conti** e dal **Ministro dell'economia e delle finanze** è stata consolidata una collaborazione tra la struttura del MEF competente per l'**indirizzo**, il **controllo** e il **monitoraggio** sull'attuazione del TUSP e le competenti Sezioni della Corte dei conti al fine di rafforzare l'efficacia delle rispettive attività di monitoraggio e controllo.

Si segnala, infine, che con [Determinazione del 25 febbraio 2025, n. 16](#), la **Sezione del Controllo sugli enti** della Corte dei conti ha approvato il **Programma delle attività di controllo per l'anno 2025**, con il quale vengono **definite** le **linee programmatiche** dell'attività della **Sezione** per il medesimo anno, in coerenza con gli indirizzi ed i criteri di riferimento deliberati dalle Sezioni riunite in sede di controllo nell'adunanza del 16 dicembre 2024, al fine di **garantire** che le **funzioni di controllo** siano **esercitate** secondo **canoni uniformi**.

Nel Programma, la Corte rileva anzitutto che gli **enti assoggettati a controllo** mediante DPCM o specifica disposizione normativa sono, al 31 dicembre 2024, complessivamente **313** (315 nel 2023), di cui: **207** (205 nel 2023) **enti pubblici**; **43** (42 nel 2023) **società** e **63** (68 nel 2023) **persone giuridiche di diritto privato** diverse dalle società. Ribadendo quanto già evidenziato nelle precedenti delibere, la Corte sottolinea come si sia verificato un progressivo **aumento negli ultimi esercizi degli enti controllati** (ad esempio Leonardo S.p.A., Giubileo 2025 S.p.A., Ita Airways S.p.A., Milano Cortina infrastrutture S.p.A., Biotechnopolo di Siena, Società Stretto di Messina S.p.A.), tutti di grande rilevanza o di elevata complessità, che hanno richiesto l'impiego di notevoli risorse, solo in modesta misura compensate da interventi di dismissione del controllo di alcuni enti.

Il Programma segnala altresì come la Sezione debba continuare a confrontarsi con gli impegni connessi alle **verifiche sui progetti del PNRR assegnati agli enti sottoposti a controllo**, secondo quanto previsto dal [decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77](#), nonché con l'emanazione dei **pareri** previsti dell'articolo 5 del TUSP in materia di **costituzione di nuove società o di acquisizioni di partecipazioni** da parte di soggetti pubblici.

Le relazioni sulla gestione finanziaria delle società

A seguito delle operazioni di privatizzazione avviate negli anni Ottanta e Novanta e del superamento degli enti di gestione delle partecipazioni statali, è venuto meno il controllo parlamentare - sino ad allora esercitato nelle forme previste dalla [legge 12 agosto 1977, n. 675](#) e dalla [legge 24 gennaio 1978, n. 14](#) - sulle società di diritto comune derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici economici.

La disciplina generale per il controllo parlamentare sulle nomine negli enti pubblici di cui alla citata legge n. 14 del 1978 fu infatti ritenuta non applicabile agli organismi societari sorti dalle privatizzazioni. Problemi interpretativi si posero anche in relazione al controllo della Corte dei conti e furono risolti con la [sentenza 28](#)

[dicembre 1993, n. 466](#) della Corte Costituzionale che ha chiarito come la **funzione di controllo della Corte dei conti** si eserciti su tutti gli enti che godono di un apporto dello Stato al patrimonio in capitale, servizi, beni ovvero mediante concessione di garanzia, ivi comprese pertanto le **società derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni**, fino a quando permanga la partecipazione maggioritaria dello Stato o degli altri pubblici poteri al capitale sociale.

La Corte evidenzia, in particolare, come il concetto di diritto pubblico, ai sensi della [legge 21 marzo 1958, n. 259](#), ricorra anche quando ci sia una gestione che, pur non potendosi ricondurre ai caratteri tipici dell'ente pubblico, è pur sempre una gestione di derivazione finanziaria statale, con contribuzioni ordinarie o che si avvale del contributo dello Stato in forma di partecipazione al capitale o al patrimonio. Finché le risorse gestite dalle partecipate conserveranno la loro derivazione dalla finanza pubblica, nella specie da quella statale, il controllo della Corte dei conti continuerà pertanto ad essere svolto. Tale interpretazione è stata poi estesa a tutte le società partecipate nazionali.

Alla luce di tale orientamento, al termine di ogni esercizio finanziario la Corte dei conti adotta una pronuncia nella quale svolge le proprie **valutazioni sulla gestione finanziaria** dell'ente controllato secondo le modalità sopra richiamate.

La **relazione è inviata al Parlamento** per l'esercizio della **funzione di controllo**, nonché all'ente controllato e ai Ministeri vigilanti per far loro adottare i provvedimenti necessari a rimuovere le eventuali irregolarità contabili, amministrative e gestionali riscontrate.

L'**articolo 149** del [Regolamento](#) della Camera dei deputati dispone al riguardo che le relazioni che la Corte dei conti invia al Parlamento sulla gestione degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria siano assegnate all'esame della **Commissione competente per materia** ([Doc. XV](#)).

La Commissione, su richiesta di un quinto dei suoi componenti, o un suo Comitato, possono, tramite il Presidente della Camera, invitare la Corte dei conti a fornire **ulteriori informazioni ed elementi di giudizio**. La Commissione competente può altresì votare una risoluzione a norma dell'articolo 117 del Regolamento.

Le Commissioni parlamentari di vigilanza su società partecipate

Oltre alla facoltà di esaminare le deliberazioni della Corte dei conti sulla gestione delle società partecipate pubbliche e di far ricorso agli altri strumenti di indirizzo, controllo e informazione previsti dai Regolamenti delle Camere, il Parlamento esercita, sulla base della legge, specifiche funzioni su due società partecipate - **Cassa Depositi e Prestiti (CDP)** e **RAI** - in relazione alle quali operano, rispettivamente, la [Commissione di vigilanza sulla Cassa Depositi e Prestiti](#) e la [Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi](#).

La **Commissione di vigilanza sulla Cassa Depositi e Prestiti** è prevista dall'articolo 3 del [regio decreto 2 gennaio 1913, n. 453](#), così come novellato dal comma 1 dell'articolo 19-*bis* del [decreto-legge 10 novembre 1978, n. 702](#), che stabilisce che la Cassa depositi e prestiti sia **posta sotto la vigilanza** di una Commissione **composta di quattro senatori e di quattro deputati, di tre consiglieri di Stato e di un consigliere della Corte dei conti**. I senatori ed i deputati sono **eletti** dalle **rispettive Camere** all'inizio di ogni legislatura e al termine di una legislatura rimangono in carica fino alla ricostituzione dell'organo nella successiva. Per ciascun parlamentare membro effettivo è designato un supplente, chiamato a sostituirlo in caso di cessazione dall'incarico. I **consiglieri di Stato** ed il **consigliere della Corte dei conti** sono **nominati rispettivamente dal presidente del Consiglio di Stato e dal presidente della Corte dei conti**, restano in carica per lo **stesso periodo** previsto per i parlamentari e possono essere riconfermati. Secondo quanto previsto dall'articolo 9 del regolamento interno, la Commissione svolge le proprie **funzioni di vigilanza, di sindacato politico e di legittimità generale**, tra l'altro, mediante: a) **richieste al vertice aziendale** di CDP di ogni informazione e documentazione sull'andamento della gestione separata e su ogni singolo aspetto della gestione stessa; b) **trasmissione** al Ministro dell'economia e delle finanze di **osservazioni** o di **richieste informative**; c) **invito in audizione** di ogni soggetto coinvolto, a vario titolo, nelle attività di amministrazione della gestione separata; d) **trasmissione al Parlamento di eventuali proposte** normative a sostegno delle funzioni attribuite a CDP dalla legge.

La Commissione **approva** delle **Relazioni** sugli argomenti trattati (*Doc. X*). Nel corso della XVIII Legislatura sono state approvate [cinque relazioni](#).

La **Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi** della XIX Legislatura è stata costituita nella [seduta del 4 aprile 2023](#). Riguardo alla **composizione**, l'articolo 7 della [legge 9 febbraio 2023 n. 12](#), novellando l'articolo 1, comma 3, della [legge 14 aprile 1975, n. 103](#), ha **portato a 42** il numero dei **componenti (21 senatori e 21 deputati)**, **nominati** rispettivamente dal **Presidente del Senato** della Repubblica e dal **Presidente della Camera** dei deputati, in **proporzione** al numero dei componenti dei **gruppi parlamentari**, comunque assicurando la presenza di **almeno un deputato** per ciascun gruppo esistente alla Camera dei deputati e di **almeno un senatore** per ciascun gruppo esistente al Senato della Repubblica.

Quanto alle funzioni della Commissione, ai sensi dell'articolo 4 delle [legge 14 aprile 1975, n. 103](#), essa formula gli **indirizzi generali per il servizio pubblico radiotelevisivo**, controllandone il rispetto, stabilisce le norme per garantire l'**accesso al mezzo radiotelevisivo** e disciplina direttamente le **tribune politiche ed elettorali**. Per l'adempimento dei suoi compiti la Commissione può **audire** il **presidente**, gli **amministratori** e i **dirigenti** della **società concessionaria** e chiedere alla stessa di effettuare indagini e studi. La disciplina del servizio pubblico radiotelevisivo è attualmente regolata dal [decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 208](#), che all'articolo 63, comma 1, ne dispone l'**affidamento in concessione** fino al **30 aprile 2027** alla **RAI-Radiotelevisione italiana S.p.A.**

La Commissione esprime il **parere** sullo schema di **decreto ministeriale di affidamento** e sull'annesso **schema di convenzione**; esprime, a maggioranza di due terzi, il **parere** sulla nomina del **presidente del consiglio di amministrazione** della RAI, che è effettuata dal consiglio fra i suoi componenti e che diviene **efficace solo dopo l'acquisizione del parere favorevole della Commissione**; esprime il parere sulla revoca dei componenti del consiglio, deliberata dall'assemblea, che acquista efficacia solo dopo il parere favorevole della Commissione. Il consiglio di amministrazione **referisce semestralmente sulle attività svolte dalla RAI**, consegnando l'elenco completo degli ospiti partecipanti alle trasmissioni. La Commissione, inoltre, esprime il **parere** sullo schema di **contratto di servizio** con la società concessionaria (ai sensi dell'articolo 5, comma 6, della [legge 28 dicembre 2015, n. 220](#)).

La Commissione esercita altresì funzioni in materia di **comunicazione elettorale e politica**, adottando prescrizioni per **garantire la par condicio tra le forze politiche** nell'accesso agli spazi radiotelevisivi di propaganda elettorale della RAI e disciplinando direttamente le **rubriche elettorali** e i servizi o i programmi di informazione elettorale della concessionaria del servizio pubblico nel periodo elettorale, in modo che siano assicurate la **parità di trattamento**, la **completezza** e l'**imparzialità** rispetto a tutti i partiti e i movimenti presenti nella campagna elettorale (articolo 1, comma 1, della [legge 10 dicembre 1993, n. 515](#)); definisce inoltre **modalità, criteri e ambiti territoriali di diffusione della comunicazione politica della RAI** e dei **messaggi autogestiti** durante le campagne elettorali e referendarie e i criteri specifici per i programmi di informazione durante le campagne medesime (articolo 4, commi 2, 3 e 11, e articolo 5, comma 1, della [legge 22 febbraio 2000, n. 28](#)).