



CAMMINO DIRITTO

Rivista di informazione giuridica

<https://rivista.camminodiritto.it>



IL CONSIGLIO DI STATO SULLA CONFIGURABILITÀ DELLA SOCIETÀ A CONTROLLO PUBBLICO NELLE IPOTESI DI CONTROLLO CONGIUNTO

Il contributo commenta la sentenza del Consiglio di Stato 20 gennaio 2026, n. 436, che ha affermato la non sovrapponibilità tra società a partecipazione pubblica e società a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175. Il Collegio esclude che il controllo possa desumersi dalla mera partecipazione societaria, richiedendo l'esistenza di un "potere" effettivo, da accertare in concreto e da leggere in correlazione tra la lett. b) e la lett. m) della disposizione. Particolare rilievo assume il controllo congiunto, che presuppone atti o assetti idonei a rendere concreto l'esercizio dell'influenza dominante.

di **Salvatore Stanizzi**

IUS/10 - DIRITTO AMMINISTRATIVO

Articolo divulgativo - ISSN 2421-7123

Direttore responsabile

Alessio Giaquinto

Publicato, Mercoledì 8 Aprile 2026



Abstract ENG

The paper comments on the judgment of the Council of State of 20 January 2026, no. 436, which affirmed the non-overlapping nature of publicly held companies and publicly controlled companies under Article 2 of Legislative Decree no. 175/2016. The Court held that control cannot be inferred from mere shareholding, but requires the existence of an effective “power”, to be assessed in concreto and interpreted in correlation between letters b) and m) of the provision. Particular attention is paid to joint control, which presupposes specific acts or governance arrangements capable of ensuring a concrete dominant influence.

Sommario: 1. Premessa; 2. Il quadro normativo dell’art. 2 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175; 3. La nozione di società a partecipazione pubblica; 4. La nozione di società a controllo pubblico e il rinvio all’art. 2359 c.c.; 5. Il controllo come “potere” nella sistematica del testo unico; 6. La sentenza del Consiglio di Stato 20 gennaio 2026, n. 436: oggetto e principio di diritto; 7. L’autonomia concettuale tra partecipazione e controllo pubblico; 8. Il controllo congiunto e la necessità di atti o assetti idonei; 9. L’effettività del potere di controllo quale criterio qualificante; 10. Conclusioni.

1. Premessa

La sentenza del Consiglio di Stato 20 gennaio 2026, n. 436 si inserisce nel dibattito interpretativo relativo alla delimitazione della nozione di società a controllo pubblico nel sistema delineato dal d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175^[1]. La questione affrontata dal Collegio concerne il rapporto tra la mera partecipazione pubblica al capitale sociale e la configurabilità di un potere di controllo ai sensi dell’art. 2, comma 1, lett. m), del medesimo testo unico^[2].

La disciplina distingue tra società a partecipazione pubblica, individuate sulla base della titolarità di quote o azioni da parte di amministrazioni pubbliche e società a controllo pubblico, qualificate in ragione dell’esercizio di un potere riconducibile ai criteri dell’art. 2359 c.c.^[3]. La differenza tra dato strutturale della partecipazione e dimensione funzionale del controllo costituisce il presupposto della decisione in commento.

Nel caso esaminato, il Consiglio di Stato ha affermato che «la nozione di società a partecipazione pubblica e (quella di) società a controllo pubblico non sono sovrapponibili»^[4], escludendo che il controllo possa essere desunto dalla mera composizione del capitale sociale. In particolare, il Collegio ha ritenuto necessario

accertare l'esistenza di un "potere" effettivo, da leggere in correlazione tra la lett. b) e la lett. m) dell'art. 2 del d.lgs. n. 175 del 2016^[5].

La pronuncia assume rilievo sistematico, poiché impone di verificare se e in quali termini il controllo pubblico possa essere configurato nelle ipotesi di partecipazione plurima di enti pubblici, evitando automatismi fondati sulla sola sommatoria delle quote.

2. Il quadro normativo dell'art. 2 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175

Il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 ha inteso riordinare in modo organico la disciplina delle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche, delimitandone l'ambito applicativo e definendone le categorie rilevanti^[6]. In tale contesto, l'art. 2 assume una funzione centrale, poiché fornisce le definizioni che costituiscono il presupposto per l'applicazione dell'intero impianto normativo.

Il comma 1, lett. b), qualifica come società a partecipazione pubblica le società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta^[7]. La definizione è ancorata a un dato oggettivo e strutturale: la titolarità di una quota del capitale sociale da parte di una o più amministrazioni pubbliche. Essa non richiede, di per sé, l'esercizio di un potere di influenza dominante, ma si limita a fotografare la composizione soggettiva del capitale.

Diversamente, la lett. m) del medesimo comma individua le società a controllo pubblico in quelle «in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile»^[8]. Il rinvio espresso al paradigma civilistico del controllo introduce un criterio funzionale, fondato sull'esercizio di un potere idoneo a incidere sulle decisioni societarie.

La scelta del legislatore di distinguere tra partecipazione e controllo si colloca nel solco di un'impostazione che, pur mantenendo la natura societaria dell'ente, riconosce la rilevanza pubblicistica del potere esercitato dalle amministrazioni socie^[9]. Ne consegue che la mera presenza nel capitale sociale non esaurisce la verifica richiesta dall'art. 2, dovendosi accertare, in concreto, la sussistenza dei presupposti del controllo secondo i criteri delineati dall'art. 2359 c.c.^[10].

La distinzione terminologica e concettuale tra le due figure, lungi dall'essere meramente nominalistica, costituisce il punto di partenza per comprendere la portata della sentenza in commento, che muove proprio dall'autonomia delle categorie normative delineate dal testo unico.

3. La nozione di società a partecipazione pubblica

La categoria della società a partecipazione pubblica, delineata dall'art. 2, comma 1, lett. b), del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, individua le società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta^[11]. La definizione si fonda su un criterio oggettivo, relativo alla composizione soggettiva del capitale, e prescinde dall'accertamento dell'esercizio di un potere di influenza dominante. Essa ricomprende, pertanto, una pluralità di fattispecie eterogenee, accomunate esclusivamente dalla presenza, anche minoritaria, di uno o più soggetti pubblici nella compagine sociale.

La dottrina ha evidenziato come tale nozione si collochi su un piano distinto rispetto a quella di controllo, poiché la partecipazione costituisce un dato strutturale, mentre il controllo attiene alla dimensione funzionale del governo societario^[12]. In questo senso, la partecipazione pubblica rappresenta il presupposto soggettivo minimo per l'applicazione del testo unico, ma non è di per sé sufficiente a determinare l'attrazione della società nell'area delle società a controllo pubblico.

La giurisprudenza amministrativa, anche prima dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 175 del 2016, aveva distinto tra mera partecipazione azionaria ed effettiva ingerenza nella gestione societaria^[13]. In particolare, è stato affermato che la sola detenzione di una quota di capitale non implica automaticamente l'esercizio di poteri pubblicistici, permanendo la natura privatistica dell'ente salvo che ricorrano specifici indici di controllo o di influenza dominante^[14]. Tale impostazione è stata ribadita anche successivamente all'adozione del testo unico, valorizzando la necessità di un accertamento in concreto del ruolo dell'amministrazione sociale^[15].

Sotto il profilo sistematico, la nozione di partecipazione pubblica assume rilevanza quale categoria "contenitore", idonea a delimitare l'ambito soggettivo di applicazione della disciplina, ma non coincidente con le ipotesi in cui l'amministrazione esercita un potere di direzione o coordinamento^[16]. La distinzione tra partecipazione e controllo risponde all'esigenza di evitare un'estensione automatica del regime pubblicistico a tutte le società in cui sia presente una quota pubblica, anche minima, preservando la coerenza con i principi del diritto societario^[17].

In tale prospettiva, la sentenza in commento si inserisce in un orientamento volto a ribadire che la mera partecipazione, pur rilevante ai fini dell'individuazione della categoria generale delle società partecipate, non consente di per sé di qualificare la società come sottoposta a controllo pubblico, richiedendosi un *quid pluris* riconducibile all'esercizio effettivo di un potere.

4. La nozione di società a controllo pubblico e il rinvio all'art. 2359 c.c.

La definizione di società a controllo pubblico è contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. m), del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, secondo cui sono tali le società «in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile»^[18]. Il legislatore opera, dunque, un rinvio espresso alla disciplina civilistica del controllo societario, assumendone i criteri quale parametro per individuare la sussistenza del potere rilevante ai fini pubblicistici.

L'art. 2359 c.c. distingue tra controllo interno, fondato sulla maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria, controllo di fatto, desumibile dall'influenza dominante esercitabile in virtù di particolari vincoli contrattuali o situazioni oggettive, e controllo esterno, derivante da vincoli contrattuali^[19]. La nozione civilistica è stata tradizionalmente letta dalla dottrina come espressione di un potere di influenza determinante sull'indirizzo gestionale e sulle decisioni fondamentali della società^[20]. In tale prospettiva, il controllo non coincide con la mera detenzione di una partecipazione, ma presuppone la concreta capacità di incidere sulle scelte societarie.

La giurisprudenza civile ha chiarito che l'influenza dominante richiesta dall'art. 2359 c.c. deve essere valutata in concreto, tenendo conto non soltanto della misura della partecipazione, ma anche della dispersione dell'azionariato e dell'effettiva incidenza dei voti esercitabili^[21]. Le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno più volte ribadito che il controllo implica una posizione di supremazia decisionale idonea a orientare stabilmente l'attività dell'ente^[22].

Il rinvio operato dall'art. 2, comma 1, lett. m), del d.lgs. n. 175 del 2016 comporta la trasposizione di tale paradigma nel contesto delle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche. La dottrina ha osservato che il legislatore ha inteso evitare definizioni autonome di controllo pubblico, preferendo ancorarsi a categorie consolidate del diritto societario, al fine di garantire coerenza sistematica^[23]. Ne consegue che il controllo pubblico deve essere accertato secondo criteri sostanziali, non meramente formali, verificando se l'amministrazione sia effettivamente in grado di esercitare un potere determinante sulle decisioni societarie.

La giurisprudenza amministrativa, successiva all'entrata in vigore del testo unico, ha fatto applicazione di tale criterio, affermando che la qualifica di società a controllo pubblico non può essere attribuita in via automatica, ma richiede la dimostrazione dell'esercizio di un potere riconducibile ai parametri dell'art. 2359 c.c.^[24]. In tale quadro, la sentenza in commento valorizza il termine «potere» utilizzato dalla lett. m), sottolineando che esso deve essere letto in correlazione con la definizione di società a partecipazione pubblica di

cui alla lett. b), al fine di evitare una sovrapposizione tra le due categorie normative.

L'operazione ermeneutica compiuta dal Consiglio di Stato si fonda, dunque, su una lettura sistematica della disposizione, che attribuisce rilievo alla differenza tra titolarità di una partecipazione e titolarità di un potere di controllo. La nozione di controllo pubblico si configura come categoria funzionale, fondata sull'effettività dell'influenza esercitata, e non come mera proiezione della presenza pubblica nel capitale sociale.

5. Il controllo come “potere” nella sistematica del testo unico

La centralità del termine «potere» nella definizione di società a controllo pubblico impone di soffermarsi sulla portata sistematica dell'art. 2, comma 1, lett. m), del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175^[25]. Il legislatore non si limita a richiamare la nozione civilistica di controllo, ma individua nell'esercizio di un potere il criterio qualificante della fattispecie, differenziandola nettamente dalla mera partecipazione pubblica di cui alla lett. b).

La dottrina ha evidenziato come il potere di controllo, anche nel diritto societario, non si esaurisca nella titolarità di una maggioranza aritmetica, ma si configuri quale capacità effettiva di incidere sull'indirizzo gestionale e sulle decisioni fondamentali dell'ente^[26]. Tale dimensione sostanziale assume particolare rilievo nel contesto delle società partecipate, ove la presenza pubblica nel capitale non coincide necessariamente con l'esercizio di prerogative pubblicistiche o con l'assunzione di un ruolo dominante nella governance.

Il richiamo all'art. 2359 c.c. comporta che il controllo pubblico debba essere valutato secondo parametri funzionali, valorizzando l'effettività dell'influenza esercitata^[27]. La giurisprudenza civile ha costantemente affermato che il controllo di fatto richiede la dimostrazione di una posizione di supremazia idonea a orientare stabilmente le scelte societarie, anche in assenza di una maggioranza formale^[28]. Analogamente, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che la qualifica di società a controllo pubblico non può derivare automaticamente dalla composizione del capitale, ma presuppone l'accertamento di un potere concreto di indirizzo o di condizionamento^[29].

In tale prospettiva, il termine «potere» utilizzato dalla lett. m) deve essere letto in correlazione con la lett. b) del medesimo articolo, come sottolineato dalla sentenza in commento. La partecipazione pubblica costituisce il presupposto soggettivo minimo, ma il controllo richiede un *quid pluris*, consistente nell'esercizio di prerogative idonee a incidere in modo determinante sulla gestione. L'operazione interpretativa del Consiglio di Stato valorizza, dunque, la differenza strutturale tra le due categorie normative, evitando una lettura estensiva che finirebbe per assimilare ogni società partecipata a una società

controllata.

La dottrina amministrativistica ha sottolineato come tale distinzione sia coerente con l'impostazione del testo unico, volto a delimitare con precisione l'area delle società sottoposte a un regime più penetrante di vincoli e controlli^[30]. L'effettività del potere diviene, pertanto, il criterio dirimente per l'individuazione dell'ambito applicativo della disciplina relativa alle società a controllo pubblico.

La sentenza n. 436 del 2026 si colloca in questa linea interpretativa, affermando che il controllo non può essere «predicato in ragione della semplice o mera partecipazione societaria», ma richiede la verifica di elementi ulteriori che rendano concreto l'esercizio dell'influenza dominante^[31]. Il concetto di potere, in tal senso, assume una funzione selettiva, volta a circoscrivere l'area delle società effettivamente sottoposte a direzione o coordinamento pubblico.

6. La sentenza del Consiglio di Stato 20 gennaio 2026, n. 436: oggetto e principio di diritto

La sentenza del Consiglio di Stato 20 gennaio 2026, n. 436 affronta direttamente la questione della configurabilità della società a controllo pubblico in presenza di partecipazioni detenute da più amministrazioni, chiarendo che la nozione di controllo non può essere ricavata in via automatica dalla mera sommatoria delle quote pubbliche^[32]. Il Collegio, nel ricostruire il quadro normativo di riferimento, richiama espressamente l'art. 2, comma 1, lett. b) e lett. m), del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, evidenziando che le due definizioni non sono sovrapponibili e che la seconda presuppone l'esercizio di un «potere» ai sensi dell'art. 2359 c.c.^[33]. La pronuncia si colloca in continuità con precedenti orientamenti giurisprudenziali che hanno escluso automatismi qualificatori nella materia delle società pubbliche. Già prima dell'entrata in vigore del testo unico, il Consiglio di Stato aveva affermato che la mera partecipazione azionaria non implica di per sé l'esercizio di un'influenza dominante^[34]. Anche successivamente al 2016, è stato ribadito che la qualifica di società a controllo pubblico richiede un accertamento in concreto della posizione dell'amministrazione sociale^[35].

Nel caso esaminato, il Collegio ha affermato che «la nozione di società a partecipazione pubblica e (quella di) società a controllo pubblico non sono sovrapponibili» e che «è impossibile predicare la sussistenza di un controllo in ragione della semplice o mera partecipazione societaria»^[36]. Il principio di diritto così enunciato valorizza la necessità di verificare l'esistenza di atti o assetti che rendano concreto ed effettivo il potere di controllo, soprattutto nelle ipotesi di controllo congiunto.

Il riferimento al controllo congiunto assume particolare rilievo. In ambito civilistico, la giurisprudenza ha chiarito che il controllo può essere esercitato anche da più soggetti, purché sussista una situazione idonea a determinare un'influenza dominante sulla società^[37]. Tuttavia, tale influenza deve risultare da elementi oggettivi e non può essere presunta in base alla mera convergenza numerica delle partecipazioni. La Corte di cassazione ha più volte sottolineato che il controllo di fatto richiede la dimostrazione di una posizione stabile di supremazia decisionale^[38].

Il Consiglio di Stato, nel valorizzare il termine «potere», si pone in linea con questa impostazione sostanziale, ribadendo che l'accertamento del controllo pubblico deve essere condotto secondo i criteri dell'art. 2359 c.c. e non può fondarsi esclusivamente sul dato quantitativo^[39]. In tal modo, la pronuncia contribuisce a delimitare l'ambito applicativo del regime delle società a controllo pubblico, evitando un'estensione indiscriminata della categoria.

La sentenza assume, inoltre, rilievo sistemico, poiché chiarisce che l'interpretazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 175 del 2016 deve avvenire mediante una lettura coordinata delle diverse lettere del comma 1, in modo da preservare l'autonomia concettuale delle categorie normative^[40]. Tale impostazione è coerente con la ratio del testo unico, volta a distinguere tra mera presenza pubblica nel capitale e effettivo esercizio di prerogative di governo societario^[41].

7. L'autonomia concettuale tra partecipazione e controllo pubblico

Il principio affermato dal Consiglio di Stato nella sentenza 20 gennaio 2026, n. 436 si fonda sulla netta autonomia concettuale tra la nozione di società a partecipazione pubblica e quella di società a controllo pubblico^[42]. Tale autonomia emerge già dal dato testuale dell'art. 2, comma 1, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, che colloca le due definizioni in lettere distinte, attribuendo loro presupposti differenti^[43]. La partecipazione attiene alla titolarità di quote o azioni, mentre il controllo implica l'esercizio di un potere riconducibile ai criteri dell'art. 2359 c.c.

La giurisprudenza amministrativa aveva già avuto modo di precisare che la mera partecipazione pubblica non è sufficiente a qualificare la società come soggetta a un regime di controllo pubblico, dovendosi verificare l'effettiva capacità dell'amministrazione di incidere sulle scelte gestionali^[44]. In particolare, è stato affermato che la detenzione di una quota, anche significativa, non comporta automaticamente l'esercizio di un'influenza dominante, ove difetti la concreta possibilità di orientare le decisioni assembleari^[45].

In ambito civilistico, la distinzione tra partecipazione e controllo è consolidata. La dottrina ha sottolineato che il controllo costituisce una categoria funzionale, legata alla concreta incidenza sull'indirizzo societario, mentre la partecipazione rappresenta un dato strutturale privo, di per sé, di connotazioni di supremazia^[46]. La Corte di cassazione ha chiarito che l'influenza dominante richiesta dall'art. 2359 c.c. deve risultare da elementi oggettivi idonei a dimostrare la capacità di orientare stabilmente l'attività sociale^[47].

La sentenza in commento valorizza tale distinzione, escludendo che la sovrapposizione tra le due categorie possa essere giustificata da esigenze di semplificazione applicativa. Il Collegio afferma che la qualifica di società a controllo pubblico non può essere desunta «in ragione della semplice o mera partecipazione societaria»^[48], riaffermando la necessità di un accertamento specifico del potere esercitato. In tal modo, la decisione evita una lettura estensiva dell'art. 2, comma 1, lett. m), che finirebbe per attrarre nell'area del controllo pubblico tutte le società con partecipazione maggioritaria o congiunta di enti pubblici.

La distinzione assume rilievo non solo sul piano teorico, ma anche sotto il profilo applicativo. L'attribuzione della qualifica di società a controllo pubblico comporta, infatti, l'assoggettamento a un insieme di vincoli e obblighi più penetranti rispetto a quelli previsti per le società semplicemente partecipate^[49]. La corretta delimitazione delle due categorie risponde, pertanto, a un'esigenza di certezza del diritto e di coerenza sistematica, in linea con la ratio del testo unico^[50].

In questa prospettiva, l'autonomia concettuale tra partecipazione e controllo rappresenta il presupposto logico dell'intero ragionamento sviluppato nella sentenza n. 436 del 2026, che individua nell'effettività del potere il criterio dirimente per distinguere tra le due figure.

8. Il controllo congiunto e la necessità di atti o assetti idonei

Uno dei passaggi più rilevanti della sentenza 20 gennaio 2026, n. 436 concerne l'ipotesi del controllo congiunto. Il Consiglio di Stato afferma che, in presenza di più amministrazioni socie, non può ritenersi integrato il controllo pubblico sulla base della mera sommatoria delle partecipazioni detenute^[51]. È necessario, invece, verificare l'esistenza di atti o assetti che rendano concreto ed effettivo l'esercizio del potere di controllo ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. m), del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175^[52].

Il richiamo all'art. 2359 c.c. implica che anche il controllo congiunto debba essere accertato secondo criteri sostanziali. In ambito civilistico, la giurisprudenza ha chiarito che il controllo può essere esercitato da più soggetti qualora tra essi sussista una

situazione di coordinamento stabile idonea a determinare un'influenza dominante sulla società^[53]. Tuttavia, tale influenza non può essere presunta in base alla sola convergenza numerica delle quote, ma deve risultare da elementi oggettivi, quali patti parasociali, clausole statutarie o altre forme di coordinamento vincolante^[54].

La Corte di cassazione ha affermato che il controllo di fatto richiede la dimostrazione di una posizione di supremazia decisionale, desumibile anche dal concreto assetto dei rapporti societari, ma non riducibile a un dato puramente quantitativo^[55]. Analogamente, la giurisprudenza amministrativa ha escluso che il controllo possa essere configurato in assenza di un effettivo potere di indirizzo o di condizionamento delle scelte societarie^[56].

La sentenza in commento si inserisce in questo solco interpretativo, escludendo che la semplice presenza di più amministrazioni nel capitale sociale consenta di qualificare la società come a controllo pubblico. Il Collegio richiede la verifica di «atti o assetti» idonei a rendere concreto il potere di controllo, valorizzando così la dimensione organizzativa e funzionale della governance societaria^[57]. Ne deriva che il controllo congiunto deve fondarsi su elementi giuridicamente rilevanti, quali accordi formalizzati o meccanismi statutari che attribuiscono alle amministrazioni un'influenza determinante.

La dottrina ha sottolineato come il controllo congiunto rappresenti una figura complessa, che presuppone un coordinamento stabile e non meramente occasionale tra i soci pubblici^[58]. In tale prospettiva, la decisione del Consiglio di Stato contribuisce a delimitare l'ambito applicativo della categoria, evitando che l'aggregazione aritmetica delle partecipazioni si traduca automaticamente in un controllo giuridicamente rilevante.

La necessità di accertare la sussistenza di atti o assetti specifici risponde, inoltre, a un'esigenza di certezza e prevedibilità, in quanto consente di individuare criteri oggettivi per la qualificazione della società. L'effettività del potere diviene, ancora una volta, il parametro decisivo, in coerenza con la lettera e la ratio dell'art. 2 del d.lgs. n. 175 del 2016.

9. L'effettività del potere di controllo quale criterio qualificante

L'elemento dirimente valorizzato dalla sentenza 20 gennaio 2026, n. 436 è l'effettività del potere di controllo. Il Consiglio di Stato afferma che la nozione di società a controllo pubblico, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. m), del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, presuppone l'esercizio di un «potere» e non può essere ricavata dalla sola struttura partecipativa^[59]. La qualificazione della società richiede, dunque, un accertamento in concreto della capacità dell'amministrazione di incidere in modo determinante sulle decisioni societarie.

L'effettività del potere costituisce, nel diritto societario, il criterio fondamentale per distinguere tra mera posizione partecipativa e controllo. La giurisprudenza civile ha chiarito che l'influenza dominante di cui all'art. 2359 c.c. deve tradursi in una concreta possibilità di orientare stabilmente l'indirizzo gestionale, anche tenendo conto della dispersione dell'azionariato e dell'effettiva incidenza dei voti esercitabili^[60]. Non è sufficiente la potenzialità astratta di incidere sulle deliberazioni, ma occorre verificare la reale capacità di condizionamento^[61].

La trasposizione di tale criterio nel contesto delle società partecipate comporta che il controllo pubblico debba essere valutato secondo parametri sostanziali. La giurisprudenza amministrativa ha affermato che l'attribuzione della qualifica di società a controllo pubblico richiede la dimostrazione di un potere effettivo di indirizzo o di coordinamento, non potendo essere fondata su presunzioni legate alla mera composizione del capitale^[62]. In tal senso, la sentenza in commento si pone in linea con un orientamento volto a evitare automatismi qualificatori.

La dottrina ha osservato che l'effettività del potere rappresenta il punto di equilibrio tra l'esigenza di sottoporre a un regime pubblicistico le società effettivamente governate dall'amministrazione e quella di preservare l'autonomia delle società in cui la presenza pubblica non si traduce in una posizione di supremazia^[63]. La distinzione assume particolare rilievo nel sistema del testo unico, poiché la qualifica di società a controllo pubblico comporta l'applicazione di specifici obblighi in materia di organizzazione, governance e responsabilità^[64].

La sentenza n. 436 del 2026 rafforza tale impostazione, chiarendo che il controllo pubblico deve essere accertato in base a elementi oggettivi e verificabili, quali assetti statutari, patti o prassi idonee a rendere concreto l'esercizio dell'influenza dominante^[65]. L'effettività del potere si configura, dunque, quale criterio qualificante e selettivo, idoneo a distinguere tra la mera partecipazione e il controllo in senso proprio.

10. Conclusioni

La sentenza del Consiglio di Stato 20 gennaio 2026, n. 436 si colloca in una linea interpretativa che valorizza l'autonomia concettuale tra società a partecipazione pubblica e società a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175^[66]. Il Collegio ribadisce che la mera presenza pubblica nel capitale sociale non è sufficiente a integrare il requisito del controllo, richiedendosi l'esercizio di un «potere» effettivo, da accertare in concreto secondo i parametri dell'art. 2359 c.c.^[67].

La decisione chiarisce che il controllo pubblico non può essere desunto automaticamente dalla composizione del capitale, neppure nelle ipotesi di partecipazione plurima di amministrazioni. L'eventuale controllo congiunto deve risultare da atti o assetti idonei a rendere concreto ed effettivo l'esercizio dell'influenza dominante^[68]. In tal modo, la pronuncia evita una sovrapposizione tra le categorie normative delineate dal testo unico, preservandone la coerenza sistematica.

Il criterio dell'effettività del potere assume, pertanto, funzione selettiva: esso consente di distinguere tra società semplicemente partecipate e società effettivamente controllate, delimitando l'ambito di applicazione del regime più incisivo previsto per queste ultime^[69]. Tale impostazione si pone in continuità con la giurisprudenza civile e amministrativa che ha escluso automatismi qualificatori nella materia del controllo societario^[70].

La sentenza n. 436 del 2026 contribuisce, dunque, a definire con maggiore precisione il perimetro della nozione di controllo pubblico, riaffermando la centralità del potere quale elemento qualificante. La distinzione tra partecipazione e controllo, lungi dall'essere meramente nominalistica, costituisce il presupposto per un'applicazione coerente e sistematicamente fondata del d.lgs. n. 175 del 2016.

Note e riferimenti bibliografici

[1] D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

[2] Art. 2, comma 1, lett. m), d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

[3] Art. 2359 c.c.

[4] Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 2026, n. 436. Ova i giudici hanno evidenziato: «In primo luogo, occorre ribadire quanto già espresso da questo Consiglio in ordine alla non sovrapponibilità tra (la nozione di) società a partecipazione pubblica e (quella di) società a controllo pubblico, essendo differenti i presupposti normativi delle due figure. Questo Consiglio ha, infatti, evidenziato come, sebbene sia controversa e non univoca la nozione di “controllo pubblico congiunto” di cui alla lett. m) dell’art. 2, comma 1, d.lgs. n. 175 del 2016, il dato testuale - che richiama un “potere”, in correlazione alla lett. b) del medesimo articolo - e “l’interpretazione da più parte datane [...] è tale per cui non è sufficiente a tali fini una semplice sommatoria delle partecipazioni di soggetti pubblici tale da esprimere la maggioranza del capitale sociale - potendosi diversamente conformare e modulare gli assetti di potere nell’ambito degli organi societari - ma occorrono piuttosto, in assenza di un controllo monocratico ex art. 2359 Cod. civ., atti o accordi che vincolino i soggetti pubblici all’esercizio congiunto delle loro prerogative, così da rendere concreto ed effettivo un “potere” di controllo pubblico [...] o quanto meno un comportamento concludente dei soci pubblici orientato in tal senso [...]” (Consiglio di Stato, Sez. V, 10.3.2023, n. 2543, n. 2543; sulla differenza tra partecipazione societaria e controllo si veda, inoltre, Consiglio di Stato, Sez. V, 23 gennaio 2019, n. 578; v., anche, Corte dei Conti, Sezioni riunite, 22 maggio 2019, n. 16)».

[5] Art. 2, comma 1, lett. b) e lett. m), d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

[6] Cfr. art. 1, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

[7] Art. 2, comma 1, lett. b), d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

[8] Art. 2, comma 1, lett. m), d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

[9] Sul riordino operato dal d.lgs. n. 175 del 2016 v. Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, in www.governo.it.

[10] Art. 2359 c.c.

[11] Art. 2, comma 1, lett. b), d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

[12] La distinzione tra partecipazione pubblica e controllo pubblico emerge già dal dato normativo del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, che, all’art. 2, comma 1, lett. b) e lett. m), configura due categorie autonome, rispettivamente fondate sulla titolarità di una quota del capitale sociale e sull’esercizio di un potere di controllo ai sensi dell’art. 2359 c.c. In tal senso, la necessità di distinguere tra dato strutturale della partecipazione e dimensione funzionale del controllo è confermata dalla Relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, nonché ribadita dalla giurisprudenza amministrativa più recente, che esclude automatismi qualificatori fondati sulla sola composizione del capitale (Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 2026, n. 436).

[13] La distinzione tra mera partecipazione azionaria ed effettivo esercizio di un’influenza dominante trova fondamento nel rinvio operato dall’art. 2, comma 1, lett. m), del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 ai criteri dell’art. 2359 c.c., che richiedono l’accertamento di un potere idoneo a incidere sulle decisioni societarie. In tal senso, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che la qualificazione di una società come a controllo pubblico non può essere desunta automaticamente dalla composizione del capitale, ma presuppone la verifica in concreto dell’esercizio di un’influenza dominante (Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 2026, n. 436).

[14] Cass., sez. un., 25 novembre 2013, n. 26283. La Corte dei conti è competente a conoscere dell’azione di responsabilità promossa dalla Procura presso la medesima Corte qualora essa sia volta ad accertare la responsabilità degli organi sociali per danni arrecati al patrimonio di una società in house. Per tale deve intendersi la società

costituita da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, alla quale partecipano esclusivamente i medesimi enti, che svolge la propria attività in via prevalente in loro favore e la cui gestione è assoggettata, per statuto, a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dall'amministrazione sui propri uffici.

[15] Cons. St., sez. IV, 17 giugno 2025, n. 5289, secondo cui la qualificazione della società come a controllo pubblico non può fondarsi sul solo dato della partecipazione pubblica, ma richiede l'accertamento in concreto dell'esercizio di un'influenza dominante riconducibile ai criteri di cui all'art. 2359 c.c.

[16] G. F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale. 2. Diritto delle società*, Torino, ult. ed., ove si evidenzia come la nozione di controllo non coincida con la mera partecipazione al capitale sociale, ma richieda la capacità di esercitare un'influenza dominante sulle decisioni societarie.

[17] La distinzione tra partecipazione e controllo trova fondamento nel dato normativo di cui all'art. 2, comma 1, lett. b) e m), del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, che configura due categorie autonome, rispettivamente ancorate alla titolarità di partecipazioni sociali e all'esercizio di un potere di controllo ai sensi dell'art. 2359 c.c.; in tal senso, il controllo si caratterizza quale categoria funzionale, fondata sull'effettività dell'influenza esercitata.

[18] Art. 2, comma 1, lett. m), d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

[19] Art. 2359 c.c.

[20] G. F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale. 2. Diritto delle società*, Torino, ult. ed.

[21] In tal senso, v. già Cass. civ., 17 luglio 2007, n. 15879; Cass. civ., 23 maggio 2017, n. 10726; nonché, per la giurisprudenza di merito, le decisioni raccolte in *Giurisprudenza delle imprese sub art. 2359 c.c.*, sul c.d. controllo di fatto.

[22] Le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con sentenza 25 novembre 2013, n. 26283, hanno affermato la giurisdizione della Corte dei conti sull'azione di responsabilità promossa dalla Procura contabile «quando tale azione sia diretta a far valere la responsabilità degli organi sociali per danni da essi cagionati al patrimonio di una società in house, per tale dovendosi intendere quella costituita da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, di cui esclusivamente tali enti possano esser soci, che statutariamente espliciti la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e la cui gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici». La Suprema Corte si era già pronunciata su questioni affini (tra le altre, Cass. nn. 10299/2013, 7374/2013 e 26806/2009); tuttavia, la decisione in esame assume particolare rilievo perché affronta espressamente il tema con riferimento a una società in house partecipata da un ente locale. In tale prospettiva, le Sezioni Unite escludono che tra ente pubblico e società possa configurarsi un rapporto di piena alterità, chiarendo che la distinzione tra i rispettivi patrimoni rileva sul piano della separazione, ma non implica una effettiva autonomia soggettiva sotto il profilo sostanziale. Ne consegue che il danno arrecato al patrimonio sociale dagli amministratori - anche ove connesso a carenze nei controlli - incide su un patrimonio che, pur formalmente separato, resta riconducibile all'ente pubblico. Tale circostanza consente di qualificare il pregiudizio come danno erariale e giustifica, conseguentemente, la devoluzione della relativa azione alla giurisdizione della Corte dei conti.

[23] V. tra gli altri, M. CIAN (a cura di), *Diritto commerciale*, Padova, ult. ed.; nonché F. GALGANO, *Diritto commerciale. Le società*, Bologna, ult. ed., ove il controllo è ricondotto alla capacità di esercitare un'influenza dominante sull'attività societaria ai sensi dell'art. 2359 c.c.

[24] Così, in applicazione del combinato disposto degli artt. 2, comma 1, lett. b) e m), d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 e 2359 c.c., Cons. St., sez. V, 23 gennaio 2019, n. 578; nonché Cons. St., sez. III, 3 marzo 2020, n. 1564.

[25] Art. 2, comma 1, lett. m), d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

[26] G. F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale. 2. Diritto delle società*, Torino, ult. ed.

[27] Art. 2359 c.c.

[28] Sul controllo di fatto quale posizione di influenza dominante idonea a orientare stabilmente le scelte societarie, anche in assenza di una maggioranza formale, v. già Cass. civ., 23 maggio 2017, n. 10726.

[29] In tema di società a controllo pubblico, nel senso che la relativa qualifica non può derivare automaticamente dalla mera composizione del capitale, ma richiede l'accertamento di un potere concreto ed effettivo di controllo

riconducibile ai paradigmi dell'art. 2359 c.c., v. Cons. St., sez. V, 23 gennaio 2019, n. 578, e Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 2026, n. 436.

[30] In termini generali sulla distinzione tra partecipazione e controllo e sulla rilevanza dell'influenza dominante, v. F. GALGANO, *Diritto commerciale. Le società*, Bologna, ult. ed.

[31] Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 2026, n. 436.

[32] Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 2026, n. 436.

[33] Art. 2, comma 1, lett. b) e lett. m), d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 e art. 2359 c.c., *ivi*.

[34] Cons. St., sez. V, 15 marzo 2016, n. 1028, e Cons. St., sez. V, 23 gennaio 2019, n. 578. I giudici escludono che la sola partecipazione pubblica sia sufficiente a integrare un'influenza dominante in assenza di un potere effettivo di controllo.

[35] Cons. St., sez. V, 1 settembre 2021, n. 6142, che, in tema di società partecipate a controllo pubblico, distingue la società a semplice partecipazione pubblica dalla società a controllo pubblico e richiede una verifica concreta della posizione dell'ente socio e del potere effettivo di indirizzo riconducibile all'art. 2359 c.c.

[36] Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 2026, n. 436, *cit*.

[37] In tal senso, con specifico riferimento alle società in house pluripartecipate, v. Cass. civ., 28 giugno 2022, n. 20632, che riconosce la possibilità di un controllo esercitato congiuntamente da più enti pubblici, purché idoneo a determinare un'influenza dominante sulla società, in linea con i paradigmi dell'art. 2359 c.c.

[38] Cass., sez. un., 25 novembre 2013, n. 26283, *ivi*.

[39] Art. 2359 c.c.

[40] Art. 2, comma 1, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

[41] Relazione illustrativa allo schema di d.lgs. recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, in www.governo.it.

[42] Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 2026, n. 436.

[43] Art. 2, comma 1, lett. b) e lett. m), d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

[44] In tal senso, v. Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 2026, n. 436, che esclude la sovrapposizione tra società a partecipazione pubblica e società a controllo pubblico, affermando che non è sufficiente la mera (anche maggioritaria) partecipazione societaria, ma è necessario un potere concreto ed effettivo di controllo riconducibile ai paradigmi dell'art. 2359 c.c.; in termini sostanzialmente conformi, Corte dei conti, Sezioni riunite, 22 maggio 2019, n. 16, la quale, con riferimento a società partecipate da più enti pubblici, nega la configurabilità del controllo pubblico ove manchi un'influenza dominante sulle decisioni strategiche e gestionali, valorizzando la sostanza degli assetti di potere rispetto al dato formale della struttura partecipativa.

[45] V. Cons. St., sez. V, 10 marzo 2023, n. 2543, e Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 2026, n. 436.

[46] G. F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale. 2. Diritto delle società*, Torino, ult. ed.

[47] In tal senso, v. Cass. civ., 23 maggio 2017, n. 10726, che, nel ricostruire la nozione di collegamento societario ex art. 2359 c.c., riconduce la rilevanza dell'influenza all'accertamento di un unico centro decisionale desumibile da elementi oggettivi e idoneo a orientare stabilmente le scelte della società.

[48] Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 2026, n. 436, *cit*.

[49] Cfr. artt. 11 ss., d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

[50] Relazione illustrativa allo schema di d.lgs. recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, in www.governo.it.

[51] Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 2026, n. 436.

[52] Art. 2, comma 1, lett. m), d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

[53] In tal senso, per l'esigenza che l'influenza dominante derivi da un effettivo coordinamento dell'esercizio dei voti e non dal solo dato partecipativo, v. Cass. civ., 23 maggio 2017, n. 10726, la quale, nel ricostruire la nozione di controllo e collegamento ex art. 2359 c.c., valorizza l'accertamento di un centro decisionale unitario desumibile da elementi oggettivi.

[54] Art. 2359 c.c.

[55] Cass., sez. un., 25 novembre 2013, n. 26283, ivi.

[56] In tal senso, v. Cons. St., sez. V, 10 marzo 2023, n. 2543, che, in tema di società a partecipazione pubblica plurima, esclude che la sola entità (anche maggioritaria) delle partecipazioni sia sufficiente a integrare il controllo pubblico, richiedendo la prova di assetti idonei a garantire un potere effettivo di indirizzo e condizionamento delle scelte societarie; in termini convergenti, Corte dei conti, Sezioni riunite, 22 maggio 2019, n. 16, che individua il controllo pubblico nella capacità sostanziale di esercitare un'influenza dominante sull'attività della società, valorizzando la sostanza degli assetti di potere rispetto al mero dato formale della partecipazione.

[57] Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 2026, n. 436, cit.

[58] G. F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale. 2. Diritto delle società*, Torino, ult. ed., 189 ss.

[59] Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 2026, n. 436 e art. 2, comma 1, lett. m), d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

[60] In tal senso, v. Cass. civ., 23 maggio 2017, n. 10726, che, nel ricostruire le nozioni di controllo e collegamento ex art. 2359 c.c., collega la rilevanza dell'influenza all'accertamento, sulla base di elementi oggettivi, di un centro decisionale idoneo a orientare stabilmente l'attività della società, anche a prescindere dalla mera misura formale della partecipazione.

[61] Cass., sez. un., 25 novembre 2013, n. 26283, ivi.

[62] In tal senso, v. Cons. St., sez. V, 10 marzo 2023, n. 2543, che, con riferimento alle società partecipate da più enti pubblici, esclude che la sola entità delle partecipazioni possa fondare la qualifica di società a controllo pubblico, richiedendo la dimostrazione di un potere effettivo di indirizzo o di coordinamento riconducibile ai paradigmi dell'art. 2359 c.c.

[63] Sul rilievo dell'effettività del potere di controllo come criterio di selezione dell'area delle società effettivamente soggette al regime pubblicistico, v. M. DUGATO, *Le società a partecipazione pubblica tra efficienza e responsabilità*, in www.cameraamministrativaromana.it; nonché S. PIGNATARO, *La disciplina delle partecipazioni pubbliche di cui al t.u. n. 175 del 2016: aspetti di novità, dubbi di costituzionalità e problemi interpretativi sul concetto di "stretta necessità" e sulle ipotesi di deroga al diritto comune*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2018, entrambi nel senso che la mera presenza pubblica nel capitale non è sufficiente, occorrendo che essa si traduca in un effettivo potere di indirizzo o di supremazia sull'attività sociale.

[64] Artt. 11 ss., d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

[65] Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 2026, n. 436, cit.

[66] Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 2026, n. 436, e art. 2, comma 1, lett. b) e lett. m), d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

[67] Art. 2359 c.c.

[68] Cons. St., sez. VI, 20 gennaio 2026, n. 436, cit.

[69] Artt. 11 ss., d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

[70] In tal senso, sul versante civilistico, v. Cass., sez. un., 25 novembre 2013, n. 26283; sul versante amministrativo, v. Cons. St., sez. V, 10 marzo 2023, n. 2543, che, in tema di società a partecipazione pubblica, esclude la possibilità di desumere il controllo pubblico dalla sola composizione del capitale, richiedendo la dimostrazione di un effettivo potere di indirizzo o di coordinamento riconducibile ai paradigmi dell'art. 2359 c.c.

* Il simbolo {https/URL} sostituisce i link visualizzabili sulla pagina:
<https://rivista.camminodiritto.it/articolo.asp?id=11688>