



**La governance del lavoro nelle società a
partecipazione pubblica.
Autonomia gestionale, valore pubblico e
funzione pubblica d’impresa**

WP CSDLE “Massimo D’Antona”.IT – 516/2026

© Bruno Caruso 2026
Università di Catania
bcaruso@lex.unict.it

WP CSDLE MASSIMO D'ANTONA.IT - ISSN 1594-817X
Centre for the Study of European Labour Law "MASSIMO D'ANTONA", University of Catania
On line journal, registered at Tribunale di Catania n. 1/2012 – 12.1.2012
Via Gallo, 25 – 95124 Catania (Italy)
Tel: +39 095230825 - csdle@lex.unict.it
<https://csdle.lex.unict.it>



La governance del lavoro nelle società a partecipazione pubblica. Autonomia gestionale, valore pubblico e funzione pubblica d'impresa^α

Bruno Caruso

**Già ordinario di diritto del lavoro all'Università di Catania e
senior Fellow alla Luiss di Roma**

1. Dalla natura della società pubblica al problema del governo del lavoro	2
2. La società partecipata allo specchio del lavoro pubblico: chi è il datore di lavoro?.....	5
3. Il lavoro nelle società pubbliche: oltre la specialità regolativa .	11
4. Governare il lavoro: missione pubblica, valore pubblico e innovazione armonica.....	17
5. La qualità del management: autonomia, merito, remunerazione e managerialità anfibia	24
6. La società pubblica come laboratorio: condizioni e limiti della funzione pubblica d'impresa.....	32

^α Il presente saggio è di prossima pubblicazione nel fascicolo n. 3/2026 della Rivista *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*.

1. Dalla natura della società pubblica al problema del governo del lavoro

La riflessione sulle società a partecipazione pubblica si colloca entro una più ampia elaborazione teorica sul rapporto tra diritto pubblico e diritto privato, uno dei temi classici della teoria generale dell'ordinamento. In questa prospettiva, le categorie del pubblico e del privato non rappresentano blocchi concettuali immutabili, ma strumenti ordinanti, la cui capacità esplicativa deve essere costantemente verificata alla luce dei problemi posti dall'evoluzione dell'ordinamento. Nelle società partecipate quella distinzione conserva conseguenze giuridiche immediate — dalla disciplina applicabile al riparto della giurisdizione, dal regime delle responsabilità alla natura dei rapporti di lavoro — ma non è, da sola, in grado di restituire lo statuto complessivo della società pubblica e della sua attività¹.

Il confronto dottrinale si è sviluppato soprattutto tra diritto commerciale e diritto amministrativo perché il problema investiva direttamente la relazione tra la scelta della forma societaria e il permanere di finalità pubbliche. La dottrina commercialistica ha valorizzato l'esigenza di coerenza tra forma prescelta e disciplina applicabile, richiamando l'autonomia degli amministratori, la distinzione tra indirizzo del socio e gestione dell'impresa e la centralità dell'interesse sociale². La dottrina amministrativistica ha posto in evidenza la natura pubblica del soggetto partecipante, il vincolo di scopo e la necessità di discipline speciali idonee a garantire il perseguimento dell'interesse pubblico³. In una materia di

¹ B. SORDI, *Diritto pubblico e diritto privato. Una genealogia storica*, Bologna, il Mulino, 2020, ed. Kindle, cap. IV, §§ 1-2, spec. 270-292, pos. 5154-5516. Nella ricostruzione di Sordi, il tramonto della dicotomia come separazione tra sfere esaustive e reciprocamente esclusive non comporta l'irrelevanza della distinzione nel diritto positivo, ma ne impone un uso storicamente e funzionalmente avvertito.

² Nella dottrina commercialistica, M. LIBERTINI, *Principio di adeguatezza organizzativa e disciplina dell'organizzazione delle società a controllo pubblico*, in *Giur. comm.*, 2021, I, 5 ss., spec. 9-10 e 13-14, afferma l'applicabilità alle società in mano pubblica del principio di adeguatezza organizzativa e vi fa rientrare anche l'adeguatezza delle risorse tecniche e delle risorse umane destinate allo svolgimento dell'attività produttiva (infra); F. GUERRERA, *Considerazioni in tema di controllo pubblico, controllo congiunto e controllo analogo nella disciplina del TUSP*, in *Riv. dir. soc.*, 2018, n. 3, 515 ss., spec. 536, conferma, pur nel rilievo delle speciali nozioni di controllo, la necessità di governare l'influenza pubblica mediante gli strumenti societari e le regole sulla direzione e coordinamento; C. IBBA, *Responsabilità e giurisdizione nelle società pubbliche dopo il Testo unico*, in *Dir. econ.*, 2017, n. 3, 649 ss., spec. 650-657, muove dalla persistente soggezione al diritto societario comune per ricostruire il sistema delle responsabilità.

³ Sul versante amministrativistico, H. BONURA, G. FONDERICO, *Amministrazioni pubbliche, società di capitali e libertà d'iniziativa economica*, in *Giur. comm.*, 2019, I, 985 ss., spec. 986-989 e 993-994, leggono i vincoli di scopo e di attività del TUSP come limiti alla capacità

confine, ciascuna disciplina ha così fatto valere, anche implicitamente, le proprie categorie ordinanti. Le ricostruzioni più equilibrate hanno mostrato che questa tensione non si risolve né assimilando la società all'ente pubblico né applicando meccanicamente il diritto comune, ma ricercando, nelle regole positive, la composizione tra autonomia societaria e specialità funzionale⁴.

Lungo la medesima linea si è sviluppata la riflessione giuslavoristica, concentrata prevalentemente sulla ricostruzione delle ricadute della specialità sul rapporto di lavoro: reclutamento del personale, progressioni professionali, contrattazione collettiva e vincoli finanziari, rapporto con il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, delimitazione dell'ambito di applicazione del diritto comune e valutazione del ruolo della giurisprudenza. Si tratta di un patrimonio ampio e consolidato, dal quale il presente contributo prende atto e da cui si muove senza ripercorrerlo⁵.

Proprio il livello di maturazione di questi studi consente, infatti, di spostare il punto di osservazione. La società a partecipazione pubblica costituisce uno snodo nel quale si intrecciano la disciplina codicistica delle società, il diritto amministrativo speciale e la regolazione del lavoro, nelle

speciale delle amministrazioni di esercitare attività economiche e interrogano l'attuale giustificazione di tali limiti; A. LALLI, *Pubblico e privato: le tendenze di lungo periodo e la recente disciplina in materia di società partecipate dai pubblici poteri*, in *Riv. it. scienze giur.*, 2016, n. 7, 313 ss., spec. 313-329, ricostruisce il fenomeno nel quadro dei processi di amministrativizzazione del diritto privato e privatizzazione del diritto pubblico, sottolineando la specificità dell'autonomia privata dell'amministrazione; M. DUGATO, *Le società a partecipazione pubblica tra efficienza e responsabilità*, in *Munus*, 2016, n. 3, 521 ss., spec. 533-535, assume l'art. 1, comma 3, TUSP come scelta in favore del diritto comune, salva la disciplina speciale espressa.

⁴ La composizione più utile ai fini del testo emerge dal confronto tra BONURA, FONDERICO, cit., spec. 985-989 e 993-994, e LIBERTINI, cit., spec. 5-13: i primi collocano i limiti pubblicistici a monte della scelta societaria; il secondo mostra che, una volta prescelta la società, l'adeguatezza dell'organizzazione e la competenza gestoria degli amministratori restano principi ordinanti, applicabili anche alle società in house. L'adeguatezza comprende, in questa ricostruzione, anche le risorse umane e l'organizzazione aziendale (spec. 8-9) e offre perciò il raccordo più diretto con il governo del lavoro.

⁵ Per lo stato della riflessione lavoristica successiva al TUSP, S. MAINARDI, *Società a controllo pubblico e diritto del lavoro*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2019, n. 3, 3 ss., spec. 3-14; F. BORGOGELLI, *Frammentazione organizzativa e pubbliche amministrazioni: interesse generale e tutela dei lavoratori nelle società a controllo pubblico*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2018, n. 158, 357 ss., spec. 360-374; A. MARESCA, *Il lavoro alle dipendenze delle società a controllo pubblico*, in *federalismi.it*, 2018, n. 17, 2 ss.; M. FALSONE, *I rapporti di lavoro nelle imprese esercitate da enti pubblici*, Milano, Giuffrè, 2018, spec. 78-99 e 118-124; M. ALTIMARI, *Società pubbliche e diritto del lavoro. Tra impresa e amministrazione*, Torino, Giappichelli, 2020, spec. 13-17; G. FONTANA, *Società pubbliche e rapporti di lavoro, fra riorganizzazione e crisi di un modello*, in *Arg. dir. lav.*, 2018, n. 2, 415 ss., spec. 415-431. Questi contributi ricostruiscono la specialità della disciplina lavoristica; la categoria della governance del lavoro qui proposta intende spostare l'analisi dalla sommatoria delle deroghe al sistema di poteri e responsabilità attraverso il quale il lavoro viene ricollegato alla missione dell'impresa pubblica.

sue fonti legislative, contrattuali e giurisprudenziali. L'ambizione ordinante del Testo unico (d.lgs. n. 175 del 2016) è quella di "mettere ordine" in una disciplina formatasi per sedimentazione regolativa (quasi) alluvionale. La ricostruzione sistematica di tale intreccio, a cui si accennerà appena, non risponde a un'esigenza classificatoria ma serve a comprendere come la missione pubblica conformi gli assetti di governo della società, l'esercizio dei poteri organizzativi e le relazioni di lavoro che ne costituiscono il principale terreno di attuazione. E sotto questo profilo la società pubblica, se non un laboratorio di sperimentazione dell'innovazione sociale, diventa un sicuro e interessante campo di osservazione per la verifica di alcune ipotesi teoriche.

La questione non consiste, dunque, nell'aggiungere una categoria classificatoria esterna al diritto positivo (per esempio, il diritto ibrido o il diritto ircocervo), né nel sovrapporre alla disciplina giuridica modelli tratti dall'economia o dalle scienze dell'organizzazione⁶. Si tratta di ricondurre a unità regole appartenenti a settori diversi dell'ordinamento e di sottoporle a un controllo concettuale capace di coniugare apertura cognitiva e chiusura sistemica. In questa lettura, anche le scelte di valore non operano come un correttivo estrinseco, ma emergono dal modo in cui si incorporano nelle regole che disciplinano la società, l'esercizio dei poteri e la gestione del lavoro⁷.

⁶ L'ibridazione, assunta qui come categoria euristica, non coincide con l'incertezza legislativa. Designa la compresenza, entro una medesima organizzazione, della razionalità imprenditoriale e del vincolo di scopo pubblico; diventa patologica quando produce una sovrapposizione disordinata di regole o separa potere e responsabilità. Per una precedente elaborazione riferita espressamente anche alle società partecipate e ricondotta alla lezione metodologica di Mario Rusciano sul lavoro pubblico, B. CARUSO, *Le riforme e il lavoro pubblico: la «legge Madia» e oltre. Miti, retoriche, nostalgie e realtà nell'«eterno ritorno» allo statuto speciale del lavoratore pubblico*, in WP C.S.D.L.E. «Massimo D'Antona». *Collective Volumes*, 2019, n. 8, 9 ss., spec. 33-34. In senso nettamente critico verso il diritto «misto», M. DUGATO, *Le società a partecipazione pubblica tra efficienza e responsabilità*, cit., spec. 524-525; ID., *Le società pubbliche tra Stato e mercato a fronte del PNRR*, in *Munus*, 2024, n. 3, 1071 ss., spec. 1072 e 1074-1075. La distinzione proposta nel testo assume tale obiezione, ma separa l'ibridazione normativa, che va evitata, dall'ibridazione organizzativa, che deve essere governata mediante un chiaro circuito di poteri e responsabilità. Sulla pluralizzazione delle forme organizzative e sulle tensioni tra comando, controllo e responsabilità nello Stato ad amministrazione disaggregata, S. CASSESE, *Lo Stato ad amministrazione disaggregata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, n. 2, 467 ss., spec. 471-474.

⁷ L. MENGONI, *Problema e sistema nella controversia sul metodo giuridico*, in *Jus*, 1976, 3 ss., spec. 33-40; ID., *Ancora sul metodo giuridico*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1984, 321 ss., spec. 330-341. Il richiamo è alla complementarità tra pensiero problematico e pensiero sistematico: le categorie non forniscono soluzioni autosufficienti, ma orientano la comprensione del problema e sottopongono le ipotesi ricostruttive a un controllo di coerenza; il confronto con i problemi, a sua volta, impedisce l'irrigidimento dogmatico e mantiene il sistema in comunicazione con la dinamica sociale.

Il punto di osservazione prescelto è la particolare configurazione del datore di lavoro nella società partecipata. Osservato il fenomeno dall'alto, occorre ricostruire chi eserciti i poteri datoriali, su quale base si legittimi la sua autonomia e attraverso quali circuiti di selezione, indirizzo, remunerazione e responsabilità essa sia resa effettiva e soprattutto come si caratterizzi la funzione manageriale in questo tipo "speciale" di società. Osservata dal basso, la stessa organizzazione deve essere considerata guardando alla posizione dei lavoratori, delle rappresentanze e del sindacato, quali soggetti capaci non soltanto di limitare il potere, ma anche di concorrere, mediante informazione, contrattazione e partecipazione, alla formazione delle decisioni che incidono sul lavoro anche in funzione di sperimentazione dell'innovazione sociale resa (o che dovrebbe essere resa) più agevole dalla missione pubblica di queste società. È lungo questa duplice linea che diventano giuridicamente leggibili gli interessi interni ed esterni alla società e la loro composizione nella gestione dell'impresa⁸.

La domanda che ne viene fuori non è come la società pubblica dovrebbe essere governata secondo un modello estraneo al diritto vigente, ma come le regole positive, lette unitariamente, configurino il rapporto tra chi organizza il lavoro e chi vi partecipa, e quali condizioni si pongano perché la forma societaria possa servire una missione pubblica senza perdere autonomia, responsabilità e capacità d'impresa.

2. La società partecipata allo specchio del lavoro pubblico: chi è il datore di lavoro?

L'identità del datore, nella società partecipata, non si esaurisce nell'individuazione della società quale parte del contratto e titolare del rapporto di lavoro. Questa imputazione, netta già nel momento genetico, non dice ancora come si articoli la funzione datoriale⁹: attraverso quali

⁸ Sulla riconsiderazione dell'identità del datore di lavoro, V. SPEZIALE, *Il datore di lavoro nell'impresa integrata*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2010, n. 125, 1 ss.; J. PRASSL, *The Concept of the Employer*, Oxford, Oxford University Press, 2015, spec. 31-37 e 224-228; M. BARBERA, *Trasformazioni della figura del datore di lavoro e flessibilizzazione delle regole del diritto*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2010, n. 126, 203 ss.; EAD., «Noi siamo quello che facciamo». *Prassi ed etica dell'impresa post-fordista*, ivi, 2014, n. 144, 631 ss.; B. CARUSO, *Lavoro e impresa tra profitto e responsabilità. Le forme giuridiche dello stakeholderism*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2025, n. 4, I, 1 ss., spec. 7-9. Sono itinerari diversi — datore plurimo, identificazione funzionale del datore, impresa come istituzione — ma convergono nel mostrare che l'identità datoriale non è esaurita dalla titolarità formale del contratto. Per il precedente del lavoro pubblico, ID., *Le dirigenze pubbliche tra nuovi poteri e responsabilità (Il ridisegno della governance nelle p.a. italiane)*, in *Biblioteca «20 Maggio»*, 2010, n. 1, 461 ss., spec. 462-475.

⁹ J. PRASSL, *The Concept of the Employer*, Oxford, Oxford University Press, 2015, 31-37, scompone la posizione datoriale in cinque funzioni — costituzione e cessazione del rapporto, ricezione della prestazione, remunerazione, gestione interna e gestione esterna dell'impresa

organi e secondo quale distribuzione di competenze la società organizzi il lavoro, assuma le decisioni e ne sopporti la responsabilità. Non si tratta di moltiplicare i datori oltre il soggetto cui i rapporti fanno capo, ma di ricostruire il circuito nel quale le decisioni datoriali si formano e i relativi poteri vengono esercitati e imputati¹⁰.

L'esperienza del lavoro pubblico ha reso particolarmente visibile questa distinzione. Gli artt. 4 e 5 del TUPI costruiscono un canale regolato tra indirizzo politico e gestione: gli organi di governo definiscono obiettivi, programmi e risorse e verificano i risultati; ai dirigenti spettano la gestione e gli autonomi poteri di organizzazione delle risorse umane, esercitati con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro. La funzione datoriale è distribuita tra gli organi secondo competenze legalmente definite, gli organi di vertice dell'ente fungono da raccordo tra indirizzo e gestione¹¹, gli organi politici controllano l'attuazione dell'indirizzo politico, i dirigenti attuano l'indirizzo esercitando al livello della microrganizzazione i poteri del datore di lavoro privato (almeno in teoria, fatti salvi i vincoli di diritto speciale¹²). Ciò impedisce di identificare meccanicamente il dirigente con il datore e l'organo politico con l'imprenditore: entrambi operano entro una governance nella quale indirizzo, potere organizzativo e responsabilità sono distinti e coordinati e spesso trovano una sintesi negli organi di vertice degli enti; organi che mutano nelle diverse pubbliche amministrazioni e in ragione delle peculiarità amministrative e funzionali (aziende sanitarie, scuole e università, ministeri ed enti pubblici, enti locali ecc.)¹³.

— nessuna delle quali, isolatamente, identifica il datore: la scomposizione serve a rendere imputabili obblighi e tutele nelle organizzazioni complesse. Come antecedente italiano di analisi differenziata della funzione datoriale ed imprenditoriale, F. LISO, *La mobilità del lavoratore in azienda: il quadro legale*, Milano, Franco Angeli, 1982.

¹⁰ Per la riflessione lavoristica sulla dissociazione tra parte contrattuale e articolazione dei poteri datoriali, v. supra, nt. 8. La scomposizione qui proposta è soltanto analitica: non moltiplica i datori né modifica l'imputazione del rapporto, ma ricostruisce, all'interno dell'organizzazione societaria, gli organi e le funzioni mediante i quali il potere si forma, si esercita e diviene responsabile.

¹¹ Nel d.lgs. n. 165/2001 la locuzione «organi di vertice» non designa una categoria soggettiva unitaria. L'art. 4, comma 4, la usa per le amministrazioni i cui vertici non sono direttamente o indirettamente espressione di rappresentanza politica, imponendo comunque l'adeguamento al principio di separazione tra indirizzo-controllo e gestione; l'art. 11, comma 7, e l'art. 19, comma 10, la impiegano invece in discipline settoriali, rispettivamente per il vertice della gestione e per i compiti attribuibili ai dirigenti non preposti a uffici. L'identificazione dell'organo di raccordo dipende dunque dal tipo di amministrazione e dalla relativa disciplina organizzativa.

¹² Sulla persistenza di vincoli pubblicistici circoscritti entro una gestione privatistica, CARUSO, *Le riforme e il lavoro pubblico*, cit., 33-34.

¹³ V. supra, nt. 11, nonché gli artt. 4 e 5 TUPI; CARUSO, *Le dirigenze pubbliche tra nuovi poteri e responsabilità*, cit., 462-477. Il richiamo al lavoro pubblico è metodologico: mostra che la titolarità del rapporto non esaurisce il problema dell'attribuzione del potere, senza trasferire alla società il modello legale di separazione proprio delle pubbliche amministrazioni.

Nelle società partecipate il medesimo problema riceve una risposta regolativa diversa. Datore di lavoro è la società e la funzione datoriale si esercita attraverso gli organi e le articolazioni dell'organizzazione societaria. Non esiste una disposizione generale che riproduca la separazione stabilita per le pubbliche amministrazioni: la mediazione tra indirizzo e gestione è affidata al diritto societario, allo statuto sociale, alle deleghe e alle discipline speciali applicabili. La soluzione appare più lineare, perché la gestione dell'impresa appartiene agli organi sociali; può tuttavia divenire più opaca quando la nomina degli amministratori, l'intensità del controllo e le relazioni fiduciarie consentano al socio pubblico di condizionare informalmente decisioni delle quali continuano a rispondere gli organi della società.

La posizione dell'amministrazione sociale non è assimilabile a quella di un azionista indifferente alle finalità dell'impresa o, ancor meno plausibilmente, interessata solo alla creazione di utili e alla distribuzione di dividendi. Gli artt. 4 e 5 TUSP sottopongono la costituzione, l'acquisizione e il mantenimento della partecipazione a vincoli di finalità, necessità e motivazione. La decisione di ricorrere alla società è dunque una scelta pubblica, che deve rendere riconoscibili le ragioni dello strumento e le attività affidate. Questa scelta conforma la missione della società, ma non attribuisce all'amministrazione pubblica di controllo un potere generale di gestione. Le finalità pubbliche devono essere perseguite attraverso gli organi, le competenze e le responsabilità propri della forma societaria prescelta. Indirizzo pubblico e gestione societaria restano collegati, ma il primo non può assorbire la seconda senza contraddire la scelta di agire mediante una società¹⁴.

Nel modello azionario, l'art. 2380-bis c.c. attribuisce esclusivamente agli amministratori la gestione dell'impresa e affida loro l'istituzione degli assetti organizzativi, amministrativi e contabili adeguati. Per il diritto del lavoro, questa competenza individua il vertice del circuito nel quale si forma la volontà della società-datore: agli organi amministrativi appartengono le scelte sull'organizzazione e sulle politiche del personale, anche quando il

¹⁴ Cfr. gli artt. 1, comma 3, 4 e 5 TUSP. H. BONURA, G. FONDERICO, *Amministrazioni pubbliche, società di capitali*, cit., 985-989 e 993-994, leggono i vincoli di scopo e di attività come limiti alla capacità delle amministrazioni di esercitare attività economiche, collocando l'impresa pubblica in una posizione di «cerniera» tra attività amministrativa e attività d'impresa; G. CAIA, *La disciplina sulle società*, cit., spec. 603-605, assume il diritto societario comune come regola e concentra sugli artt. 4 e 5 la tipizzazione delle attività e il controllo motivazionale della scelta; M. DUGATO, *Le società a partecipazione pubblica*, cit., 533-537, insiste sulla natura espressa e circoscritta delle deroghe e sul nesso tra forma societaria ed efficienza; A. LALLI, *Pubblico e privato*, cit., 326-329, colloca tali vincoli nella più ampia oscillazione tra privatizzazione dell'azione pubblica e crescente densità pubblicistica della disciplina al crescere dell'intensità del controllo.

loro esercizio sia affidato, mediante deleghe e articolazioni interne, agli organi esecutivi, al direttore generale o ai dirigenti. La nomina da parte dell'attore pubblico non modifica tale imputazione. L'art. 2449 c.c. attribuisce agli amministratori nominati dallo Stato o dagli enti pubblici i medesimi diritti e obblighi dei componenti designati dall'assemblea; il rapporto fiduciario che precede la nomina non li trasforma in rappresentanti dell'ente né li assoggetta a un vincolo gerarchico. L'interesse pubblico deve entrare nella società attraverso lo statuto, i contratti, gli atti di indirizzo e le deliberazioni degli organi competenti, non mediante istruzioni informali che spostino il potere senza renderne visibile il titolare¹⁵.

Controllo del socio e funzione datoriale sono, infatti, allocati in centri d'imputazione differenti: il primo fa capo all'amministrazione partecipante, nei limiti e nelle forme riconosciuti dall'ordinamento; la seconda resta imputata alla società e si esercita attraverso i suoi organi. La disciplina della direzione e coordinamento ammette che un centro esterno orienti l'attività della società, sottoponendo però tale influenza ai principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale e alla motivazione delle decisioni che ne risultino condizionate. Anche nelle società in house la maggiore intensità del controllo incide sull'ordinaria distribuzione delle competenze soltanto nei modi formalizzati dall'ordinamento; non trasforma la società in una struttura amministrativa priva di un proprio centro di imputazione¹⁶.

¹⁵ Cfr. gli artt. 2380-bis, 2381 e 2449 c.c. M. LIBERTINI, *Principio di adeguatezza organizzativa*, cit., 9-14, ricostruisce la ripartizione di compiti tra amministratori delegati, consiglio e organo di controllo e sottolinea che neppure nella società in house l'amministratore può ridursi a destinatario di ordini del socio su ogni atto; F. GUERRERA, *Considerazioni in tema di controllo pubblico*, cit., 519-522, colloca il controllo del socio sul piano dell'alta amministrazione e nega che la nomina ex art. 2449 c.c. basti, da sola, a integrare il controllo; C. IBBA, *Responsabilità e giurisdizione nelle società pubbliche*, cit., 650-653, richiama l'identità di diritti e obblighi tra amministratori di nomina pubblica e amministratori eletti dall'assemblea. Sul rapporto tra interesse pubblico, interesse sociale e ruolo degli amministratori nominati ai sensi dell'art. 2449 c.c., A. MALTONI, *Società a partecipazione pubblica e perseguimento di interessi pubblici*, in *Dir. econ.*, 2019, n. 2, 179 ss., spec. 204-207.

¹⁶ Cfr. gli artt. 2497 e 2497-ter c.c. e l'art. 16, comma 2, TUSP. In applicazione dell'art. 16, comma 2, lett. a), TUSP, Trib. Roma, sez. spec. impr., 2 luglio 2018, in *Giur. comm.*, 2019, II, 1490 ss., ha ritenuto illegittima la clausola statutaria che limitava i poteri del consiglio di amministrazione alla sola gestione ordinaria, affermando che le deroghe all'art. 2380-bis c.c., funzionali alla realizzazione del controllo analogo e soggette a interpretazione restrittiva, non possono svuotare l'autonomia dell'organo amministrativo né recidere il parallelismo tra potere e responsabilità. V. E. CODAZZI, *Esercizio del controllo analogo sulle s.p.a. in house e clausole di deroga all'art. 2380-bis c.c.*, ivi, 1494 ss., spec. 1503-1508, che ricostruisce il rapporto tra autonomia e strumentalità alla luce del principio di proporzionalità delle deroghe e precisa le possibili ricadute del controllo analogo sulla responsabilità del socio pubblico e degli amministratori. Tesi, più in generale, ribadita in E. CODAZZI, *L'esercizio del controllo analogo*

Il regime delle responsabilità consente di verificare la tenuta di questa distribuzione. L'art. 12 TUSP mantiene ferme le azioni civili nei confronti degli amministratori e degli organi di controllo e delimita la responsabilità erariale agli amministratori e ai dipendenti delle società in house. La stessa disposizione considera danno erariale quello arrecato al valore della partecipazione dalla condotta dei rappresentanti dell'ente o dei titolari del potere di decidere per esso nell'esercizio dei diritti sociali. La responsabilità non è quindi concentrata soltanto sugli organi societari: investe anche l'amministrazione di controllo per il modo in cui esercita le proprie prerogative. Quando il socio invade informalmente la gestione, gli amministratori possono conservare la titolarità degli atti senza disporre interamente del potere a monte che dovrebbe determinarli. La dissociazione tra decisione e responsabilità non è soltanto una patologia della governance societaria; rende incerta l'identità funzionale del datore e opaco il luogo nel quale vengono realmente governati i rapporti di lavoro¹⁷.

Neppure la rigorosa conformazione dell'attività risolve da sola tale problema. Il contratto di servizio o l'atto di affidamento possono determinare il servizio da produrre, gli standard da osservare e i risultati attesi, ma non stabiliscono necessariamente chi debba assumere le decisioni interne su reclutamento, incarichi, progressioni, organizzazione e relazioni collettive. La governance dell'attività e la governance del datore rimangono connesse, ma non sovrapponibili: un vincolo di scopo puntuale può convivere con una distribuzione opaca dei poteri sul lavoro.

su società in house tra crisi di impresa e direzione e coordinamento del socio pubblico: alcune riflessioni alla luce del nuovo art. 120-bis, CCII, in Dir. econ., 2023, n. 3, 169 ss., spec. 181-183 e 192-200; nello stesso senso, M. LIBERTINI, Principio di adeguatezza organizzativa, cit., 13-14 e 26-34. Sul versante amministrativistico, B.G. MATTARELLA, Ambiguità e vicende degli affidamenti in house, in Riv. trim. dir. pubbl., 2023, n. 4, 1283 ss., spec. 1306-1309, rileva che il TUSP conferma l'alterità soggettiva e la natura societaria dell'affidataria, pur costruendo per l'in house un regime speciale; M. DUGATO, Le società a partecipazione pubblica tra efficienza e responsabilità, cit., 526-527 e 542-543, insiste sulla necessità che l'intensificazione del controllo non dissolva la corrispondenza tra efficienza e responsabilità. La diversa accentuazione riguarda dunque il grado e la funzione del controllo, non la scomparsa del centro societario d'imputazione.

¹⁷ Cfr. l'art. 12 TUSP. C. IBBA, Responsabilità e giurisdizione nelle società pubbliche, cit., 650-653 e 666-669, distingue la responsabilità civile degli organi societari dal danno direttamente arrecato alla partecipazione pubblica e include nel secondo versante l'omesso esercizio dei diritti sociali da parte del socio pubblico; L. TORCHIA, Società pubbliche e responsabilità amministrativa: un nuovo equilibrio, in Giorn. dir. amm., 2012, 323 ss., spec. 326-327, aveva già ricondotto la responsabilità dell'amministrazione alla mancata attivazione dei poteri propri del socio, preservando l'alterità tra i patrimoni; M. DUGATO, Le società a partecipazione pubblica tra efficienza e responsabilità, cit., 545-547, collega l'allocatione sostanziale delle funzioni alla responsabilità; E. CODAZZI, L'esercizio del controllo analogo, cit., 182-183 e 195-200, esclude che il controllo analogo possa degradare gli amministratori a meri esecutori sottraendoli al regime codicistico di responsabilità.

L'art. 19, commi 5 e 6, TUSP non riproduce per le società controllate la separazione tra indirizzo e gestione propria delle pubbliche amministrazioni, né contiene una disciplina generale dei poteri datoriali. Offre tuttavia, entro il campo circoscritto degli obiettivi sulle spese di funzionamento, un indice normativo della distinzione tra la determinazione pubblica dell'obiettivo e la sua attuazione societaria. Le amministrazioni socie fissano obiettivi specifici, annuali e pluriennali, comprendenti le spese per il personale; le società ne assicurano il concreto perseguimento mediante «propri provvedimenti» e, quando venga in rilievo il contenimento degli oneri contrattuali, attraverso il loro eventuale recepimento nella contrattazione di secondo livello. La disposizione non trasferisce lo schema del lavoro pubblico nella società, ma conferma la necessità che l'indirizzo del socio sia mediato dagli organi e dagli strumenti propri della società-datore¹⁸.

La distinzione si misura sulla conformazione concreta dell'indirizzo. Un obiettivo riferito alla sostenibilità finanziaria complessiva della gestione può incidere sulle politiche del personale e sul costo del lavoro, lasciando alla società la scelta degli strumenti organizzativi e negoziali. Un atto che predetermini singole assunzioni, promozioni, incarichi o trattamenti individuali può invece segnalare lo spostamento sostanziale della decisione verso il socio, pur restando formalmente imputato agli organi societari l'atto che la realizza. Natura ed effetti dell'interferenza dipendono dal contenuto dell'indirizzo, dal tipo societario, dallo statuto e dall'intensità del controllo; non possono essere dedotti da una generale, ed indebita, assimilazione tra socio pubblico, organo politico e organo di gestione. Quando il potere effettivo migra fuori dal circuito societario e la responsabilità rimane al suo interno, si determina quella che può essere descritta, in senso diagnostico e non come autonoma categoria normativa, come un'eterogestione occulta del datore (da parte dell'amministrazione politica): l'ossimoro, per una S.p.A., di un C.d.A. espropriato di fatto dei

¹⁸ Cfr. l'art. 19, commi 5 e 6, TUSP. A. MARESCA, *Il lavoro alle dipendenze delle società a controllo pubblico*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 17, 1 ss., spec. 8-9 e 29-30, legge la disposizione come metodo di composizione tra autonomia gestionale della società e responsabilità dell'amministrazione: il socio individua l'obiettivo complessivo, mentre la società conserva la scelta degli strumenti; S. MAINARDI, *Società a controllo pubblico e diritto del lavoro*, in *Lav. pubb. amm.*, 2019, n. 3, 3 ss., spec. 29-31, valorizza gli atti «propri» della società e la mediazione soltanto eventuale («ove possibile») della contrattazione di secondo livello, escludendo il trasferimento automatico dei vincoli di spesa della p.a. Per una lettura che accentua, nel quadro della governance e dei trattamenti economici, la curvatura pubblicistica dei limiti, M.D. FERRARA, *Corporate governance e trattamento economico nelle società a controllo pubblico tra vincoli pubblicistici e razionalità del sistema*, in *Variazioni su Temi dir. lav.*, 2019, n. 1, 129 ss., spec. 139-146.

poteri di gestione da un comitato che agisce occultamente per conto della maggioranza assembleare degli azionisti.

L'autonomia gestionale acquista così un significato propriamente lavoristico. Non è una prerogativa personale del manager né una sottrazione dell'impresa alla missione pubblica; è la condizione perché la società possa esercitare in modo riconoscibile la funzione datoriale e rispondere delle sue conseguenze. La società resta il datore sul piano formale, ma la consistenza istituzionale di tale qualificazione dipende dalla corrispondenza tra il soggetto al quale gli atti sono imputati, il centro nel quale si formano le decisioni e la responsabilità che ne deriva. Reclutamento, progressioni, incarichi, trattamenti economici, organizzazione e relazioni collettive non costituiscono allora un catalogo di deroghe collocato a valle della governance societaria: sono i luoghi nei quali diventa verificabile chi sia il datore di lavoro reale e ove siano allocate le sue funzioni.

3. Il lavoro nelle società pubbliche: oltre la specialità regolativa

Il regime del lavoro costituisce la cartina di tornasole della specificità regolativa e istituzionale della società-datore di lavoro. L'art. 19, comma 1, TUSP, nell'assoggettare i rapporti alle disposizioni del codice civile, alle leggi sul lavoro subordinato nell'impresa e ai contratti collettivi, non formula soltanto una clausola residuale destinata a colmare gli spazi lasciati liberi dalla disciplina speciale. Identifica nel diritto del lavoro dell'impresa l'ordinamento di appartenenza del rapporto, simmetricamente alla scelta compiuta in generale, per la società, dall'art. 1, comma 3¹⁹. Non esiste un terzo tipo di rapporto, intermedio tra impiego pubblico e lavoro privato. Al pari del lavoro contrattualizzato alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ma con una densità assai minore di regole speciali, esiste un rapporto di diritto privato sul quale insistono deroghe determinate, giustificate dagli interessi pubblici coinvolti e, proprio per questo, non suscettibili di estensione oltre la funzione loro assegnata. Considerate dalla prospettiva datoriale, tali deroghe non rilevano soltanto per stabilire quale disciplina si applichi, ma per comprendere come ciascuna di esse modifichi

¹⁹ Si v. l'art. 19, comma 1, d.lgs. n. 175 del 2016. Sulla disposizione come conferma dell'appartenenza del rapporto al diritto privato e sulla conseguente inconfigurabilità di un tipo contrattuale intermedio, S. MAINARDI, *Società a controllo pubblico e diritto del lavoro*, cit., spec. 11-14; A. MARESCA, *Il lavoro alle dipendenze delle società a controllo pubblico*, cit., spec. 4-7; M. ALTIMARI, *Società pubbliche e diritto del lavoro. Tra impresa e amministrazione*, cit., 111 ss.; G. FONTANA, *Società pubbliche e rapporti di lavoro*, cit., 426 ss.

le condizioni di accesso, lo svolgimento del rapporto e l'esercizio e l'imputazione del potere organizzativo.

La specialità non presenta, peraltro, un'intensità uniforme lungo lo svolgimento del rapporto. È massima nella fase dell'accesso, si attenua quando il lavoratore entra nella dinamica dell'organizzazione e riemerge, con tecniche differenti, negli indirizzi riguardanti il costo del personale e nella loro eventuale traduzione negoziale. Questa diversa intensità mostra che la specialità non configura uno statuto unitario del rapporto, ricavabile per semplice accumulo dalle singole deroghe: ciascuna opera nel segmento cui si riferisce e per la funzione che la legge le assegna. La regolazione speciale non è un magnete irresistibile né tanto meno lo è la disciplina dirimpettaia dell'impiego pubblico: ogni deviazione dal diritto comune deve trovare, infatti, una base normativa riconoscibile, proteggere uno specifico interesse pubblico e impiegare una tecnica proporzionata allo scopo, senza separare il potere di gestione dalla responsabilità che ne deriva. Quando manca uno di questi passaggi, il richiamo all'interesse pubblico rischia di trasferire alla società regole proprie del lavoro pubblico senza che il legislatore abbia compiuto una corrispondente scelta di pubblicizzazione. Al di fuori di questo criterio, la ricostruzione della specialità si risolve in indebite razionalizzazioni ex post o in forzature interpretative.

La disciplina del reclutamento offre la prima verifica. L'art. 19, comma 2, affida alle società a controllo pubblico il compito di stabilire, con propri provvedimenti espressivi della loro autonomia regolamentare, criteri e modalità di selezione rispettosi dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità richiamati dall'art. 35, comma 3, TUIP²⁰. Il vincolo risponde all'esigenza di impedire che la forma privata venga utilizzata per politiche occupazionali all'insegna del patronage, privilegiando appartenenze politiche o relazioni personali o sindacali, e di garantire un impiego responsabile di risorse riconducibili alla collettività. La tecnica prescelta non è però quella dell'integrale trasposizione del concorso pubblico. È la società che individua il fabbisogno professionale, configura, mediante i propri

²⁰ V. l'art. 19, commi 2-4, TUIP; Cass., sez. un., 27 marzo 2017, n. 7759; Cass. 11 febbraio 2022, n. 4571. Sulla natura privatistica della selezione e sulla giurisdizione ordinaria, S. MAINARDI, *Società a controllo pubblico e diritto del lavoro*, cit., spec. 14 ss.; A. MARESCA, *Il lavoro alle dipendenze delle società a controllo pubblico*, cit., spec. 8 ss.; G. GENTILE, *Il reclutamento nelle società a controllo pubblico e la sorte dei contratti stipulati contra legem*, in *Dir. merc. lav.*, 2022, n. 2, spec. 431 ss., che ne dà una lettura all'interno della grande dicotomia pubblico-privato; C. MAROTTA, *Reclutamento e conversione del rapporto nelle società partecipate*, in *Lav. dir. Europa*, 2024, n. 1, spec. 10 ss. Per una trasposizione dei principi del pubblico impiego in materia di reclutamento e invalidità del contratto alle società pubbliche, A. DI PAOLANTONIO, *Reclutamento e società partecipate*, in *Dir. lav. Marche*, 2019, nn. 1-2, 31 ss. L'Autrice è stata anche relatrice di Cass. 9 luglio 2025, n. 18809, richiamata infra, che ha segnato il mutamento dell'orientamento di legittimità sulle progressioni verticali.

regolamenti, la procedura in relazione alle competenze ricercate e stipula il contratto di lavoro. Si tratta di una selezione privatistica procedimentalizzata, la cui cognizione appartiene al giudice ordinario: i principi pubblicistici conformano l'autonomia del datore, ma non gli sottraggono la responsabilità di definire quale lavoro sia necessario all'organizzazione e secondo quali criteri debba essere scelto. L'obbligo delle società riguarda dunque l'osservanza dei principi richiamati dalla legge, mediante regole autonome adattate all'organizzazione societaria; non autorizza il recepimento meccanico della disciplina delle pubbliche amministrazioni attraverso interpretazioni correttive che, prive di una specifica base normativa, finirebbero per alterare la scelta privatistica compiuta dal legislatore.

La nullità prevista dal comma 4 presidia la serietà di questa procedimentalizzazione, colpendo i contratti stipulati in assenza dei provvedimenti o delle procedure richiesti e facendo salvi, per il periodo in cui il rapporto ha avuto esecuzione, gli effetti previsti dall'art. 2126 c.c. Occorre tuttavia distinguere la costituzione di un rapporto in assenza della necessaria comparazione²¹, dall'illegittima apposizione del termine a un contratto concluso dopo una selezione regolare. Il divieto di conversione è coerente con la funzione della deroga fin dove impedisce di conseguire stabilmente un posto in violazione della procedura di assunzione; la medesima conclusione non può essere trasferita senza ulteriori argomenti al caso in cui la comparazione abbia già verificato l'idoneità del lavoratore, l'avviso rendesse conoscibile la possibilità di una successiva assunzione stabile e l'illegittimità riguardi soltanto l'apposizione o la reiterazione del termine. In tale ipotesi, l'estensione del divieto deve misurarsi con i principi di effettività e dissuasività delle sanzioni contro l'abuso dei contratti a termine, consolidati nella giurisprudenza della Corte di giustizia, oltre che

²¹ Cass. 14 febbraio 2018, n. 3621; Cass. 22 febbraio 2018, n. 4358; Cass. 1° marzo 2018, n. 4897; Cass. 7 marzo 2018, n. 5395; Cass. 23 luglio 2019, n. 19925; Cass. 7 febbraio 2022, n. 3768. La salvezza dell'art. 2126 c.c., espressamente prevista dall'art. 19, comma 4, TUSP, riguarda gli effetti retributivi del lavoro eseguito in forza del contratto nullo per mancanza dei provvedimenti o delle procedure di reclutamento. Per la distinzione tra nullità dell'assunzione priva di selezione e invalidità del solo termine dopo una selezione regolare, nonché per la critica all'estensione analogica del divieto di conversione, S. MAINARDI, *Società a controllo pubblico e diritto del lavoro*, cit., spec. 23-25. Per la ricostruzione dell'orientamento di legittimità contrario alla conversione, C. MAROTTA, *Reclutamento e conversione del rapporto nelle società partecipate*, cit., spec. 23-26. Sulla giurisprudenza formatasi nel vigore dell'art. 18 d.l. n. 112 del 2008 e sul problema dell'effettività della tutela risarcitoria, P. PASSALACQUA, *La Cassazione cala un poker sul divieto di conversione del contratto di lavoro a termine illegittimo in contratto a tempo indeterminato nell'ambito di società partecipate*, in *Lav. prev. oggi*, 2018, nn. 7-8, 464 ss., spec. 468-477.

con la disciplina interna²². Altrimenti, il rapporto nelle società pubbliche rimarrebbe privato quanto all'esercizio dei poteri datoriali, ma verrebbe assimilato all'impiego pubblico, senza un'esplicita regola speciale, soltanto quando tale assimilazione consente di ridurre le tutele conseguenti all'illegittimità. Ne deriverebbe un'irragionevole riduzione della tutela contro l'abuso del potere datoriale.

Superata la soglia dell'accesso, il baricentro torna con maggiore nettezza al diritto comune. La disciplina del reclutamento non consente di estendere ai dipendenti delle società l'art. 52 TUPI né di qualificare ogni progressione come costituzione di un nuovo rapporto. L'art. 2103 c.c. continua a disciplinare le mansioni superiori e i relativi effetti anche nelle società in house, in assenza di un'espressa disposizione derogatoria²³. La distinzione rende visibili due diverse funzioni datoriali: l'assunzione introduce una persona nell'organizzazione e giustifica la garanzia dell'accesso imparziale; la progressione valorizza una professionalità già inserita nell'impresa e appartiene alla gestione del rapporto. I rischi di favoritismo, di promozioni elusive o di incremento incontrollato della spesa possono essere contrastati mediante criteri interni trasparenti, vincoli finanziari e responsabilità degli organi, ma non bastano a introdurre per via interpretativa una nullità non prevista. Ciò non esclude che la società possa disciplinare gli avanzamenti interni mediante criteri e procedure di diritto privato, unilateralmente adottati o negoziati collettivamente.

Il medesimo criterio deve orientare la circolazione del contratto tra società: la cessione ex art. 1406 c.c. presuppone un rapporto già costituito e il mutamento del datore che ne consegue non coincide, per ciò solo, con

²² Sui requisiti europolitari di effettività e dissuasività delle misure contro l'abuso dei contratti a termine, Corte giust. UE 7 marzo 2018, C-494/16, *Santoro*. Per il lavoro privato, l'art. 28, comma 2, d.lgs. n. 81 del 2015, come modificato dall'art. 11 d.l. n. 131 del 2024, conv. dalla l. n. 166 del 2024, mantiene l'indennità compresa tra 2,5 e 12 mensilità e consente il risarcimento del maggior danno provato; per il lavoro pubblico, l'art. 36, comma 5, TUPI, come modificato dall'art. 12 del medesimo decreto-legge, prevede un'indennità compresa tra 4 e 24 mensilità, salva la prova del maggior danno. Il rafforzamento del rimedio risarcitorio nel pubblico impiego non risolve tuttavia il problema qui discusso: quando la selezione sia valida, l'estensione analogica del divieto di conversione alle società partecipate sostituirebbe alla tutela comune una disciplina che il TUSP non richiama.

²³ Cass. 1° dicembre 2022, nn. 35421 e 35422; Cass. 1° settembre 2023, n. 25590; da ultimo Cass. 9 luglio 2025, n. 18809. La Corte ha escluso che l'art. 18 d.l. n. 112 del 2008, la legislazione regionale siciliana sul contenimento della spesa o il rinvio ai principi dell'art. 35 TUPI possano giustificare l'estensione dell'art. 52 TUPI ai dipendenti societari. In dottrina, M. DE LUCIA, *Disciplina delle mansioni nel rapporto di lavoro alle dipendenze delle società a controllo pubblico*, in *Dir. merc. lav.*, 2023, n. 2, 517 ss.; C. MAROTTA, *Reclutamento e conversione del rapporto nelle società partecipate*, cit., spec. 21 ss.; sul caso particolare di selezione (interna) per incarico dirigenziale, M. FALSONE, *Reclutamento e progressioni di carriera pari sono: la problematica estensione delle regole concorsuali nelle società pubbliche*, in *Riv. giur. lav.*, 2024, II, 71 ss.

una nuova assunzione. Resta da verificare in concreto che l'operazione non eluda la disciplina del reclutamento; l'eventuale frode deve però essere accertata attraverso gli strumenti propri del diritto comune, della trasparenza e della responsabilità, non mediante una pubblicizzazione analogica della fattispecie²⁴.

Quando la specialità interviene sul costo del lavoro, il problema si sposta dagli atti costitutivi del rapporto agli effetti dell'indirizzo pubblico sulla sua regolazione. Gli obiettivi fissati dal socio pubblico vincolano gli organi societari nel circuito di relazioni tra amministrazione e società, ma non costituiscono una fonte eteronoma dei trattamenti individuali e collettivi, né attribuiscono al datore il potere di disapplicare unilateralmente le clausole negoziali. In assenza di un'espressa previsione di invalidità, la violazione dell'indirizzo rileva sul piano della condotta e della responsabilità degli amministratori, ma non determina automaticamente la nullità dei trattamenti riconosciuti ai lavoratori²⁵. È questo un ulteriore indice della

²⁴ Sulla qualificazione della mobilità volontaria ex art. 30 TUI come cessione del contratto ai sensi dell'art. 1406 c.c., produttiva di una mera modificazione soggettiva del rapporto e non della costituzione di un nuovo rapporto di lavoro, Cass. 10 gennaio 2019, n. 431; Cass., sez. un., 17 dicembre 2018, n. 32624; Cass. 26 aprile 2018, n. 10145; Cass. 23 febbraio 2018, n. 4435. Tali pronunce riguardano il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni e non risolvono direttamente l'applicazione dell'art. 19 TUSP; la loro premessa qualificatoria trova tuttavia conferma, con specifico riguardo alle società partecipate, in Corte cost. 23 luglio 2020, n. 159, secondo cui la riconduzione della mobilità volontaria alla cessione del contratto vale «a maggior ragione» per i rapporti di lavoro privato intercorrenti con tali società. In senso favorevole all'assoggettamento della cessione volontaria del contratto alla selezione dell'art. 19, comma 2, A. MARESCA, *Il lavoro alle dipendenze delle società a controllo pubblico*, cit., 12. Nella vicenda relativa alla cessione ex art. 1406 c.c. del contratto di un dirigente da Messinambiente s.p.a. ad AMAM s.p.a., la diversa soluzione accolta da Trib. Messina, ord. 9 dicembre 2021, R.G. n. 3536/2021, confermata da Trib. Messina, collegio, ord. 18 marzo 2022, R.G. n. 6077/2021, e, nel giudizio di merito, da Trib. Messina 2 ottobre 2025, n. 2196, ha fatto dipendere la nullità dall'incremento dell'organico della cessionaria e dall'esigenza di evitare l'elusione dell'art. 97 Cost., pur riconoscendo che non si trattava di una nuova assunzione in senso tecnico. La ricostruzione non sembra considerare che l'art. 19, comma 4, collega la nullità all'assenza delle procedure richieste per il reclutamento, non a ogni incremento del personale; né che l'abrogazione delle disposizioni speciali sulla mobilità determina, in mancanza di un divieto, la riespansione del diritto comune. Nel caso concreto, inoltre, il trasferimento tra due società controllate dal medesimo ente socio non avrebbe determinato alcun incremento del costo complessivo del personale nel perimetro consolidato delle partecipate del Comune di Messina. Cass. 9 luglio 2025, n. 18809 non concerne la cessione del contratto, ma conferma, con riguardo alle progressioni di carriera, il criterio sistematico di stretta interpretazione delle regole sul reclutamento. La vicenda mostra come l'estensione della specialità oltre la fattispecie espressamente regolata possa alterare, artificiosamente, il rapporto tra diritto comune e deroghe pubblicistiche.

²⁵ V. l'art. 19, commi 5 e 6, TUSP; Cass. 13 ottobre 2020, n. 22073, che esclude l'efficacia diretta degli indirizzi del socio sui rapporti individuali e collettivi e valorizza la mediazione degli organi societari e della contrattazione di secondo livello; Cass. 27 settembre 2023, n. 27466, secondo cui gli obiettivi di contenimento hanno natura di regole di condotta rivolte agli amministratori e la loro violazione può rilevare sul piano delle responsabilità, ma non

distinzione tra chi determina l'obiettivo e chi deve adottare, assumendosene la responsabilità, gli atti organizzativi e negoziali necessari a perseguirlo.

La contrattazione collettiva si colloca all'interno di questo circuito, non come ostacolo frapposto al perseguimento dell'interesse pubblico²⁶, ma neppure come passaggio meramente formale. Attraverso di essa gli obiettivi economici e organizzativi possono essere tradotti in regole finanziariamente sostenibili, facendo emergere, anche per il management, basi informative, articolazioni di interessi e alternative decisionali che l'atto unilaterale non è in grado di rappresentare. Il socio definisce, nelle forme consentite, gli obiettivi pubblici e finanziari; il management costruisce le condizioni organizzative per conseguirli; gli attori negoziali, che operano come parti dell'autonomia collettiva privata e non come articolazioni di una delegazione trattante pubblica, concorrono, nei limiti delle competenze negoziali, a definire come gli interventi sul lavoro possano essere coordinati con le tutele professionali e retributive e con la qualità del servizio pubblico erogato. La contrattazione collettiva di tali società e i contratti che ne derivano appartengono pienamente al paradigma dell'autonomia privata collettiva garantita dall'art. 39, comma 1, Cost.; non sono atti funzionalizzati al perseguimento dell'interesse pubblico. Proprio questa autonomia consente alla contrattazione, quando il confronto sia effettivo, di produrre soluzioni organizzative non riducibili alla mera esecuzione dell'indirizzo pubblico. La formula «ove possibile» impiegata dall'art. 19, comma 6, impedisce che il mancato accordo paralizzi ogni decisione gestionale, ma non priva la negoziazione della sua funzione: conferma che il governo del lavoro non si esaurisce nel comando e richiede un processo nel quale poteri, informazioni e responsabilità restino riconoscibili e trasparenti e la contrattazione possa divenire fonte di innovazione organizzativa e sociale.

Su questo punto occorre una sistemazione concettuale per procedere oltre: la dottrina lavoristica ha ricostruito con precisione i confini tra diritto

determina la nullità delle clausole del rapporto di lavoro. In dottrina, S. MAINARDI, *Società a controllo pubblico e diritto del lavoro*, cit., spec. 29-33; A. MARESCA, *Il lavoro alle dipendenze delle società a controllo pubblico*, cit., spec. 29 ss.; M.D. FERRARA, *Corporate governance e trattamento economico*, cit., spec. 139 ss.; M. ALTIMARI, *Società pubbliche e atti di indirizzo della pubblica amministrazione tra controllo societario e autonomia collettiva*, in *Variazioni su Temi dir. lav.*, numero straordinario 2022, 351 ss., spec. 361-363 e 371-373.

²⁶ M. ALTIMARI, *Diritto del lavoro e società pubbliche: rapporto di lavoro e autonomia collettiva dalla municipalizzazione al d.lgs. n. 175/2016*, in *Variazioni su Temi dir. lav.*, 2019, n. 1, 53 ss., spec. 58-61; ID., *Società pubbliche e atti di indirizzo della pubblica amministrazione tra controllo societario e autonomia collettiva*, cit., spec. 373-375, che esclude la funzionalizzazione dell'autonomia collettiva, ricostruisce l'art. 19, comma 6, come una forma peculiare di obbligo di trattare e nega che il recepimento possa ridursi alla mera ratifica di contenuti determinati altrove.

comune e deroghe pubblicistiche, contribuendo in modo decisivo a impedire l'assimilazione delle società alle amministrazioni pubbliche. Proprio la maturità di quella ricostruzione consente di porre una domanda ulteriore. Stabilire quali regole penetrino nel rapporto non chiarisce ancora come venga esercitata l'autonomia gestionale che rimane prerogativa della società-datore di lavoro. Anche un sistema formalmente rispettoso delle procedure può occultare il luogo reale nel quale avviene la formazione sostanziale delle decisioni: il fabbisogno può essere predeterminato dall'esterno; la selezione costruita intorno a profili già individuati; il vincolo di spesa trasformato in comando sui singoli atti; la contrattazione ridotta alla ratifica di equilibri definiti altrove o alla copertura negoziale di scelte sottratte alla responsabilità del management e di mera distribuzione di risorse pubbliche considerate alla stregua di spoglie. La specialità, concepita come strumento di imparzialità e responsabilizzazione, può allora produrre un datore difensivo, incline a identificare la legalità con l'adempimento procedurale, a considerare il lavoro prevalentemente come costo o fattore di rischio e a scambiare una pace sindacale soltanto apparente per qualità delle relazioni collettive, anche quando quella quiete dipenda da equilibri particolaristici anziché da una cooperazione trasparente. Nei casi più patologici, la pace sindacale può essere il prodotto di circuiti clientelari politico-sindacali, nei quali la debole autonomia del management consente lo scambio di sostegno e acquiescenza con vantaggi personali o selettivi destinati a rappresentanti e gruppi di lavoratori.

Andare oltre la specialità regolativa non significa attenuarne le garanzie, ma ricondurle alla funzione che le giustifica e osservare il modo in cui esse strutturano il potere datoriale. Reclutamento, progressioni, mobilità del personale, trattamenti economici e relazioni collettive compongono una mappa delle attribuzioni attraverso la quale diventa possibile verificare se la società decida realmente, se l'indirizzo pubblico rimanga riconoscibile come tale, se alla titolarità degli atti corrisponda la responsabilità delle scelte e se il potere datoriale sia esercitato in coerenza con la missione pubblica. Le deroghe delimitano il rapporto; non spiegano ancora come il lavoro debba essere governato. È nello spazio di autonomia che esse lasciano aperto che si misura la capacità della società pubblica di tradurre la propria missione in organizzazione, competenze e cooperazione.

4. Governare il lavoro: missione pubblica, valore pubblico e innovazione armonica

Il governo del lavoro non coincide con l'osservanza delle regole generali e speciali che disciplinano la costituzione e lo svolgimento del rapporto; le implica, ma non si risolve in esse. Quelle regole delimitano il

potere datoriale, ma non determinano il modo in cui esso viene esercitato né gli scopi verso i quali è orientato. Reclutare correttamente, applicare il contratto collettivo, rispettare i vincoli sul costo del personale e adottare politiche legittime di valorizzazione del merito sono condizioni necessarie ma non sufficienti per capire come è orientata la *governance* del lavoro. Resta, infatti, da stabilire secondo quale criterio le decisioni organizzative e le scelte che riguardano i singoli e la comunità di lavoro debbano essere raccordate alla strategia della società e alla funzione per la quale essa è stata costituita. È in questo spazio che l'amministrazione del personale si trasforma in governo del lavoro: nella costruzione e nello sviluppo delle capacità individuali e organizzative attraverso le quali la società realizza la propria funzione.

Tale criterio di orientamento va ricercato nella struttura finalistica della società pubblica. È questa struttura a giustificare, sul versante del lavoro, il passaggio dalla mera amministrazione burocratica dei rapporti a una gestione sostenibile delle persone (*human management*), orientata allo sviluppo delle capacità individuali e organizzative²⁷, senza per questo presupporre un modello manageriale preconfezionato e importato dall'esterno. La risposta risiede nel modo in cui la capacità operativa della società pubblica viene costruita in coerenza con la missione²⁸. Poiché tali capacità non sono interamente conoscibili e organizzabili dall'alto, il loro sviluppo implica anche forme di informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori alle decisioni che incidono sull'organizzazione.

Il criterio esige tuttavia di distinguere interesse pubblico, missione, interesse sociale e valore pubblico: categorie riferite a soggetti e momenti diversi del circuito decisionale. La distinzione non ha valore meramente nominalistico: consente di ricostruire la sequenza che conduce dalla legittimazione della partecipazione al capitale al risultato dell'attività societaria.

Queste categorie operano su piani distinti. L'*interesse pubblico* giustifica a monte la scelta dell'amministrazione di costituire la società o di acquisirne o mantenerne una partecipazione al capitale e ne delimita il campo. L'art. 4 TUSP, commi 1 e 2, la sottopone al duplice vincolo della stretta necessità rispetto alle finalità istituzionali e della riconducibilità dell'attività alle figure tipizzate: produzione di servizi di interesse generale, progettazione e realizzazione di opere pubbliche, partenariati, autoproduzione di beni e servizi strumentali e servizi di committenza.

²⁷ Si v. comunque R. KRAMAR, *Beyond strategic human resource management: is sustainable human resource management the next approach?*, in *Int. J. Hum. Resour. Manag.*, 2014, vol. 25, n. 8, 1069-1089.

²⁸ B. CARUSO, *Pubbliche amministrazioni e imprese italiane nella crisi pandemica: tra vizi antichi e possibile resilienza*, in *Questione giustizia*, 18 settembre 2020, spec. 28-31.

Definisce così ciò che la società è legittimata a fare, non ancora il risultato pubblico che attraverso quell'attività è chiamata a produrre. L'art. 5 completa il filtro imponendo all'atto di costituzione o di acquisto di spiegare non soltanto le ragioni e le finalità della scelta, ma perché la società sia lo strumento adeguato, alla luce della convenienza economica, della sostenibilità finanziaria, del confronto con la gestione diretta o esternalizzata e dei principi di efficienza, efficacia ed economicità²⁹.

La missione specifica l'interesse pubblico in un risultato da perseguire entro un determinato orizzonte temporale e mediante la provvista di risorse identificabili e trasferite all'ente: umane, tecnologiche, strumentali, organizzative, finanziarie, reputazionali³⁰. La fonte della missione può avere diversa intensità e provenienza. Vi sono missioni normativamente conformate, quando la legge destina la società all'attuazione di un programma — dismissione o gestione del patrimonio, politica attiva del lavoro, realizzazione di interventi complessi, promozione dello sviluppo — e missioni deliberativamente specificate, quando l'amministrazione, entro il perimetro degli artt. 4 e 5, traduce la finalità pubblica nella deliberazione di costituzione o di acquisto, nello statuto, nel contratto di servizio o nell'atto di affidamento³¹; il piano industriale ne organizza poi l'attuazione. La differenza riguarda la fonte e il grado di predeterminazione; non consente tuttavia alla società di «autodarsi» liberamente una missione pubblica. Questa deriva dall'interesse che giustifica la partecipazione e acquista visibilità ed efficacia giuridica soltanto quando un atto del soggetto competente la immetta nel circuito dell'attività societaria.

La missione, pertanto, non coincide con una dichiarazione di scopo. Deve diventare criterio di decisione, traducendosi in risultati attesi, standard del servizio, risorse effettivamente impiegate, tempi di realizzazione e assunzione di responsabilità. In una società affidataria del servizio idrico, la gestione del servizio individua l'attività consentita; la riduzione delle perdite, la continuità e la qualità dell'approvvigionamento, la tutela e la valorizzazione della risorsa "acqua" come bene e la preparazione tecnica alla transizione energetica e circolare possono definire

²⁹ Sui limiti di scopo e di attività e sulla posizione dell'impresa pubblica come cerniera fra attività amministrativa e attività d'impresa, H. BONURA, G. FONDERICO, *Amministrazioni pubbliche, società di capitali*, cit., spec. 986-989; G. CAIA, *La disciplina sulle società*, cit., spec. 603-605; M. DUGATO, *Le società a partecipazione pubblica*, cit., spec. 533-537; A. LALLI, *Pubblico e privato*, cit., spec. 326-329. Sulla distinzione fra regolazione del procedimento e regolazione della decisione, B.G. MATTARELLA, *Ambiguità e vicende degli affidamenti in house*, cit., spec. 1333-1336.

³⁰ M. MAZZUCATO, *Missione economia. Una guida per cambiare il capitalismo*, Roma-Bari, Laterza, 2021; B. CARUSO, *Pubbliche amministrazioni e imprese italiane*, cit., spec. 10-13.

³¹ H. BONURA, G. FONDERICO, *Amministrazioni pubbliche, società di capitali*, cit., spec. 986-987.

la missione concretamente assunta. L'incorporazione statutaria di finalità di beneficio comune ne offre una manifestazione particolarmente netta, ma non esclusiva³². In qualunque forma avvenga, essa deve lasciare agli organi sociali la scelta dei mezzi e rendere controllabile la loro responsabilità.

Una missione validamente incorporata concorre a conformare il concreto perseguimento dell'*interesse sociale*, senza assorbirlo. Il diritto privato non viene aggirato, ma accoglie finalità esterne determinate e le traduce in vincoli interni di decisione e responsabilità attraverso strumenti e tecniche differenziati: si pensi, in un diverso contesto, ai contratti pubblici sostenibili³³. Gli amministratori restano tenuti alla continuità dell'impresa, alla sostenibilità economica e finanziaria e alla tutela dei creditori e, ove presenti, degli altri soci; proprio perché la strategia è orientata verso un risultato pubblico, devono predisporre assetti organizzativi — comprese le risorse tecniche e umane — adeguati a conseguirlo³⁴. L'interesse pubblico produce dunque effetti all'interno della società attraverso gli atti che conformano la missione e i doveri che ne conseguono, non come clausola generale che legittima l'ingerenza politica o che esonera il management dalla responsabilità gestoria.

³² Nel testo si richiama lo schema delle società benefit. Esse non costituiscono un autonomo tipo societario: la qualifica può essere assunta dalle società dei tipi codicistici che inseriscano nell'oggetto sociale specifiche finalità di beneficio comune e assoggettino la gestione ai conseguenti obblighi di bilanciamento, responsabilità e rendicontazione, ai sensi dell'art. 1, commi 376-384, l. 28 dicembre 2015, n. 208. Su questo modello, quale una delle possibili modalità giuridico-societarie di emersione dello stakeholderism nel diritto positivo, B. CARUSO, *Lavoro e impresa tra profitto e responsabilità. Le forme giuridiche dello stakeholderism*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2025, n. 4, I, 343 ss., spec. § 6.1.3. Per un caso particolarmente evidente di incorporazione statutaria, v. MM S.p.A., *Statuto sociale 2025*, artt. 4, comma 2-bis, e 18, commi 7-bis e 9-bis: le finalità di beneficio comune entrano nello scopo sociale e il consiglio di amministrazione ne cura perseguimento, valutazione e rendicontazione. Altre società idriche pubbliche integrano obiettivi ESG nei piani industriali, di sostenibilità e negli strumenti di governo. Il *Piano di sostenibilità 2023-2033* di Gruppo CAP organizza la strategia lungo le direttrici «Sensibili», «Resilienti» e «Innovatori» e la collega espressamente al piano industriale, spec. 24-49; Acquedotto Pugliese inserisce il *Piano di sostenibilità 2025-2026* nel Piano strategico e ne articola gli obiettivi secondo i fattori ESG, in *Bilancio 2024. Report integrato*, 2025, spec. 52-57; SMAT sceglie invece di integrare gli obiettivi di sostenibilità nel piano industriale, nel bilancio e nei processi certificati, in *Bilancio di sostenibilità 2021, 2022*, spec. 56-57. Questi riscontri non provano da soli l'effettività dell'autovincolo, ma mostrano come finalità ambientali e sociali possano essere incorporate nella pianificazione societaria e tradotte in obiettivi, indicatori e responsabilità.

³³ Per la diversa scelta strategica di incorporare finalità sociali e ambientali in strumenti contrattuali privatistici, E. CARUSO, *La funzione sociale dei contratti pubblici. Oltre il primato della concorrenza?*, Napoli, Jovene, 2021, spec. 4-6 e 30-33.

³⁴ M. LIBERTINI, *Principio di adeguatezza organizzativa*, cit., spec. 5-9 e 16-17, che riferisce l'adeguatezza anche alle risorse tecniche e umane e collega la distribuzione delle competenze alla riconoscibilità dei centri di responsabilità.

Il *valore pubblico*, a sua volta, non legittima da solo la presenza dell'amministrazione nel capitale sociale, non si identifica con la missione anche se vi si connette, non identifica il programma dell'impresa e non costituisce un ulteriore interesse da bilanciare: è il criterio con il quale se ne verifica il risultato di gestione. Designa l'utilità collettiva effettivamente prodotta dal rapporto fra risorse impiegate, servizio reso ed effetti sui soggetti e sulle comunità di riferimento³⁵. Richiede perciò che siano identificati i destinatari e gli strumenti della valutazione e non può essere ridotto al risultato economico. La sostenibilità finanziaria ne è una condizione, non un equivalente: una riduzione dei costi può compromettere quantità, qualità o accessibilità del servizio e distruggere valore pubblico; il pareggio di bilancio, da solo, non dimostra che la missione sia stata adempiuta³⁶.

Il triangolo strategico di Moore — proposta di valore, ambiente autorizzante e capacità operativa — può funzionare, in questa prospettiva, come verifica della corrispondenza fra missione legittimata, organizzazione e risultato³⁷. L'elaborazione italiana del valore pubblico nell'ambito del PIAO non è direttamente trasferibile alle società partecipate, ma offre un'indicazione metodologica convergente³⁸: collega gli obiettivi alla salute dell'organizzazione, alle risorse umane e agli impatti prodotti. Il valore pubblico, dunque, non si presume dalla titolarità pubblica del capitale: deve

³⁵ La relazione fra valore pubblico e capitale sociale non può essere sviluppata in questa sede, ma merita di essere segnalata. Il primo riguarda l'utilità collettiva intenzionalmente prodotta dall'azione istituzionale; il secondo le reti, le norme di reciprocità e la fiducia che rendono possibile la cooperazione. Le due dimensioni possono alimentarsi reciprocamente: il valore pubblico può rafforzare il capitale sociale, mentre quest'ultimo, riducendo i costi di attuazione e agevolando la cooperazione fra amministrazioni, imprese e comunità, può accrescere l'efficacia dell'azione pubblica. A. SOLIDORO, *Dal valore pubblico al capitale sociale. Quale strategia per le biblioteche pubbliche in tempo di crisi?*, in *Biblioteche oggi*, novembre 2020, 15 ss., spec. 21-22. Sull'erosione del capitale sociale e le sue conseguenze sulla qualità della democrazia americana, R.D. PUTNAM, *Capitale sociale e individualismo. Crisi e rinascita della cultura civica in America*, Bologna, il Mulino, 2004.

³⁶ E. BORGONOVÌ, *Il concetto di valore pubblico*, in *Azienda pubblica*, 2001, nn. 2-3, 185 ss., spec. 185-188: la categoria richiede l'identificazione dei soggetti di riferimento e dei criteri di misura; non coincide con l'economicità e comprende quantità, qualità, equità ed effetti sociali del servizio.

³⁷ M.H. MOORE, *La creazione di valore pubblico. La gestione strategica nella pubblica amministrazione*, Milano, Guerini e Associati, 2003, spec. 143 ss.; ID., *Recognizing Public Value*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2013.

³⁸ V. d.m. 30 giugno 2022, n. 132, art. 3. E. DEIDDA GAGLIARDO, *La performance come leva di creazione del valore pubblico*, in *FPA Annual Report 2024, 2025*, 81 ss., spec. 81-84, collega il valore pubblico agli impatti esterni e interni, alla salute organizzativa, alle risorse e al governo dei rischi. Il richiamo al PIAO in questa sede è meramente metodologico; la relativa disciplina resta propria delle pubbliche amministrazioni. V. altresì S. VILLAMENA, *PIAO e «valore pubblico»*, in *Dir. soc.*, 2023, n. 3, 569 ss., spec. 574-584.

essere prodotto, reso conoscibile e dimostrato; la sua misurazione, pur tecnicamente complessa, costituisce parte di tale dimostrazione.

Se il valore pubblico è una categoria di risultato, occorre rendere osservabili le dimensioni nelle quali quel risultato si produce e i rischi che possono comprometterlo. È a questo livello, e non sullo stesso piano dell'interesse pubblico o della missione, che opera il *paradigma ESG*. Esso non introduce un quarto interesse né predetermina il fine della società: modifica il parametro mediante il quale la governance rappresenta gli effetti ambientali, sociali e organizzativi dell'attività, ne valuta i rischi e individua i soggetti chiamati a governarli³⁹.

Per le società a controllo pubblico questa funzione trova un addentellato positivo nell'art. 6 TUSP. I codici di condotta rivolti ai portatori di interessi, i programmi di responsabilità sociale e la relazione sul governo societario introducono rischi e impatti nel procedimento decisionale; l'obbligo di motivare la mancata adozione impedisce che la scelta resti opaca. Gli artt. 9 e 41 Cost., dopo la revisione del 2022, non trasformano l'opzione per ciascuno di quegli strumenti in un obbligo automatico, ma mutano il parametro della valutazione: la tutela dell'ambiente, della biodiversità, degli ecosistemi e delle generazioni future e l'orientamento dell'attività economica, pubblica e privata, a fini sociali e ambientali non possono essere trattati come elementi meramente reputazionali, o, peggio, di politiche di "washing"⁴⁰.

La rilettura costituzionale non converte la facoltà di adottare ciascuno degli strumenti contemplati dall'art. 6 in un generalizzato obbligo di adozione, ma incide sulla struttura della previsione e della decisione. L'esito rimane affidato agli organi competenti; la conoscenza dei rischi, la loro valutazione e la motivazione delle scelte non sono invece disponibili. L'art.

³⁹ ESG è l'acronimo di *Environmental, Social and Governance* e identifica convenzionalmente le tre dimensioni — ambientale, sociale e di governo societario — attraverso le quali sono rappresentati e valutati i rischi, gli impatti e le responsabilità connessi all'attività d'impresa. Nel testo il paradigma è assunto in questo significato funzionale, non come sinonimo di rating o di mera rendicontazione. Con riguardo all'influenza del paradigma sul diritto del lavoro, v. B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, "Manifesto". *Il diritto del lavoro nella giusta transizione. Un contributo "oltre" il Manifesto*, Catania-Firenze-Roma, 2023, spec. 55-58, in particolare sulla relazione fra sostenibilità dell'impresa, paradigma ESG, direzione e organizzazione del lavoro.

⁴⁰ Cfr. d.lgs. n. 175 del 2016, art. 6, commi 3-5. Interessante, a questo proposito, Corte cost. 13 giugno 2024, n. 105, spec. punti 5.1.2 e 5.4.1 del Considerato in diritto, la sentenza sul c.d. decreto Priolo. La Corte qualifica la riforma del 2022 come mandato rivolto a tutte le pubbliche autorità per l'efficace difesa dell'ambiente, anche nell'interesse delle future generazioni, e richiede, nella fattispecie esaminata, adeguata istruttoria, congrua motivazione e verifica dell'osservanza delle misure. Tali indicazioni diventano allora parametro di rilettura dell'art. 6 TUSP, senza tuttavia trasferire alle imprese pubbliche i modelli organizzativi delle pubbliche amministrazioni.

6 cessa così di operare come disposizione meramente esortativa: non predetermina la decisione, ma il parametro esterno della sua valutazione. Quanto più l'attività societaria incide sull'ambiente, sulla salute o sulle condizioni delle generazioni future, tanto più intenso diventa il dovere di valutazione; in presenza di rischi gravi, irreversibili e intergenerazionali, la decisione è gravata da un onere rafforzato di istruttoria e motivazione. Per la società pubblica vi si aggiunge una dimensione positiva della funzione: non soltanto «evitare di» compromettere quei beni, ma «attivarsi per» renderne effettiva la protezione.

Ne deriva una precisa catena di imputazione. All'amministrazione sociale compete tradurre le finalità costituzionali e la missione pubblica in obiettivi, indirizzi, criteri di nomina e forme coerenti di controllo; agli amministratori spetta incorporarli nella strategia e negli assetti di governo della società; al management compete convertirli in decisioni industriali, organizzative e datoriali. La discrezionalità politica conserva la scelta fra più soluzioni costituzionalmente ammissibili, ma non autorizza a ignorare rischi ambientali conoscibili; l'autonomia societaria identifica il luogo nel quale la decisione deve essere assunta e imputata, non uno schermo di irresponsabilità.

Questa distribuzione di competenze raggiunge il suo punto decisivo nel governo del lavoro. La missione non si realizza mediante la sola formulazione degli indirizzi, né il valore pubblico si produce attraverso la rendicontazione dei risultati. Programmazione dei fabbisogni, selezione delle professionalità, formazione, organizzazione delle mansioni e dei tempi, sicurezza, valutazione del merito e conseguenti politiche premiali, anche collegate a sistemi di welfare aziendale, governo delle relazioni collettive orientato alla missione: sono le decisioni attraverso le quali gli obiettivi ambientali e sociali diventano capacità operativa. Il lavoro è, sotto questo profilo, insieme fattore di produzione del valore pubblico e luogo nel quale si manifestano gli effetti delle trasformazioni necessarie a conseguirlo.

In questa interdipendenza il concetto filosofico di «innovazione armonica» può operare come criterio di valutazione della trasformazione sul piano metanormativo e assiologico⁴¹. Esso non postula la spontanea concordanza degli interessi: esige che il vantaggio tecnico ed economico sia verificato insieme con la missione, la sostenibilità ambientale, la qualità e l'accessibilità del servizio, la sicurezza e la capacità dell'organizzazione di

⁴¹ Il concetto è utilizzato ispirandosi liberamente a F. CICIONE, *Compendio di innovazione armonica. Scritti, saggi e riflessioni*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2023, spec. 9-13, con prefazione di A. Viscomi, ove l'innovazione è ricondotta al rapporto fra tecnica, senso, valori, conseguenze di lungo periodo e interessi delle generazioni future; v. anche F. CICIONE, L. DE BIASE, *Innovazione armonica. Un senso di futuro*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2021.

conservare e accrescere le competenze. Una tecnologia che riduca i costi ma trasferisca rischi sui lavoratori, deteriori il servizio o disperda sapere professionale può migliorare un indicatore senza produrre valore pubblico. L'armonia non elimina il conflitto; impedisce, invece, che una sola dimensione del risultato renda invisibili le altre⁴².

La partecipazione dei lavoratori è allora una tecnica di conoscenza e di decisione, non un mero corollario del principio solidaristico o di codeterminazione (art. 46 cost.). In tal senso intercetta pure gli artt. 2, 3 secondo comma e 4 secondo comma della Cost. Le informazioni necessarie a prevedere gli effetti dell'innovazione sono diffuse nell'organizzazione: occorre raccoglierle e tradurle in strategia. Informazione, consultazione, contrattazione e partecipazione organizzativa consentono di farle emergere prima che le scelte producano conseguenze difficilmente reversibili e di correggerne l'attuazione alla luce dell'esperienza. L'art. 46 Cost. e la l. 15 maggio 2025, n. 76, rafforzano il quadro promozionale⁴³; non trasferiscono indistintamente la titolarità del potere né dissolvono la responsabilità. Una decisione partecipata resta imputabile, ma dispone di una base conoscitiva più ricca e di una legittimazione più trasparente.

Il governo del lavoro è dunque il banco di prova della funzione pubblica della società: il luogo nel quale gli obiettivi si misurano con le capacità dell'organizzazione e le trasformazioni con i loro effetti sulle persone e sul servizio. L'apertura della decisione alle conoscenze dei lavoratori non ne trasferisce la titolarità né ne rende diffusa la responsabilità: la decisione rimane imputata all'organo competente. Quanto più il processo è partecipato e plurale, tanto più devono restare riconoscibili l'organo che decide, il potere esercitato, il fine perseguito e la responsabilità che ne consegue.

5. La qualità del management: autonomia, merito, remunerazione e managerialità anfibia

La qualità del management è, anzitutto, un problema di autonomia oltre che di competenza. La professionalità priva di poteri effettivi rischia di isterilirsi; la responsabilità imputata a chi non dispone della decisione è

⁴² B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, "Manifesto". *Il diritto del lavoro nella giusta transizione*, cit., spec. 59-62.

⁴³ Sul fondamento costituzionale della partecipazione, v. artt. 2, 3, comma 2, 4, comma 2, 38 e 46 Cost.; l. 15 maggio 2025, n. 76, spec. art. 1, che distingue e promuove le forme gestionali, economico-finanziarie, organizzative e consultive di partecipazione. Sul documento *Proposte per un accordo quadro*, sottoscritto il 17 giugno 2026 da CGIL, CISL e UIL e volto a valorizzare il ruolo della contrattazione collettiva nell'attuazione della legge, G. CAPO, L. SALERNO, *Partecipazione dei lavoratori nelle imprese: dai sindacati via libera a un accordo quadro*, in *NT+ Lavoro*, 31 agosto 2026. Si tratta di una proposta sindacale unitaria, non ancora di un accordo interconfederale con le organizzazioni datoriali.

fittizia o svuotata di efficacia. L'autonomia, a sua volta, non identifica una zona franca sottratta all'indirizzo del socio e alla missione pubblica. Designa lo spazio nel quale chi gestisce sceglie i mezzi, organizza le risorse, esercita i poteri datoriali e risponde dei risultati senza essere assoggettato a istruzioni politiche puntuali. È questa corrispondenza tra potere e responsabilità, non la proclamata indipendenza personale del manager, a conferire consistenza all'autonomia gestionale⁴⁴.

La funzione di comando si distribuisce lungo una catena che non consente assimilazioni fittizie. Il consiglio di amministrazione definisce la strategia e valuta l'adeguatezza degli assetti; gli organi delegati ne curano l'istituzione e l'attuazione ed esercitano le funzioni esecutive attribuite; il direttore generale e l'alta dirigenza, nelle società più complesse, traducono quelle decisioni nell'organizzazione dei processi e del lavoro. Uffici, fonti e regimi di responsabilità rimangono distinti⁴⁵, ma concorrono a formare il centro operativo della società-datore. Se uno di questi passaggi viene attratto direttamente dal socio politico, aggirando gli altri, l'autonomia non è soltanto ridotta: diventano incerte l'imputazione delle decisioni e la responsabilità che ne consegue.

La nomina degli amministratori è il primo e più penetrante strumento attraverso il quale il socio pubblico può incidere su tale circuito. Il suo carattere politico non è di per sé patologico: la scelta appartiene alle prerogative del socio e costituisce il canale attraverso il quale l'indirizzo pubblico entra legittimamente nella *governance* societaria. La patologia nasce quando la fiducia assorbe il giudizio di adeguatezza e sopravvive alla scelta come dipendenza personale. La politica, allora, non si limita a scegliere chi gestirà, ma pretende di continuare a gestire attraverso il prescelto. Quanto più quest'ultimo è professionalmente debole, tanto più

⁴⁴ Per la questione, diversa ma contigua, di «chi comanda» nelle pubbliche amministrazioni e della distribuzione delle funzioni datoriali e imprenditoriali, B. CARUSO, *Le dirigenze pubbliche tra nuovi poteri e responsabilità (Il ridisegno della governance nelle p.a. italiane)*, cit., spec. 462-477. L'analisi rifiutava l'identificazione meccanica tra dirigenza e datore di lavoro, da un lato, organi politici e imprenditore, dall'altro, e riconduceva il problema alla concreta distribuzione di poteri e responsabilità nella *governance*. Nella società la forma giuridica offre un centro d'imputazione più netto, ma non elimina la necessità di ricostruire chi eserciti, al suo interno, i diversi poteri gestori.

⁴⁵ V. artt. 2380-bis, 2381, 2389, 2396 e 2403 c.c. Sulla distinzione fra organizzazione societaria e organizzazione aziendale, sulla ripartizione dei compiti tra amministratori delegati, consiglio e organo di controllo e sulle conseguenze per l'imputazione delle responsabilità, M. LIBERTINI, *Principio di adeguatezza organizzativa*, cit., spec. 10-14; con riguardo alla regola dell'amministratore unico e alla motivazione richiesta per l'organo collegiale nelle società a controllo pubblico, ivi, 17-18.

la dipendenza fiduciaria sostituisce l'autonomia richiesta dalla funzione e alimenta il circuito disfunzionale⁴⁶.

L'art. 11, comma 1, TUSP coglie il problema nell'accostamento tra onorabilità, professionalità e autonomia. Non si tratta di tre qualità equivalenti. L'onorabilità fissa una soglia di affidabilità; la professionalità, invece, esprime l'adeguatezza delle competenze rispetto all'impresa e alla funzione; l'autonomia, infine, riguarda la capacità di formare e sostenere un giudizio proprio, anche quando esso non coincida con la convenienza contingente del nominante. Il merito non si aggiunge a questa triade come un requisito ulteriore e indeterminato: ne costituisce il criterio di relazione, poiché consente di verificare se quella persona, con quelle competenze e quella capacità di giudizio, sia adeguata allo specifico potere che dovrà esercitare⁴⁷.

Per gli amministratori, tuttavia, l'art. 11 enuncia più di quanto riesca a garantire. La nomina resta una decisione del socio assunta attraverso gli strumenti del diritto societario e non è assoggettata, in via generale, a una procedura comparativa. Requisiti formulati in termini generali possono escludere alcune inidoneità manifeste, ma non impediscono nomine fiduciarie prive di una verifica sostanziale. Il problema non è eliminare la

⁴⁶ Cfr. OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2024*, Paris, OECD Publishing, 2024, §§ II.F.2 e VI.C e relative annotazioni, che riconducono la selezione degli organi delle imprese pubbliche a procedure strutturate, trasparenti e fondate sul merito, costruite sul profilo dell'organo e sulle competenze richieste. Per un riscontro empirico relativo alle riforme italiane sulla composizione dei consigli, A. BALTRUNAITE, M. CANNELLA, S. MOCETTI, G. ROMA, *Board Composition and Performance of State-Owned Enterprises: Quasi-experimental Evidence*, in *J. Law Econ. Organ.*, 2025, vol. 41, n. 1, 239-263: la riduzione degli ex politici e il mutamento della composizione degli organi risultano associati a un miglioramento della qualità media degli amministratori e di alcuni indicatori economici e di servizio.

⁴⁷ Art. 11, comma 1, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175. Alla data di pubblicazione del dossier Camera dei deputati, Servizio per il controllo parlamentare, *Società a partecipazione pubblica*, n. 11, febbraio 2026, 17 ss., il d.P.C.m. chiamato a specificare i requisiti non risultava ancora emanato. Sul relativo schema fu raggiunta l'intesa in Conferenza unificata il 25 luglio 2019, rep. atti n. 68/CU; già nell'istruttoria Regioni e ANCI avevano richiesto una più chiara articolazione dei requisiti e un migliore coordinamento con il d.lgs. n. 39 del 2013. Lo schema, tuttavia, enunciava requisiti ancora troppo generali e non differenziava adeguatamente le funzioni societarie. La lacuna non autorizza l'interprete a inventare requisiti privi di base normativa, ma impone una lettura sistematica della disposizione: la professionalità acquista significato soltanto in rapporto all'ufficio da ricoprire e alla funzione attribuita e l'autonomia non coincide con la mera assenza di incompatibilità. È su questa capacità di differenziazione che potrà misurarsi anche un'eventuale futura attuazione dell'art. 11.

discrezionalità del socio, ma impedirle di confondere l'affidabilità politica con l'adeguatezza professionale⁴⁸.

Diverso è il caso del direttore generale e dei dirigenti quando il conferimento dell'incarico comporta la costituzione di un rapporto di lavoro con la società. Per le società a controllo pubblico l'art. 19 TUSP impone che il reclutamento sia regolato da criteri e modalità rispettosi dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità e di quelli indicati dall'art. 35, comma 3, TUPI. Si tratta di una selezione privatistica, non di un pubblico concorso in senso stretto, ma la comparazione deve essere reale e riconoscibile⁴⁹.

L'esperienza dei direttori generali delle aziende sanitarie offre, sotto questo profilo, un termine di confronto particolarmente significativo. In quelle aziende l'autonomia non è una formula debole: il direttore generale adotta l'atto aziendale, risponde della gestione complessiva, nomina i responsabili delle strutture operative e sceglie (o dovrebbe, il condizionale è d'obbligo) il direttore amministrativo e quello sanitario. La regione assegna obiettivi di politica sanitaria, funzionamento e ottimizzazione delle risorse, ma la legge mantiene espressamente ferma la piena autonomia gestionale del direttore. Indirizzo regionale, poteri di scelta e responsabilità del vertice sono dunque collocati in centri di imputazione distinti.

Le riforme delle procedure di conferimento hanno cercato di proteggere questa distinzione mediante una selezione bifasica: iscrizione nell'elenco nazionale degli idonei; avviso pubblico e valutazione regionale per titoli e colloquio; formazione, da parte di una commissione di esperti, di una rosa; scelta finale del presidente della regione del candidato maggiormente coerente con le caratteristiche dell'incarico. Una simile proceduralizzazione non sterilizza la politica né trasforma la scelta conclusiva in concorso; separa, tuttavia, la verifica tecnica dell'idoneità dalla scelta fiduciaria e rende riconoscibili entrambe. La sua efficacia dipende dalla qualità dei criteri regionali, dalla composizione delle commissioni, dalla formazione della rosa e dalla motivazione della nomina: l'assenza di graduatoria lascia

⁴⁸ M. LIBERTINI, *Principio di adeguatezza organizzativa*, cit., spec. 21, attribuisce all'art. 11, comma 1, TUSP, anche in attesa del regolamento attuativo, valore di norma di indirizzo e ne ricava il dovere dell'assemblea di valutare responsabilmente i requisiti dei candidati e di darne conto nel verbale.

⁴⁹ Sul regime delle procedure di reclutamento v. supra, § 3 e nt. 20. Per il direttore generale, quando l'incarico comporti la costituzione di un rapporto di lavoro dirigenziale, rilevano l'art. 19, commi 2 e 4, TUSP e i regolamenti societari adottati in attuazione della disposizione. Sul riparto di giurisdizione, T.a.r. Sicilia, Catania, sez. V, 25 marzo 2026, n. 922, dichiara il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in una controversia relativa alla selezione del personale di una società interamente partecipata, richiamando l'espressa riserva al giudice ordinario dell'art. 19, comma 4.

alla scelta finale un margine ampio, che la sola proceduralizzazione non neutralizza⁵⁰.

Il modello non può essere trasferito meccanicamente alle società partecipate, nelle quali la nomina degli amministratori e il reclutamento dei vertici dirigenziali seguono circuiti giuridici distinti. Dall'esperienza sanitaria può tuttavia ricavarsi un principio di metodo per la selezione del direttore generale e dei dirigenti: quanto più intensi sono i poteri attribuiti al vertice e la responsabilità per i risultati, tanto più la scelta affidata agli organi sociali deve essere preceduta da una verifica professionale riconoscibile. Il filtro tecnico non sottrae la decisione all'organo competente; impedisce che l'appartenenza fiduciaria si presenti come prova autosufficiente del merito.

L'autonomia non si esaurisce, peraltro, nel procedimento di nomina; deve essere protetta durante l'incarico. Durata, revoca, rinnovo, determinazione degli obiettivi, disponibilità delle risorse e valutazione dei risultati possono consolidarla o svuotarla. Il rischio è noto, in un diverso assetto regolativo, anche alla dirigenza pubblica con riguardo agli incarichi. Un amministratore selezionato per merito, ma costantemente esposto alla revoca, al mancato rinnovo o alla variazione discrezionale delle condizioni economiche, può essere indotto a cercare nel socio la conferma preventiva delle proprie decisioni. Si riproduce così l'eterogestione occulta già descritta: la società conserva formalmente il potere, il socio ne orienta informalmente l'esercizio e il manager assume la responsabilità di scelte non interamente sue.

La separazione tra proprietà e controllo, che fonda l'autonomia del *management* nella grande impresa⁵¹, acquista nella società pubblica una tensione ulteriore. Il socio non è un investitore interessato soltanto al rendimento del capitale, ma deve assicurare la missione e risponde

⁵⁰ V. d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 3, commi 1-quater e 1-quinquies, e d.lgs. 4 agosto 2016, n. 171, artt. 1 e 2. L. ZAPPALÀ, *La proceduralizzazione bifasica delle nomine dei manager della sanità: problemi applicativi del nuovo dosaggio di fonti regolative dopo la riforma Madia*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2019, n. 1, 16 ss., spec. 16-24 e 37-39, mostra che la separazione tra accertamento tecnico dell'idoneità e scelta fiduciaria non basta, da sola, a neutralizzare il condizionamento politico; l'effettività della garanzia dipende dalle modalità regionali di formazione delle rose, dalla trasparenza dei criteri e dalla motivazione della scelta finale.

⁵¹ B. CARUSO, *Lavoro e impresa tra profitto e responsabilità. Le forme giuridiche dello stakeholderism*, cit., spec. 2-6 e 19-23, ove la separazione tra proprietà e controllo, l'autonomia del management e la considerazione degli interessi plurali sono ricondotte a uno stakeholderism bilanciato, distante tanto dalla piena funzionalizzazione politica dell'impresa quanto dalla shareholder primacy. Il richiamo alla grande S.p.A. come «impresa pubblica» in senso funzionale rinvia alla tradizione di A.A. BERLE, G.C. MEANS, *The Modern Corporation and Private Property*, New York, Macmillan, 1932; trad. it. *Società per azioni e proprietà privata*, Torino, Einaudi, 1966.

politicamente dell'efficienza e dell'efficacia del servizio. Proprio per questo, però, occorre distinguere più nettamente indirizzo e gestione. Se il socio pubblico potesse scegliere direttamente anche i mezzi e le singole decisioni, la mediazione societaria perderebbe la propria funzione. L'autonomia manageriale non attenua la missione pubblica; è la condizione perché essa venga realizzata attraverso un'impresa anziché mediante una gestione amministrativa diretta dissimulata.

Anche la remunerazione degli amministratori appartiene alla struttura dell'ufficio e, per questa via, alla costruzione dell'autonomia. Non costituisce soltanto il corrispettivo economico della funzione, determinabile mediante un semplice rinvio al mercato: concorre a conformarne l'esercizio, perché misura il valore attribuito ai poteri, alle responsabilità e ai risultati e può diventare, insieme al rinnovo e alla revoca, uno strumento di condizionamento. Per questo deve essere sottratta tanto all'arbitrio del socio quanto a un automatismo legislativo incapace di distinguere responsabilità diverse.

Il discorso pubblico oscilla, invece, tra due semplificazioni. La prima assume il mercato come misura integrale del compenso, trascurando la missione e la particolare responsabilità connessa all'impiego di risorse pubbliche. La seconda indulge in una sorta di pauperismo istituzionale, come se la moralità della gestione fosse direttamente proporzionale alla compressione della remunerazione. Il limite legale è necessario per impedire rendite e trattamenti abusivi, ma un tetto indica ciò che non può essere superato: non stabilisce quale sia il compenso congruo⁵².

Su una disciplina irrigidita dal protrarsi del regime transitorio è intervenuta la Sezione delle autonomie della Corte dei conti. La deliberazione n. 9 del 2026 non liberalizza i compensi: ammette il superamento del parametro storico quando manchi o sia divenuto sostanzialmente inesistente, ma lo subordina a presupposti rigorosi e a una motivazione analitica e rafforzata. La congruità, dunque, non designa un importo considerato in sé, ma una relazione tra complessità della società, estensione dei poteri, professionalità richiesta, esposizione alla

⁵² V. art. 11, commi 6 e 7, TUSP; art. 4, comma 4, secondo periodo, d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. con mod. dalla l. 7 agosto 2012, n. 135; d.m. 24 dicembre 2013, n. 166. Sui limiti ai compensi e sulla tensione tra istanze moralizzatrici ed esigenze di efficienza, L. CUCCU, *I limiti ai compensi degli amministratori di società pubbliche tra istanze moralizzatrici ed esigenze di efficienza*, in *Riv. dir. comm.*, 2015, II, 191 ss.; M.D. FERRARA, *Corporate governance e trattamento economico nelle società a controllo pubblico tra vincoli pubblicistici e razionalità del sistema*, in *Var. temi dir. lav.*, 2019, n. 1, 127 ss., spec. 140-144; S. MAINARDI, *Società a controllo pubblico e diritto del lavoro*, cit., spec. 31-34; M. ALTIMARI, *Diritto del lavoro e società pubbliche*, cit., spec. 208-227.

responsabilità, risultati attesi e sostenibilità economica⁵³. Un compenso sproporzionato dissipa risorse e delegittima la gestione; un compenso irragionevolmente compresso svaluta la funzione e rende più difficile attrarre o trattenere le competenze richieste. In entrambi i casi si spezza la corrispondenza tra autonomia e responsabilità.

Ancora più rilevante è la remunerazione variabile, perché la scelta dei parametri retributivi definisce che cosa la società considera un risultato. Se il premio viene ancorato soltanto all'utile o al contenimento dei costi, il sistema può incentivare il rinvio degli investimenti, la compressione della manutenzione e della formazione, la riduzione indiscriminata del personale o il trasferimento dei rischi sulle filiere. Il risultato di bilancio rimane imprescindibile, ma deve essere connesso alla qualità e alla continuità del servizio, alla realizzazione degli investimenti, agli obiettivi ambientali e sociali e alla capacità dell'organizzazione di produrre e conservare competenze. La remunerazione non si limita allora a compensare il risultato, ma concorre a definirlo. Proprio il collegamento alla componente variabile può sottrarre i bilanci sociali e ambientali a una funzione meramente narrativa: gli obiettivi che vi sono assunti, se tradotti in indicatori verificabili e coerenti con la missione, dovrebbero concorrere alla definizione del risultato, senza sostituire quello di bilancio cui l'art. 11, comma 6, resta ancorato⁵⁴.

Compenso degli amministratori e retribuzione del direttore generale o dei dirigenti conservano fonti e strutture differenti. Il primo deriva

⁵³ Corte dei conti, Sez. autonomie, 23 marzo 2026, n. 9/SEAUT/2026/QMIG, spec. 8-11. La Sezione ammette il superamento del parametro storico del 2013 quando il costo manchi oppure, per effetto di rilevanti modificazioni dell'oggetto sociale, della *governance*, della struttura o dell'attività, risulti in concreto irrisorio e sostanzialmente inesistente. La scelta richiede una motivazione analitica e rafforzata e deve confrontare il compenso con volume d'affari, patrimonio netto e utile, complessità dell'incarico, responsabilità, professionalità richiesta, compensi per posizioni analoghe, retribuzioni interne ed equilibrio economico, fermo il tetto massimo vigente. La pronuncia ribadisce inoltre l'urgenza dell'emanazione del decreto previsto dall'art. 11, comma 6, TUSP.

⁵⁴ L'art. 11, comma 6, ultimo periodo, TUSP affida al decreto ministeriale anche i criteri della componente variabile e la commisura ai risultati di bilancio dell'esercizio precedente. Sulle difficoltà di coordinare la previsione con la contrattazione collettiva e con sistemi di valutazione non appiattiti sul risultato contabile, M.D. FERRARA, *Corporate governance e trattamento economico*, cit., 142-143; S. MAINARDI, *Società a controllo pubblico e diritto del lavoro*, cit., 32-34; M. ALTIMARI, *Diritto del lavoro e società pubbliche*, cit., spec. 226. Le *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises 2024*, cit., §§ V.A.4, VI.B e VII.B, collegano la remunerazione degli executives alla strategia, ai rischi materiali e a indicatori di sostenibilità trasparenti, quantificabili e verificabili. Una misura plurale del risultato non costituisce un supplemento di generosità rispetto al bilancio, ma una condizione della sua verità: altrimenti può essere registrato come utile ciò che è stato sottratto al futuro dell'impresa — manutenzione differita, competenze dissipate, rischi trasferiti a valle della filiera.

dall'ufficio societario; la seconda dal rapporto contrattuale. Il problema istituzionale rimane però unitario: non può essere richiesta responsabilità per risultati che il soggetto non aveva il potere di determinare, né può essere riconosciuta una componente premiale esposta alla disponibilità politica di chi valuta. La prevedibilità dei criteri economici protegge l'autonomia non meno della correttezza della selezione dei manager⁵⁵.

All'ibridazione regolativa della società corrisponde, sul piano della funzione, una managerialità anfibia⁵⁶. Non è la semplice somma di competenze pubblicistiche e aziendali, né la disponibilità a oscillare tra diritto pubblico e diritto privato scegliendo di volta in volta il regime più conveniente. È la capacità di governare razionalità concorrenti mantenendone distinti fonti, criteri e responsabilità e di esercitare il giudizio nello spazio che l'ordinamento riserva alla gestione.

Questa capacità è sollecitata da due razionalità che non possono essere ridotte l'una all'altra. La missione proviene dal circuito politico-societario, ma deve tradursi in un programma industrialmente praticabile senza trasformare il *management* nell'esecutore del socio. Le regole e le responsabilità dell'impresa impediscono di assumere il risultato economico come autosufficiente⁵⁷; al tempo stesso, impongono che costi, limiti e conseguenze degli indirizzi pubblici siano rappresentati al decisore. Il manager anfibio non media tra fini fungibili: verifica la praticabilità

⁵⁵ V. art. 11, comma 10, TUSP. Per le letture del limite ai trattamenti di fine mandato e per la critica al divieto assoluto dei patti di non concorrenza, M.D. FERRARA, *Corporate governance e trattamento economico*, cit., 140-141; S. MAINARDI, *Società a controllo pubblico e diritto del lavoro*, cit., 31-32; M. ALTIMARI, *Diritto del lavoro e società pubbliche*, cit., 226-228.

⁵⁶ Sulla categoria delle organizzazioni ibride, impiegata come strumento esplicativo e non come qualificazione normativa immediatamente trasferibile alle partecipate italiane, J.-L. DENIS, E. FERLIE, N. VAN GESTEL, *Understanding Hybridity in Public Organizations*, in *Public Adm.*, 2015, vol. 93, 273 ss.; E. PEROBELLI, G. CAPPELLARO, R. SAPORITO, *Public-Private Hybrid Organisations in the Public Sector: Evidence and Future Directions from a Systematic Literature Review*, in *Public Manag. Rev.*, 2025, vol. 27, n. 11, 2615-2642. F. CICIONE, *Compendio di innovazione armonica. Scritti e riflessioni*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2023, 155, riprende da Andrea Granelli l'immagine del manager «anfibi». Nel testo l'anfibietà non è assunta come effetto automatico dell'ibridazione regolativa: indica la capacità professionale necessaria a governare logiche pubbliche e societarie concorrenti senza confonderne fonti e responsabilità.

⁵⁷ Sul rapporto tra interesse pubblico, forma societaria ed economicità della gestione, A. MALTONI, *Società a partecipazione pubblica e perseguimento di interessi pubblici*, cit., spec. 183-190 e 195-205; M. DUGATO, *Le società a partecipazione pubblica tra efficienza e responsabilità*, cit., spec. 536-547; E. CARUSO, *Per una rilettura funzionale del rapporto in house: riflessi sul controllo analogo*, cit., spec. 156-162. Le diverse ricostruzioni convergono, ai fini qui rilevanti, nel negare che il risultato economico esaurisca la funzione della società, senza per questo degradare l'economicità da vincolo organizzativo a elemento eventuale.

dell'indirizzo e ne restituisce al decisore costi e conseguenze, conservando la responsabilità della traduzione organizzativa.

Il governo del lavoro ne offre la verifica più esigente⁵⁸. La managerialità anfibia si misura qui nella capacità di tradurre la missione in scelte sulle persone e sull'organizzazione senza cedere né alla distribuzione politico-clientelare delle opportunità né alla riduzione del lavoro a costo; di acquisire le conoscenze diffuse attraverso la partecipazione senza sottrarsi alla decisione; di assumere il conflitto come componente, non come fallimento, del governo.

La managerialità anfibia non è dunque la virtù personale di un manager illuminato. È una capacità professionale selezionabile, formabile e valutabile⁵⁹, alla quale devono corrispondere poteri effettivi e responsabilità imputabili. Nomina, durata, poteri e remunerazione non la precedono come condizioni esterne: sono i dispositivi istituzionali attraverso i quali questa capacità può essere selezionata, esercitata e valutata. Quando questa corrispondenza manca, la società pubblica rimane sospesa tra dipendenza politica e adempimento difensivo; quando riesce a realizzarsi, può disporre di una classe dirigente capace di trasformare la missione in funzione pubblica d'impresa.

6. La società pubblica come laboratorio: condizioni e limiti della funzione pubblica d'impresa

La funzione pubblica d'impresa restituisce unità alla sequenza che lega missione, organizzazione del lavoro, autonomia e responsabilità, senza cancellare le differenze regolative dalle quali essa prende forma. Il medesimo involucro societario può custodire esperienze istituzionalmente opposte: imprese capaci di trasformare un bisogno collettivo in organizzazione, investimenti, conoscenza e servizi; oppure apparati nei

⁵⁸ La centralità organizzativa del lavoro, qui contrapposta alla sua riduzione a mero costo, è sviluppata in B. CARUSO, *Leggendo Adrian Pabst e John Milbank. Per un diritto del lavoro post-liberale*, cit., spec. 423-425 e 432-434; ID., *Welfare e impresa comunità oggi. Ripensando Adriano Olivetti*, in *Labour Law Community*, 2022. L'esperimento olivettiano è richiamato non come modello edificante da replicare, ma come verifica storica della possibilità che lavoro, welfare, cultura e partecipazione operino quali principi costitutivi dell'organizzazione produttiva. Sul significato culturale del progetto e sulle ragioni della sua incomprensione, S. LUPO, *La modernità malintesa*, Venezia, Marsilio, 2023, 29.

⁵⁹ Sulla nozione di innovazione armonica v. supra, nt. 41. Qui rileva il suo svolgimento sul terreno della formazione manageriale: F. CICIONE, *Compendio di innovazione armonica*, cit., spec. 153-157, affida alle figure «anfibia» il passaggio dalla conoscenza verticale all'integrazione orizzontale dei differenti domini di intervento. In questa prospettiva, D.A. SCHÖN, *Educating the Reflective Practitioner*, San Francisco, Jossey-Bass, 1987, e H. MINTZBERG, *Managers Not MBAs*, San Francisco, Berrett-Koehler, 2004, rafforzano l'idea di una formazione costruita sul giudizio riflessivo, sull'esperienza e sulla capacità di attraversare saperi diversi.

quali la politica si sottrae alla responsabilità, il management rinuncia all'autonomia e il lavoro diventa il luogo di scambi clientelari o di razionalizzazioni meramente contabili. È in questo senso che la società pubblica può essere considerata un laboratorio: non un modello da celebrare, ma un'istituzione nella quale diventa particolarmente visibile la possibilità — e il rischio — di comporre la razionalità dell'impresa con finalità che il mercato non assume spontaneamente.

La funzione pubblica d'impresa non richiama, pertanto, un nuovo tipo soggettivo né disegna una qualità che discenda dalla natura del socio. Esprime, invece, una relazione verificabile tra missione, organizzazione e responsabilità: la capacità di trasformare un obiettivo pubblico in strategia, investimenti, competenze e risultati, conservando la ragione economica e la disciplina istituzionale dell'impresa. È pubblica per la fonte della missione, per il processo di legittimazione e per la destinazione dei risultati; rimane funzione d'impresa perché la scelta dei mezzi, l'organizzazione delle risorse e l'assunzione del rischio devono appartenere agli organi della società ed essere valutate alla luce delle conseguenze della gestione.

La prima condizione è la selettività dello strumento. Tale identità funzionale non gode di una presunzione di adeguatezza per il solo fatto che l'attività presenti una qualche rilevanza generale. L'obiettivo deve essere compatibile con le attività consentite, la società deve risultare necessaria e la sua scelta preferibile rispetto alle alternative organizzative disponibili. Questo giudizio, posto a monte dagli artt. 4 e 5 TUSP, non si esaurisce nella costituzione o nell'acquisto della partecipazione ma deve poter essere rinnovato quando mutino la missione, il mercato, la regolazione o le condizioni economiche dell'impresa. Il carattere non definitivo di tale giudizio trova conferma nell'analisi annuale dell'assetto complessivo delle partecipazioni prevista dall'art. 20 TUSP. Se la finalità richiede una gestione amministrativa diretta o non può essere perseguita rispettando autonomia e responsabilità degli organi sociali, la società cessa di essere lo strumento coerente. Non è possibile scegliere la forma privata e neutralizzarne poi le regole per compensare l'inadeguatezza della scelta originaria.

La seconda condizione riguarda la distribuzione del potere. All'amministrazione sociale compete definire la missione, le risorse disponibili, i risultati attesi e i criteri secondo i quali verificarli; agli organi societari spetta scegliere i mezzi, organizzare l'impresa e il lavoro e rispondere delle conseguenze. Il controllo preserva questa corrispondenza quando verifica i risultati; la rompe quando scivola nell'indicazione operativa, quando gli amministratori cercano nella politica la copertura delle proprie decisioni o i controllori vengono attratti nel circuito gestionale.

L'autonomia non separa la gestione dalla missione: rende riconoscibili la decisione e il soggetto che deve risponderne.

La terza condizione si misura nel governo del lavoro. È qui che la missione cessa di essere una dichiarazione di intenzioni, magari buone, e diventa capacità operativa reale. Fabbisogni professionali, assunzioni, organizzazione dei fattori, formazione, sistemi di valutazione, sistema incentivante, coinvolgimento partecipativo dal basso, innovazione tecnologica e relazioni collettive devono essere costruiti a partire dalla strategia industriale e dagli effetti che la società è chiamata a produrre. Se il lavoro, anche esterno — per esempio, quello somministrato — viene utilizzato come terreno di distribuzione clientelare delle opportunità, l'impresa riduce la sua autonomia operativa; se viene ridotto a costo da comprimere, alla lunga l'impresa perde conoscenze, competenze e capacità di innovazione e allontana i talenti. La contrattazione e la partecipazione non eliminano la responsabilità manageriale, ma possono accrescere la qualità della decisione portandovi conoscenze e vissuto lavorativo ed esperienziale che il vertice non possiede. La governance del lavoro costituisce così il punto nel quale diventa osservabile la qualità complessiva della società-datore di lavoro.

La quarta condizione concerne la valutazione. L'economicità rimane indispensabile: una società incapace di utilizzare responsabilmente le risorse compromette nel tempo la propria missione; la dipendenza dal finanziamento esterno ne mina l'operatività e l'autonomia. Essa non è però sufficiente a stabilire se l'impresa abbia prodotto valore pubblico. Anche l'impresa privata non può limitarsi al pareggio di bilancio; per la società pubblica, tuttavia, la verifica deve estendersi alla qualità e all'accessibilità del servizio, alla continuità degli investimenti, agli effetti ambientali e sociali, alla distribuzione dei costi e dei benefici, alla capacità dell'organizzazione di conservare e sviluppare competenze e agli effetti sul territorio, compresa la generazione di capitale sociale. Anche il paradigma ESG acquista consistenza soltanto se modifica l'individuazione dei rischi, i criteri della decisione e la catena delle responsabilità. Se rimane confinato nella rendicontazione, può migliorare la rappresentazione della società senza cambiarne il governo; se entra negli statuti, nei piani, negli obiettivi e nei sistemi di valutazione, diventa invece una forma di autovincolo societario suscettibile di controllo.

In presenza di queste condizioni, la società pubblica può illuminare un problema che oltrepassa il proprio perimetro. Anche nell'impresa privata, la proprietà e il mercato non esauriscono ormai gli interessi sui quali ricadono le decisioni, mentre scopo, sostenibilità e responsabilità verso gli stakeholder rimangono formule indeterminate se non incidono sulla distribuzione dei poteri e sulla valutazione dei risultati. La società pubblica

non offre un modello da trasferire meccanicamente. Mostra però che finalità ulteriori al rendimento economico non sono necessariamente incompatibili con l'efficienza e la competitività, purché vengano incorporate nella governance e affidate a soggetti capaci di decidere e di rispondere. Il suo tratto laboratoriale e sperimentale consiste precisamente nella possibilità di sottoporre questa ipotesi a una verifica più esigente.

Il laboratorio comprende, naturalmente, anche il fallimento (non solo in termini tecnico-giuridici). Non ogni ibridazione genera innovazione e non ogni missione proclamata produce valore pubblico. La società può cumulare, anziché comporre, le debolezze dei due ordinamenti: la rigidità dell'amministrazione e l'opacità dell'impresa, l'ingerenza politica e l'autoreferenzialità manageriale, la garanzia pubblica delle perdite e la privatizzazione dei benefici. Proprio per questo la società pubblica non merita una presunzione di favore. Richiede un giudizio più severo, perché più impegnativa è la promessa istituzionale sulla quale si fonda: utilizzare l'autonomia dell'impresa per realizzare una missione pubblica in modo più adeguato delle alternative disponibili. Nei servizi di interesse generale, ciò può significare conseguire risultati che il mercato, da solo, non produrrebbe alle condizioni ritenute necessarie dalla collettività; nelle attività strumentali, organizzare la produzione di beni o servizi necessari all'esercizio delle funzioni dell'amministrazione, dimostrando specificamente la preferibilità della soluzione societaria.

Il diritto può predisporre procedure di selezione, attribuire poteri, costruire controlli, calibrare incentivi e rendere imputabili le decisioni. Non può produrre da solo la cultura professionale necessaria a governare questa tensione. Può tuttavia impedire che essa venga mortificata; e lo può fare proteggendo l'autonomia dalla dipendenza politica, collegando la remunerazione alla responsabilità, rendendo la valutazione non arbitraria e riconoscendo nel lavoro una fonte di conoscenza e persino di bellezza, non soltanto un fattore produttivo. La formazione di una classe dirigente capace di operare in questo spazio non costituisce quindi un elemento esterno al modello, ma una delle condizioni della sua praticabilità⁶⁰.

La funzione pubblica d'impresa designa, in definitiva, insieme una promessa e il criterio con il quale verificarla: perseguire una missione pubblica conservando la disciplina dell'impresa; utilizzare il potere

⁶⁰ Sulla controversa relazione italiana fra élite economiche e classe politica, P. MODIANO, M. ONADO, *Venti contrari. Imprese e politica nel declino economico italiano*, Bologna, il Mulino, 2026, spec. 181 ss. In chiave storico-economica, E. FELICE, *Ascesa e declino. Storia economica d'Italia*, Bologna, il Mulino, 2018, ed. Kindle, pos. 8048 ss., che riprende M. SALVATI, *Perché non abbiamo avuto (e non abbiamo) una «classe dirigente adeguata»? Un'interpretazione politica dello sviluppo economico italiano nel dopoguerra*, in *Stato e mercato*, 2003, n. 3, 399-434. In una prospettiva più ampia, M. WOLF, *La crisi del capitalismo democratico*, Torino, Einaudi, 2024.

proprietario senza convertirlo in amministrazione diretta; riconoscere autonomia al management senza separarla dalla responsabilità; produrre valore senza consumare le condizioni economiche, ambientali, professionali e sociali che ne consentono la durata; operare sui territori stimolando il capitale sociale e riversandovi valore pubblico anziché depauperarli. Quando questa sequenza si interrompe, la società rimane sospesa tra Stato e mercato e cumula le debolezze di entrambi. Quando riesce a tenere insieme missione, lavoro, autonomia e responsabilità, essa non rappresenta più un compromesso imperfetto fra pubblico e privato, ma una forma possibile — e particolarmente esigente — della loro reciproca trasformazione.