

Quaderno di Documentazione Legale Unindustria n.1 - 1/2026

Società pubbliche: distinzione tra partecipazione e controllo e criteri del controllo pubblico congiunto. Sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 20 gennaio 2026, n. 436

Indice

1. Premessa

2. Il quadro normativo del Testo unico sulle società partecipate

3. La nozione di società a partecipazione pubblica

4. La nozione di società a controllo pubblico

5. Il rinvio all'articolo 2359 del codice civile

6. Il controllo pubblico congiunto nel Testo Unico

7. Importanza della distinzione

Riferimenti per i paragrafi da 1 a 7

8. La vicenda esaminata dal Consiglio di Stato

9. Il principio affermato dalla sentenza 436

10. La nozione di controllo pubblico congiunto

11. Controllo congiunto e unanimità

12. Il ruolo della concertazione tra amministrazioni

13. Patti parasociali e comportamenti concludenti

14. La prova del controllo congiunto

15. Il superamento dell'approccio meramente quantitativo

16. Osservazioni conclusive sulla sentenza 426

17. Le conseguenze operative della qualificazione come società a controllo pubblico

18. Gli effetti sulla governance societaria

19. Le ricadute sulla razionalizzazione delle partecipazioni

20. Trasparenza, prevenzione della corruzione e controlli

21. Il reclutamento del personale

22. I rapporti con la Corte dei conti

23. Il rapporto con gli orientamenti del Ministero dell'economia e delle finanze

24. Il collegamento con la giurisprudenza sull'organismo di diritto pubblico

25. Considerazioni conclusive e principi di diritto ricavabili dalla sentenza

Riferimenti normativi

Giurisprudenza

Documentazione istituzionale

1. Premessa

La sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, 20 gennaio 2026, n. 436 affronta una delle questioni maggiormente dibattute nell'ambito della disciplina delle società partecipate: la corretta individuazione del concetto di società a controllo pubblico e, in particolare, la configurabilità del controllo pubblico congiunto quando il capitale sociale è detenuto da una pluralità di amministrazioni. Si ritiene che la questione assuma rilievo ben oltre il caso concreto.

L'intero impianto del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - TUSP) distingue infatti tra società a partecipazione pubblica e società a controllo pubblico, attribuendo alle seconde un regime giuridico significativamente più articolato sotto il profilo della governance, dei controlli, della trasparenza, della razionalizzazione delle partecipazioni, delle politiche del personale e dei vincoli organizzativi.

La pronuncia chiarisce che il semplice dato quantitativo della partecipazione pubblica al capitale sociale non è sufficiente per qualificare una società come società a controllo pubblico. Occorre, invece, verificare se gli enti pubblici siano effettivamente in grado di esercitare un'influenza dominante sull'attività sociale e se tale influenza sia concretamente esercitata.

La decisione si inserisce nel progressivo consolidamento di un orientamento giurisprudenziale volto a privilegiare un accertamento sostanziale della situazione societaria rispetto ad una verifica esclusivamente formale della composizione dell'azionariato.

2. Il quadro normativo del Testo unico sulle società partecipate

Il Decreto legislativo n. 175 del 2016 costituisce il principale riferimento normativo per la disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche. L'obiettivo perseguito dal legislatore con tale T.U. è duplice, da un lato razionalizzare il ricorso allo strumento societario da parte delle amministrazioni pubbliche, dall'altro assicurare che le società caratterizzate da un effettivo controllo pubblico siano assoggettate a regole coerenti con la natura pubblicistica degli interessi perseguiti. Fin dalle definizioni contenute nell'articolo 2 emerge chiaramente come il legislatore distingua tre diverse categorie:

1. società partecipate;
2. società controllate;
3. società in house.

Tali categorie non coincidono tra loro e producono effetti giuridici differenti.

Una delle principali difficoltà applicative emerse negli ultimi anni riguarda proprio la tendenza ad identificare automaticamente la presenza di partecipazioni pubbliche con la sussistenza di un controllo pubblico.

La sentenza in commento ribadisce che tale automatismo non trova alcun fondamento normativo.

3. La nozione di società a partecipazione pubblica

L'articolo 2, comma 1, lettera l), del TUSP definisce società a partecipazione pubblica ogni società il cui capitale sia detenuto, direttamente o indirettamente, da una o più amministrazioni pubbliche. La definizione del legislatore nel TUSP è volutamente ampia. In particolare:

- a) è sufficiente la presenza di una partecipazione pubblica, anche minima, affinché la società rientri nella categoria
- b) Il legislatore non richiede:
 - una soglia minima di partecipazione;
 - l'esercizio di poteri di direzione;
 - l'esistenza di un'influenza dominante;
 - particolari assetti di governance.

La partecipazione rappresenta quindi un dato puramente oggettivo, essa fotografa la composizione del capitale sociale ma non dice nulla circa la distribuzione effettiva del potere decisionale. Da ciò deriva che possono esistere due diverse fattispecie:

- i) società con partecipazione pubblica molto elevata ma prive di controllo pubblico;
- ii) società con partecipazione pubblica minoritaria nelle quali, invece, l'amministrazione esercita un controllo dominante attraverso particolari meccanismi statutari.

È proprio questa distinzione che costituisce il punto di partenza della sentenza del Consiglio di Stato.

4. La nozione di società a controllo pubblico

Diversa è la definizione contenuta nell'articolo 2, comma 1, lettera b), del TUSP. Secondo tale disposizione sono società a controllo pubblico quelle nelle quali una o più amministrazioni pubbliche esercitano una delle forme di controllo previste dall'articolo 2359 del codice civile ovvero le ulteriori ipotesi contemplate dalla medesima disposizione.

Il legislatore non introduce quindi una definizione autonoma di controllo. Richiama invece integralmente il sistema civilistico, adattandolo al fenomeno delle partecipazioni pubbliche. Tale rinvio assume particolare importanza, in quanto esso comporta che il concetto di controllo non dipende esclusivamente dalla percentuale di capitale detenuta, ma dalla concreta possibilità di determinare gli indirizzi strategici della società.

Ne consegue che la presenza di una partecipazione pubblica, anche totalitaria, non implica necessariamente l'esistenza di una società a controllo pubblico. Occorre verificare l'effettiva capacità dell'amministrazione di incidere stabilmente sulle decisioni fondamentali della società. È questo il primo principio ribadito dalla sentenza n. 436 del 2026.

5. Il rinvio all'articolo 2359 del codice civile

Per comprendere la portata della decisione è necessario soffermarsi sul contenuto dell'articolo 2359 del codice civile. La disposizione individua tre tradizionali forme di controllo.

a) Controllo interno di diritto

Ricorre quando un soggetto dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria. È la forma più semplice e immediatamente verificabile. Il controllo deriva direttamente dalla consistenza della partecipazione.

b) Controllo interno di fatto

Sussiste quando il soggetto dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria, pur senza possedere la maggioranza assoluta del capitale. La valutazione diviene qui molto più complessa, occorre considerare:

- i) la dispersione dell'azionariato;
- ii) la partecipazione effettiva alle assemblee;
- iii) la stabilità delle maggioranze;
- iv) la concreta dinamica societaria.

c) Controllo contrattuale

Il controllo può derivare anche da particolari vincoli contrattuali o statutari che attribuiscono ad un soggetto un'influenza dominante sulla società. Questa forma di controllo assume particolare rilievo nel settore pubblico, ove gli assetti di governance sono spesso disciplinati da convenzioni, accordi istituzionali o patti parasociali.

6. Il controllo pubblico congiunto nel Testo Unico

Accanto alle forme tradizionali di controllo, il TUSP introduce una disciplina specifica del controllo pubblico congiunto. L'articolo 2, comma 1, lettera m), dispone infatti che il controllo può essere esercitato anche congiuntamente da più amministrazioni pubbliche. La disposizione rinvia integralmente alla definizione contenuta nella lettera b).

Tale rinvio costituisce uno degli aspetti maggiormente valorizzati dalla sentenza: secondo il Consiglio di Stato il rinvio riguarda l'intera nozione di controllo, senza limitarsi alla sola ipotesi nella quale le decisioni strategiche richiedono il consenso unanime delle amministrazioni partecipanti.

Ne consegue che il controllo congiunto può configurarsi anche attraverso l'applicazione dei criteri generali dell'articolo 2359 c.c., purché risulti dimostrato un effettivo esercizio comune dell'influenza dominante. La norma, pertanto, non introduce una figura eccezionale di controllo, bensì estende semplicemente il concetto civilistico alle ipotesi nelle quali il potere viene esercitato da una pluralità di amministrazioni.

7. Importanza della distinzione

La qualificazione di una società come società a controllo pubblico produce conseguenze operative rilevanti: governance, personale, trasparenza, anticorruzione, Corte dei conti, razionalizzazione delle partecipazioni. Tra le principali possono ricordarsi:

l'applicazione delle disposizioni del Testo unico relative alla governance delle società controllate;

- i) gli obblighi di razionalizzazione periodica delle partecipazioni;
- ii) i controlli del Ministero dell'economia e delle finanze;
- iii) gli obblighi di trasparenza e pubblicità;
- iv) l'applicazione di numerose disposizioni in materia di prevenzione della corruzione;
- v) specifici vincoli concernenti il reclutamento del personale e il contenimento della spesa;
- vi) ulteriori controlli della Corte dei conti sulla gestione delle partecipazioni pubbliche.

Una qualificazione erronea può quindi determinare sia l'applicazione indebita di obblighi pubblicistici sia, al contrario, l'omessa applicazione di discipline imperative.

Per questo motivo il Consiglio di Stato insiste sulla necessità di un accertamento concreto del fenomeno del controllo, rifiutando qualsiasi automatismo fondato esclusivamente sulla distribuzione del capitale sociale.

Riferimenti per i paragrafi da 1 a 7

Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175) – <https://www.normattiva.it> (ricerca: d.lgs. 175/2016).

Codice civile – art. 2359 (Società controllate e società collegate) – Normattiva: <https://www.normattiva.it>.

Newsletter n. 6 del 16 febbraio 2026 della Giustizia amministrativa, che richiama la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 20 gennaio 2026, n. 436.

8. La vicenda esaminata dal Consiglio di Stato

La controversia decisa dal Consiglio di Stato trae origine dalla qualificazione giuridica di una società partecipata da più amministrazioni pubbliche e dalla conseguente individuazione del regime normativo applicabile. Il punto centrale della controversia non riguardava la composizione del capitale sociale in sé considerata, bensì l'accertamento dell'effettiva esistenza di un controllo pubblico ai sensi dell'articolo 2 del Testo unico sulle società a partecipazione pubblica.

La questione presenta un rilievo generale: nella prassi amministrativa è infatti frequente che società partecipate da numerosi enti locali vengano automaticamente considerate società a controllo pubblico sul presupposto che la maggioranza del capitale appartenga complessivamente ad amministrazioni pubbliche. Tale impostazione, tuttavia, conduce ad una sovrapposizione tra due concetti che il legislatore mantiene rigorosamente distinti:

- a) la titolarità delle partecipazioni societarie;
- b) l'effettivo esercizio del potere di governo della società.

È proprio questa confusione interpretativa che il Consiglio di Stato intende superare: la sentenza osserva come il Testo unico non utilizzi mai la mera partecipazione pubblica quale criterio sufficiente per individuare il controllo. Al contrario, ogni disposizione richiama la nozione civilistica di influenza dominante, imponendo una verifica sostanziale dell'effettivo assetto dei poteri societari.

Ne consegue che la semplice circostanza che il capitale sia integralmente o prevalentemente detenuto da amministrazioni pubbliche non consente, da sola, di qualificare la società come società a controllo pubblico. Occorre dimostrare qualcosa di ulteriore: l'effettivo esercizio di un potere di indirizzo stabile e dominante.

9. Il principio affermato dalla sentenza 436

Il principio di diritto espresso dal Consiglio di Stato può essere sintetizzato in termini estremamente chiari con due nozioni:

- a) la partecipazione pubblica costituisce un dato patrimoniale
- b) il controllo pubblico costituisce invece un dato funzionale.

Le due nozioni possono coincidere, ma non necessariamente coincidono: il legislatore non presume il controllo, esso deve essere dimostrato. Da questa impostazione derivano due conseguenze di particolare importanza.

La prima consiste nell'esclusione di qualsiasi automatismo fondato sul semplice dato quantitativo della partecipazione pubblica.

La seconda consiste nell'esigenza di un accertamento concreto della capacità delle amministrazioni di determinare stabilmente gli indirizzi della società.

La sentenza sottolinea come il diritto societario contemporaneo attribuisca rilievo non tanto alla proprietà del capitale, quanto all'effettivo esercizio del potere decisionale. Si tratta di una prospettiva coerente con l'intero sistema del codice civile, che individua il controllo nell'influenza dominante e non nella mera titolarità delle azioni.

10. La nozione di controllo pubblico congiunto

Uno degli aspetti più significativi della decisione riguarda l'interpretazione dell'articolo 2, comma 1, lettera m), del Testo unico. La disposizione definisce il controllo pubblico congiunto rinviando integralmente alla definizione generale di controllo contenuta nella lettera b). Il rinvio è totale: non riguarda soltanto una parte della disciplina.

Di conseguenza, secondo il Consiglio di Stato, tutte le modalità attraverso cui il controllo può essere esercitato da un singolo soggetto possono trovare applicazione anche quando il controllo sia condiviso tra più amministrazioni. Si tratta di un chiarimento di notevole rilievo: in passato parte della dottrina aveva ritenuto che il controllo congiunto fosse configurabile esclusivamente nelle ipotesi in cui statuti o patti parasociali imponessero il consenso unanime per le decisioni strategiche.

Il Consiglio di Stato respinge tale impostazione: la previsione relativa al consenso unanime rappresenta soltanto una delle possibili manifestazioni del controllo congiunto e non esaurisce la fattispecie. Il controllo può infatti derivare anche dall'effettiva convergenza stabile delle amministrazioni nell'esercizio dell'influenza dominante. In altre parole, la concertazione può risultare dalla concreta dinamica della vita societaria.

11. Controllo congiunto e unanimità

La precisazione assume particolare rilievo operativo: nelle società partecipate da numerosi enti locali non è infrequente che lo statuto non richieda l'unanimità per le decisioni strategiche e se si adottasse un'interpretazione strettamente letterale della norma, gran parte delle società pubbliche sfuggirebbe alla nozione di controllo congiunto.

Il Consiglio di Stato evita tale risultato: secondo la sentenza, l'elemento decisivo non consiste nella regola formale di voto, bensì nella concreta capacità delle amministrazioni di orientare unitariamente la gestione della società. L'unanimità costituisce dunque un indice particolarmente significativo, non rappresenta però un requisito indispensabile. Il controllo può essere esercitato anche attraverso altre modalità che consentano agli enti pubblici di determinare stabilmente le scelte fondamentali della società.

Questa interpretazione appare coerente con la finalità perseguita dal Testo unico: l'obiettivo del legislatore è infatti quello di individuare le società nelle quali il potere pubblico è realmente in grado di incidere sulla gestione, indipendentemente dalla tecnica giuridica utilizzata per esercitare tale influenza.

12. Il ruolo della concertazione tra amministrazioni

Il passaggio probabilmente più innovativo della sentenza riguarda il concetto di concertazione: secondo il Consiglio di Stato il controllo congiunto presuppone che le amministrazioni partecipanti agiscano come un centro decisionale sostanzialmente unitario. Ciò non significa che debba necessariamente esistere un organismo comune, né è indispensabile un accordo

formalizzato. È invece necessario che emerga una stabile convergenza nell'esercizio del potere societario. La concertazione rappresenta quindi un fenomeno sostanziale e può manifestarsi attraverso pratiche e fenomeni quali:

- i) la sistematica convergenza delle deliberazioni assembleari;
- ii) la condivisione delle strategie aziendali;
- iii) l'individuazione concordata degli organi sociali;
- iv) la definizione comune degli indirizzi industriali;
- v) la costante cooperazione tra gli enti pubblici.
- vi) In questa prospettiva la concertazione costituisce il presupposto logico del controllo congiunto.

Senza un esercizio coordinato del potere, la semplice sommatoria delle partecipazioni pubbliche rimane un dato puramente numerico.

13. Patti parasociali e comportamenti concludenti

Un ulteriore profilo affrontato dalla sentenza riguarda gli strumenti attraverso cui può manifestarsi il controllo comune. L'esistenza di un patto parasociale costituisce certamente uno degli elementi più significativi. Un accordo che disciplini il comportamento dei soci pubblici nelle assemblee rappresenta infatti una prova particolarmente efficace dell'esistenza di una direzione unitaria. Tuttavia il Consiglio di Stato precisa che il patto parasociale non costituisce un requisito indispensabile: il controllo congiunto può emergere anche in assenza di un accordo formalizzato. Assumono rilievo, a tal fine, i cosiddetti comportamenti concludenti. La nozione richiama una categoria ben nota al diritto civile: l'esistenza di una volontà comune può essere desunta dal comportamento complessivamente tenuto dalle parti. Applicata al diritto delle società pubbliche, tale impostazione consente di valorizzare la concreta esperienza gestionale. Ciò che conta non è soltanto ciò che gli enti dichiarano, conta soprattutto ciò che fanno: se le amministrazioni agiscono sistematicamente come un unico centro decisionale, il controllo può ritenersi esistente anche in mancanza di una formale disciplina pattizia.

14. La prova del controllo congiunto

La sentenza dedica particolare attenzione anche al profilo probatorio. L'accertamento del controllo pubblico costituisce infatti una valutazione di fatto e, come ogni accertamento fattuale, esso deve essere fondato su elementi oggettivi. Il Consiglio di Stato richiama il tradizionale criterio degli indizi gravi, precisi e concordanti: non è quindi necessario disporre di una prova diretta, è sufficiente che il complesso degli elementi acquisiti consenta di ricostruire con ragionevole certezza l'effettivo esercizio unitario del controllo. Tra gli elementi suscettibili di assumere rilievo possono essere richiamati, a titolo esemplificativo:

- i) la costante uniformità delle deliberazioni assembleari;
- ii) la sistematica designazione condivisa degli amministratori;
- iii) l'adozione concordata degli indirizzi strategici;

- iv) la preventiva concertazione delle decisioni;
- v) la presenza di organismi permanenti di coordinamento tra gli enti partecipanti;
- vi) l'esercizio coordinato dei diritti sociali;
- vii) la stabile convergenza nelle decisioni concernenti il piano industriale, il bilancio e gli investimenti.

L'accertamento assume pertanto carattere eminentemente sostanziale: non è sufficiente leggere lo statuto, bensì occorre ricostruire il concreto funzionamento della società.

15. Il superamento dell'approccio meramente quantitativo

Uno dei messaggi più importanti della pronuncia consiste nel definitivo superamento di una concezione esclusivamente quantitativa del controllo. Per molti anni il dibattito si è concentrato quasi esclusivamente sulle percentuali di partecipazione; la sentenza sposta invece l'attenzione sulla qualità dell'influenza esercitata. Due situazioni formalmente identiche possono infatti produrre risultati completamente diversi: ad es. è possibile che cinque amministrazioni detengano complessivamente il 90% del capitale senza esercitare alcun controllo unitario, perché ciascuna agisce autonomamente e senza coordinamento. Viceversa, amministrazioni titolari di quote inferiori possono esercitare un controllo congiunto qualora operino stabilmente in modo coordinato e siano in grado di determinare gli indirizzi fondamentali della società. L'elemento decisivo non è quindi la quantità delle partecipazioni, è la qualità del potere esercitato.

La prospettiva adottata dal Consiglio di Stato appare pienamente coerente con la logica funzionale che caratterizza il Testo unico e con l'evoluzione del diritto societario, sempre più orientato a privilegiare l'effettiva distribuzione del potere decisionale rispetto alla mera struttura proprietaria.

16. Osservazioni conclusive sulla sentenza 426

La sentenza n. 436/2026 non amplia né restringe la nozione di controllo pubblico prevista dal TUSP. Piuttosto, ne propone una lettura coerente con il sistema civilistico e con la finalità della disciplina speciale, valorizzando il principio di effettività. Il controllo non può essere presunto sulla base della sola composizione dell'azionariato, ma deve risultare dall'esercizio concreto di un'influenza dominante, anche quando tale influenza sia condivisa tra più amministrazioni pubbliche. In questa prospettiva, la concertazione tra enti assume rilievo quale elemento sostanziale dell'accertamento, mentre gli strumenti formali – statuti, patti parasociali o clausole di veto – rappresentano importanti indici probatori, ma non esauriscono le modalità attraverso cui il controllo congiunto può manifestarsi.

17. Le conseguenze operative della qualificazione come società a controllo pubblico

L'interesse della sentenza n. 436/2026 non si esaurisce nella ricostruzione teorica della nozione di controllo pubblico. La qualificazione di una società come società a controllo pubblico determina infatti l'applicazione di un complesso di disposizioni del Testo unico sulle società partecipate che incidono direttamente sull'organizzazione societaria, sull'attività degli organi amministrativi e sui rapporti con gli enti soci.

L'accertamento della sussistenza del controllo assume pertanto carattere preliminare rispetto all'applicazione dell'intera disciplina speciale.

La decisione del Consiglio di Stato richiama indirettamente un principio di carattere generale: il regime pubblicistico non deriva automaticamente dalla natura pubblica dei soci, ma dalla concreta configurazione del rapporto di controllo. In altri termini, è il potere effettivamente esercitato dagli enti pubblici a giustificare l'applicazione delle norme speciali del TUSP.

18. Gli effetti sulla governance societaria

La presenza di un controllo pubblico comporta un'intensificazione dei poteri di indirizzo e di vigilanza da parte delle amministrazioni partecipanti. Pur restando società disciplinate dal diritto privato, le società a controllo pubblico operano entro un quadro nel quale assumono rilievo interessi pubblici ulteriori rispetto alla mera gestione imprenditoriale. Ciò si riflette, ad esempio:

- i) nella definizione degli obiettivi strategici;
- ii) nell'approvazione dei piani industriali;
- iii) nell'individuazione degli indirizzi economico-finanziari;
- iv) nella composizione degli organi amministrativi;
- v) nella predisposizione degli strumenti di controllo interno.

La sentenza evidenzia come tali poteri possano essere esercitati anche da una pluralità di amministrazioni purché operino in maniera coordinata.

Ne deriva che la governance delle società pluripartecipate richiede un elevato livello di cooperazione istituzionale. L'assenza di tale coordinamento può incidere non soltanto sull'efficienza gestionale ma anche sulla stessa qualificazione della società.

19. Le ricadute sulla razionalizzazione delle partecipazioni

Uno dei principali obiettivi perseguiti dal Testo unico consiste nella razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche. Gli articoli 20 e seguenti del d.lgs. n. 175/2016 impongono alle amministrazioni una verifica periodica della permanenza delle condizioni che giustificano il mantenimento delle partecipazioni societarie. La sentenza assume rilievo anche sotto questo profilo. Infatti, prima di valutare se una partecipazione debba essere mantenuta, razionalizzata

o dismessa, occorre individuare correttamente la natura della società. Una classificazione erranea potrebbe determinare:

- i) l'applicazione di obblighi non dovuti;
- ii) omissioni nei piani di razionalizzazione;
- iii) valutazioni non coerenti con la disciplina del Testo unico.
- iv) Il corretto accertamento del controllo rappresenta quindi un presupposto metodologico delle attività di revisione periodica delle partecipazioni.

20. Trasparenza, prevenzione della corruzione e controlli

Le società a controllo pubblico sono interessate da un sistema di obblighi significativamente più articolato rispetto alle semplici società partecipate. Sebbene la concreta estensione degli adempimenti dipenda dalla normativa di settore e dagli orientamenti dell'ANAC, la qualificazione della società assume rilievo anche ai fini:

- i) della trasparenza amministrativa;
- ii) della prevenzione della corruzione;
- iii) dell'organizzazione dei sistemi di controllo interno;
- iv) dell'individuazione dei soggetti responsabili.

Negli ultimi anni il legislatore ha progressivamente rafforzato l'integrazione tra disciplina societaria e principi di buon andamento dell'amministrazione. In questo contesto il controllo pubblico costituisce il presupposto che giustifica un più intenso livello di vigilanza pubblica. La sentenza conferma indirettamente che tale regime non può essere esteso sulla base di presunzioni: occorre sempre verificare l'effettiva esistenza del controllo.

21. Il reclutamento del personale

Un ulteriore profilo operativo riguarda il personale delle società controllate. Il Testo unico dedica particolare attenzione ai criteri di reclutamento, imponendo il rispetto dei principi di pubblicità, imparzialità e trasparenza. Anche sotto questo profilo la distinzione tra partecipazione e controllo assume rilievo pratico.

L'applicazione delle regole speciali presuppone infatti che la società rientri effettivamente nella categoria delle società a controllo pubblico. La sentenza evita quindi il rischio di applicare automaticamente discipline pubblicistiche a società nelle quali gli enti pubblici, pur detenendo quote rilevanti del capitale, non esercitano in concreto alcun potere dominante.

22. I rapporti con la Corte dei conti

La Corte dei conti ha progressivamente elaborato una ricca giurisprudenza in materia di società partecipate, ponendo particolare attenzione alla corretta gestione delle risorse pubbliche. Anche la magistratura contabile distingue costantemente tra mera partecipazione e controllo.

L'esistenza del controllo costituisce infatti uno degli elementi che giustificano l'intensità dei poteri di verifica esercitati nei confronti della società e delle amministrazioni sociali. La pronuncia del Consiglio di Stato si inserisce in un orientamento sostanzialmente convergente con quello della Corte dei conti: entrambi valorizzano il principio di effettività. Dunque non è sufficiente il dato formale della partecipazione, occorre individuare chi esercita realmente il potere di indirizzo.

23. Il rapporto con gli orientamenti del Ministero dell'economia e delle finanze

Anche gli orientamenti interpretativi del Ministero dell'economia e delle finanze hanno progressivamente privilegiato un approccio sostanziale. Le istruzioni emanate in materia di revisione periodica delle partecipazioni e di applicazione del Testo unico richiedono infatti alle amministrazioni una ricostruzione effettiva dei rapporti di controllo. La sentenza n. 436/2026 appare coerente con tale impostazione. L'individuazione della società a controllo pubblico non può essere affidata a criteri esclusivamente matematici. Sarà necessario verificare:

- i) gli assetti statutari;
- ii) il funzionamento concreto degli organi sociali;
- iii) la distribuzione effettiva del potere decisionale;
- iv) l'esistenza di accordi tra i soci;
- v) la concreta dinamica assembleare.

24. Il collegamento con la giurisprudenza sull'organismo di diritto pubblico

La decisione presenta interessanti punti di contatto con un altro importante filone giurisprudenziale recentemente sviluppato dal Consiglio di Stato. Con la sentenza n. 1876/2026 il giudice amministrativo ha infatti distinto la figura dell'organismo di diritto pubblico da quella dell'impresa pubblica, evidenziando come la semplice partecipazione pubblica non sia sufficiente ad estendere automaticamente l'intero regime pubblicistico agli appalti affidati dalla società. Anche in quel caso il criterio decisivo non è rappresentato dalla proprietà pubblica del capitale: ciò che rileva è l'effettiva posizione che il soggetto assume nell'ordinamento e la concreta intensità del legame con la pubblica amministrazione.

Le due decisioni, pur riferite a discipline differenti, sembrano esprimere una medesima impostazione metodologica. Il diritto amministrativo contemporaneo tende infatti a privilegiare criteri sostanziali rispetto a criteri meramente formali. La qualificazione giuridica dipende sempre meno dalla struttura proprietaria e sempre più dall'effettiva distribuzione dei poteri.

25. Considerazioni conclusive e principi di diritto.

25.1. Considerazioni conclusive. La sentenza del Consiglio di Stato n. 436/2026 rappresenta un importante contributo interpretativo nella ricostruzione della disciplina delle società pubbliche. L'interesse della decisione non risiede tanto nell'introduzione di principi nuovi

quanto nella sistematizzazione di orientamenti già presenti nella giurisprudenza e nella dottrina. Il Collegio chiarisce definitivamente alcuni punti fondamentali.

1) In primo luogo, la partecipazione pubblica e il controllo pubblico costituiscono categorie autonome. La prima individua la presenza di amministrazioni nel capitale sociale. Il secondo riguarda l'effettiva distribuzione del potere decisionale.

2) In secondo luogo, il controllo pubblico congiunto non coincide con la sola ipotesi nella quale le decisioni strategiche richiedano il consenso unanime. Anche una pluralità di amministrazioni può esercitare congiuntamente un'influenza dominante mediante forme di coordinamento stabile.

Infine, la verifica del controllo deve sempre essere condotta secondo un criterio sostanziale. La concreta esperienza societaria prevale sul mero dato numerico delle partecipazioni. La concertazione tra amministrazioni può emergere anche da comportamenti concludenti e da un insieme di indizi gravi, precisi e concordanti.

Si tratta di un approccio che appare coerente con l'evoluzione generale del diritto societario e del diritto amministrativo, sempre più orientati ad attribuire rilievo all'effettivo esercizio del potere piuttosto che alla sua astratta configurazione.

Per le amministrazioni pubbliche e per gli operatori chiamati ad applicare il Testo unico sulle società partecipate, la pronuncia costituisce quindi un utile criterio interpretativo nella ricostruzione degli assetti societari e nella corretta individuazione del regime giuridico applicabile.

25.2. Principi di diritto ricavabili dalla sentenza. Dalla decisione possono ricavarsi alcuni principi applicativi di particolare interesse:

La società a partecipazione pubblica e la società a controllo pubblico sono categorie giuridiche distinte.

La partecipazione pubblica, anche totalitaria, non determina automaticamente l'esistenza del controllo pubblico.

La nozione di controllo rinvia integralmente all'articolo 2359 del codice civile.

Il controllo pubblico congiunto comprende tutte le forme di controllo richiamate dall'articolo 2359 c.c. e non soltanto le ipotesi di unanimità decisionale.

L'influenza dominante costituisce il vero elemento qualificante del controllo.

La pluralità di amministrazioni pubbliche non esclude la configurabilità del controllo congiunto.

La concertazione tra enti può risultare anche da comportamenti concludenti e non richiede necessariamente un patto parasociale espresso.

L'accertamento del controllo deve essere effettuato secondo un criterio sostanziale e non meramente formale.

La prova del controllo può essere desunta da indizi gravi, precisi e concordanti che evidenzino un esercizio stabile e unitario del potere.

La qualificazione della società incide direttamente sull'applicazione dell'intera disciplina del Testo unico sulle società partecipate.

Riferimenti normativi

D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 – Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (art. 2; artt. 20-24):

<https://www.normattiva.it>

Codice civile, art. 2359 (Società controllate e società collegate): <https://www.normattiva.it>

D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 – Riordino della disciplina sulla trasparenza: <https://www.normattiva.it>

Legge 6 novembre 2012, n. 190 – Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione: <https://www.normattiva.it>

Giurisprudenza

Consiglio di Stato, Sez. VI, 20 gennaio 2026, n. 436 (oggetto del presente approfondimento).

Consiglio di Stato, Sez. VII, sentenza n. 1876/2026, sulla distinzione tra organismo di diritto pubblico e impresa pubblica.

Corte costituzionale, sentenza n. 251/2016, sulla legge delega relativa alla riforma della pubblica amministrazione e ai criteri di riordino delle partecipazioni pubbliche.

Principali deliberazioni della Corte dei conti, Sezioni riunite e Sezioni regionali di controllo, in materia di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche.

Documentazione istituzionale

Giustizia Amministrativa – Newsletter n. 6 del 16 febbraio 2026, con segnalazione della sentenza n. 436/2026 (PDF):

<https://www.giustizia-amministrativa.it/documents/20142/91177914/Newsletter%20n.%206%20del%2016%20febbraio%202026..pdf>

Portale della Giustizia Amministrativa (ricerca della sentenza n. 436/2026):

<https://www.giustizia-amministrativa.it>

Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento del Tesoro – Sezione dedicata alle società a partecipazione pubblica (indirizzi interpretativi, monitoraggio e revisione periodica delle partecipazioni):

<https://www.dt.mef.gov.it>

ANAC – Società partecipate, trasparenza e prevenzione della corruzione:

<https://www.anticorruzione.it>

Corte dei conti – Sezione Autonomie e Sezioni Riunite, banca dati delle deliberazioni:

<https://www.corteconti.it>

**** *
**** *
**** *

Unindustria/ Area MFA/ Affari Legali e Appalti
Luglio 2026