

Publicato il 20/01/2026

N. 00436/2026REG.PROV.COLL.
N. 08846/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8846 del 2024, proposto da Padova Hall s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Vincenzo Donativi e Alfonso Celotto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Economia e delle Finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per la riforma:

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda) n. 06983/2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 dicembre 2025 il Consigliere Lorenzo Cordì e lette le conclusioni rassegnate dalle parti;
Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Padova Hall s.p.a. ha appellato la sentenza n. 6983/2024, con la quale il T.A.R. per il Lazio ha dichiarato in parte inammissibile e in parte infondato il ricorso, come integrato da motivi aggiunti, proposto avverso: *i)* la nota prot. n. 208423 del 3.8.2022-U, tramessa dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale dei servizi ispettivi di finanza - Ufficio V, avente ad oggetto "*Verifica amministrativo-contabile presso Padova Hall S.p.A.*", con la quale era stato disposta, ai sensi dell'art. 60, comma 5, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e dell'art. 14, comma 1, lett. *d)*, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, una verifica amministrativo-contabile da parte dell'Ispettorato dei servizi ispettivi di finanza pubblica presso la Società ed erano stati indicati irregolarità e carenze, con invito all'Ente ad assumere ogni iniziativa utile alla loro eliminazione e all'accertamento delle eventuali connesse responsabilità; *ii)* ogni altro atto presupposto, consequenziale e/o comunque connesso, ivi compresi la relazione sulla verifica amministrativo-contabile eseguita dal 3 marzo al 7 aprile del 2022, l'elenco sintetico dei rilievi e gli allegati da n. 1 a n. 4, trasmessi congiuntamente alla nota del 3.8.2022; *iii)* la nota di cui al prot. n. 151328 del 29 maggio 2023-U, tramessa dal Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale dei servizi ispettivi di finanza - Ufficio V, avente ad oggetto "*Verifica amministrativo-contabile presso Padova Hall S.p.A.*".

2. In punto di fatto l'appellante ha esposto che: *i)* il Ministero dell'Economia e delle Finanze aveva svolto, tramite i propri uffici, una verifica ispettiva nei propri confronti; *ii)* l'indagine era stata svolta dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale dei servizi ispettivi di

finanza - Ufficio V che, congiuntamente alla nota di cui al prot. n. 208423 del 3.08.2022-U, aveva trasmesso alla Società una relazione, un elenco sintetico dei rilievi e delle criticità riscontrate e un insieme di allegati; *iii*) la Ragioneria aveva, *ex aliis*, affermato che la Società dovesse qualificarsi come società a controllo pubblico, con tutte le conseguenze indicate nella relazione; *iv*) Padova Hall aveva proposto ricorso al T.A.R. per il Lazio deducendo la violazione e falsa applicazione dell'art. 2 del D.Lgs. n. 175/2016, l'erronea interpretazione delle disposizioni in rilievo, l'eccesso di potere per difetto di istruttoria, irragionevolezza e assenza di proporzionalità; *v*) il Ministero aveva, quindi, inviato la nota di cui al prot. n. 151328 del 29.05.2023-U, con la quale – in riscontro alle controdeduzioni della Società e del Comune di Padova – aveva confermato che la Società dovesse essere qualificata come Società a controllo pubblico; *vi*) la Società aveva, quindi, proposto ricorso per motivi aggiunti deducendo l'illegittimità della sua qualificazione come società a controllo pubblico.

3. Il T.A.R. per il Lazio ha dichiarato inammissibile il ricorso introduttivo del giudizio in quanto proposto avverso atti di natura endoprocedimentale, aventi carattere prodromico all'adozione della determinazione finale e conclusiva del procedimento ispettivo a carico della Società, poi adottata dalla Ragioneria e avversata dalla stessa mediante la proposizione di relativi motivi aggiunti.

3.1. Il T.A.R. ha poi respinto l'eccezione di inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti articolata dal Ministero e fondata sulla ritenuta inoppugnabilità dell'atto della Ragioneria Generale.

3.2. Nel merito, il T.A.R. ha respinto il ricorso per motivi aggiunti osservando che: *i*) in relazione alle caratteristiche quantitative e qualitative della partecipazione sociale – pubblica per il 100% delle quote – erano riscontrabili i presupposti di un controllo societario ai sensi dell'art. 2359 c.c., su cui ragionevolmente la Ragioneria aveva fondato una presunzione di direzione e coordinamento ai sensi dell'art. 2497 c.c.; *ii*) il capitale sociale della Società apparteneva, infatti, per il 49,20% al Comune di Padova, per il 49,20% alla

Camera di commercio di Padova e per l'1,60% alla Provincia di Padova; *iii*) la Società non aveva, quindi, una mera partecipazione pubblica maggioritaria, trattandosi di una Società a totale partecipazione pubblica, interamente finanziata e gestita da enti pubblici, in cui non si ravvedevano gli estremi per poter rinvenire lo spazio per un controllo di tipo diverso da quello pubblico; *iv*) la disposizione di cui all'art. 2359 c.c., nel definire la situazione di controllo, non richiedeva che lo stesso facesse capo ad un unico soggetto pubblico, in ossequio ad una nozione sostanziale di controllo, tesa a valorizzare, al di là della forma giuridica prescelta, il dato effettuale della riconducibilità delle quote a soggetti pubblici; *v*) l'elemento del controllo pubblico sulla società medesima era, peraltro, desumibile, oltre che dalla partecipazione pubblica totalitaria, anche dall'esame dei *quorum* deliberativi delle delibere assembleari relative a decisioni strategiche dell'attività sociale, adottate pressoché sempre all'unanimità, a conferma di come le pubbliche amministrazioni (enti locali) che detenevano partecipazioni azionarie avessero, in concreto, influito sulle decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale anche ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. *b*), del D.Lgs. n. 175 del 2016; *vi*) tale conclusione si poneva in linea con i principi espressi dal Consiglio di Stato, secondo cui l'art. 4 del D.Lgs. n. 175/2016 imponeva alle società pubbliche un vincolo di scopo in forza che consentiva l'acquisizione o il mantenimento di partecipazioni di Società strettamente necessarie al perseguimento delle finalità istituzionali del soggetto pubblico; *vii*) nei provvedimenti di razionalizzazione adottati dai soci pubblici della Società, gli enti avevano dichiarato che le rispettive partecipazioni erano funzionale a consentire ai soci medesimi lo svolgimento di un servizio di interesse generale (così, la deliberazione della Giunta della Camera di Commercio di Padova del 18 dicembre 2020, n. 187, la delibera del Consiglio comunale del Comune di Padova del 30 novembre 2020, n. 2020/0080 e la deliberazione del Consiglio provinciale di Padova 23 dicembre 2020, n. 3034).

4. Padova Hall ha proposto ricorso in appello, affidato ad un unico articolato motivo, di seguito esaminato. Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Economia e delle Finanze chiedendo di respingere il ricorso in appello. In vista dell'udienza pubblica del 18.12.2025 le parti hanno depositato memorie conclusionali, insistendo nei rispettivi argomenti difensivi. Padova Hall ha depositato, altresì, memoria di replica. All'udienza del 18.12.2025 la causa è stata trattenuta in decisione.

5. Entrando in *medias res* pare necessario ricostruire, in primo luogo, le plurime censure articolate dalla Società nell'unico motivo di ricorso in appello.

5.1. A tal fine si osserva come Padova Hall abbia evidenziato, in primo luogo, la sussistenza di un vizio di motivazione della sentenza di primo grado che, secondo l'appellante non avrebbe offerto alcun supporto argomentativo alla decisione, omettendo di esaminare le deduzioni articolate dalla Società in primo grado (*ff.* 5-7 del ricorso in appello). La Società ha, poi, indicato i vari tasselli sui quali si era fondata la decisione di primo grado, ritenendo gli stessi errati e, comunque, incongruamente motivati (*ff.* 7-11 del ricorso in appello).

5.2. Al punto 2 del ricorso in appello la Società ha evidenziato come il T.A.R. fosse caduto nell'equivoco nato in conseguenza dell'atto di orientamento del M.E.F. del 15.2.2018, a cui la Società ha addebitato la sovrapposizione tra controllo pubblico e capitale pubblico. La parte ha evidenziato come questa soluzione fosse stata criticata dalla dottrina e smentita dalla giurisprudenza delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti e dei T.A.R., dei cui rilievi il Giudice di primo grado non avrebbe tenuto conto (*ff.* 11-13 del ricorso in appello).

5.3. Al punto 3 del ricorso in appello, Padova Hall abbia esposto i vari orientamenti dottrinali e giurisprudenziali formati in ordine al tema del rapporto tra società a controllo pubblico e società a partecipazione pubblica, stigmatizzando la posizione – ritenuta estrema, isolata e priva di fondamento – esposta dal T.A.R. per il Lazio.

5.3.1. Sul punto Padova Hall ha evidenziato come: *i)* secondo una prima impostazione dottrinale (che la stessa Società ha ritenuto, tuttavia, “*eccessivamente restrittiva e non del tutto giustificata*”) occorrerebbe distinguere tra controllo “*solitario*” (che, per parte della dottrina commercialistica, sarebbe il solo controllo possibile) e controllo congiunto, sussistente solo qualora i controllanti abbiano un potere di veto conseguente alla necessità del loro consenso ai fini dell’adozione delle decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all’attività sociale; *ii)* secondo altra parte della dottrina l’influenza dominante potrebbe essere anche ad imputazione congiunta, facendo capo ad un gruppo di soggetti che esercitano collettivamente una tale influenza sulla società partecipata, anche a prescindere, dunque, dalla condizione che uno o più dei soci sindacati dispongano singolarmente di un potere di influenza individuale (sia esso dominante o determinante) e guardando, quindi, al gruppo dei soci sindacati collettivamente e unitariamente inteso; *iii)* secondo un terzo orientamento, il controllo potrebbe avvenire anche mediante una concertazione tacita, frutto di un comportamento concludente, purché tale comportamento sia sorretto da evidenze anche ricavabili da presunzioni semplici; *iv)* secondo un quarto orientamento (sostenuto nel 2019 dall’Anac) sarebbe possibile ipotizzare una presunzione semplice di controllo discendente dalla partecipazione pubblica totalitaria o maggioritaria, superabile da prova contraria; *v)* secondo l’ultimo dovrebbe, invece, ipotizzarsi un’equiparazione tra controllo pubblico e capitale pubblico totalitario o maggioritario (v. *ff.* 13-17 del ricorso in appello).

5.4. Padova Hall ha, quindi, esaminato la disposizione di cui all’art. 2, comma 1, lett. b), del D.lgs. n. 175/2016, principiando dal secondo periodo della stessa, a mente del quale “*il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all’attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo*”. La Società ha evidenziato che: *i)* la disposizione ricalca i principi contabili internazionali IFRS 11 e IAS 28 E 31, che fanno riferimento

alla necessità di un consenso unanime delle parti dell'accordo; *ii*) da queste disposizione si ricaverebbe la possibilità di ravvisare un controllo solo in caso di sussistenza di una posizione di potere individuale in capo a ciascuna parte dell'accordo; *iii*) accanto al controllo da influenza dominante *ex art.* 2359 c.c., vi sarebbe il controllo da influenza determinante, che sarebbe, però, solo un controllo ad individuazione atomistica e ad imputazione selettiva, riferito, quindi, solo alle parti che abbiano un potere individuale di veto (*ff.* 17-19 del ricorso in appello).

5.5. In relazione al primo periodo Padova Hall ha invece evidenziato come la regola abbia effettuato un rinvio pieno e incondizionato all'art. 2359 c.c., osservando che, pur aderendo all'elaborazione dottrinale, che ritiene possibile un controllo congiunto, è, comunque, imprescindibile la sussistenza di una concertazione parasociale. La Società ha, inoltre, osservato come questa concertazione può avvenire anche in forma tacita, che è ipotesi, però, diversa dal mero allineamento consapevole, non sufficiente per affermare la sussistenza di un patto. Questa necessità di distinguere un patto (anche tacito) da una pratica concordata sarebbe avvalorata: *i*) dall'argomento letterale, fondato sul significato della parola patto; *ii*) dal confronto con altre fattispecie - e, in particolare, con l'art. 2 della L. n. 287/1990 - ove il legislatore ha usato - in senso ampliativo della portata della regola - l'espressione pratica concordata, per designare e includere, quindi, un fenomeno diverso dall'accordo; *iii*) dal confronto con la disciplina in materia di o.p.a., che dà autonoma rilevanza alla cooperazione (*ff.* 20-22 del ricorso in appello).

5.6. Secondo Padova Hall la disamina effettuata smentirebbero la tesi del M.E.F. e del T.A.R., che non potrebbe fondarsi neppure sulla definizione di "*società a controllo pubblico*" come "*società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera b)*" [art. 2, comma 1, lett. *m*), del D.Lgs. n. 175/2016], che, comunque, rinvia alla disciplina racchiusa nella lettera *b*) del medesimo articolo, precludendo la possibilità di concepire l'Amministrazione controllante come un soggetto unitario (*ff.* 22-24 del

ricorso in appello). L'appellante ha, inoltre, evidenziato come tale nozione fosse “*dinamica*”, in quanto legata all'esercizio del potere di controllo, escludendo – *a fortiori* – la possibilità di inferire dalla sola partecipazione pubblica la sussistenza di un controllo (*ff.* 25-26 del ricorso in appello). Una diversa interpretazione della disposizione (e, in particolare, l'esegesi che sarebbe stata effettuata dal M.E.F. e dal Giudice di primo grado) avrebbe condotto – secondo Padova Hall - ad un'*interpretatio abrogans* del secondo periodo della lettera *b*), in contrasto con il dato normativo e, quindi, con le scelte del legislatore (*ff.* 26-26 del ricorso in appello).

5.7. Padova Hall ha osservato che se l'intenzione del legislatore fosse stata quella di estendere la nozione di controllo al caso in cui più Amministrazioni detengano, cumulativamente, partecipazioni superiori alla metà del capitale sociale, lo avrebbe fatto direttamente ed espressamente, come accaduto in una serie di regole, richiamate dall'appellante (*ff.* 26-29 del ricorso in appello). Secondo la Società, il dato letterale era, quindi, rafforzato dal dato storico, concordanti nell'escludere la possibilità di equiparare le società a capitale pubblico maggioritario o totalitario con le società a controllo pubblico. Questi dati non potevano essere pretermessi e sostituiti da una valutazione soggettiva sul modello ritenuto astrattamente preferibile, trattandosi di scelta rimessa, comunque, al legislatore (*ff.* 29-30 del ricorso in appello). In ultimo, la Società ha ribadito la necessità di un intervento di questo Consiglio in considerazione della rilevanza delle questioni prospettate, della loro generale valenza e della necessità di sopperire alle motivazioni – ritenute inadeguate – espresse dal T.A.R.

6. Procedendo ad esaminare le deduzioni di Padova Hall si osserva, in primo luogo, come le plurime censure fondate sull'incongruità e sull'insufficienza delle motivazioni poste a fondamento della decisione di primo grado non configurino, comunque, un'ipotesi di nullità della pronuncia, che, del resto, non è stata, comunque, adombrata dall'appellante.

6.1. Occorre considerare, infatti, come, secondo l'Adunanza plenaria di questo Consiglio, il carattere sostitutivo dell'appello consenta sempre al Giudice di secondo grado di correggere, integrare e completare la motivazione carente, contraddittoria o insufficiente e di pronunciarsi sul merito della causa (Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, 30.7.2018, n. 11). Diverso è il caso della motivazione radicalmente assente (o meramente apparente). Infatti, in questa ipotesi, l'assenza o il difetto assoluto della motivazione, quale elemento indefettibile che consenta di rinvenire un concreto esercizio di *potestas iudicandi* (art. 88 cod. proc. amm.), impedisce al giudice di appello di esercitare un qualsivoglia sindacato di tipo sostitutivo per essere mancata, nella sostanza, una statuizione sulla quale egli possa incidere, seppure nella forma di integrazione/emendazione delle motivazioni. Situazione che ricorre: *i*) nelle ipotesi estreme di mancanza "fisica" o "grafica" della motivazione o di motivazione palesemente non pertinente rispetto alla domanda proposta; *ii*) nell'ipotesi di motivazione apparente, per tale intendendosi la motivazione tautologica o assertiva, espressa attraverso mere formule di stile e, quindi, non sorretta da indicazioni in ordine alle effettive ragioni a sostegno della decisione con conseguente inosservanza del precetto di cui all'art. 111, comma 6, della Costituzione.

6.2. Tali situazioni non si ravvisano nel caso di specie, atteso che la decisione reca pur sempre una motivazione, sebbene piuttosto sintetica (se parametrata alla complessità delle questioni oggetto della controversia), e quindi non può ritenersi né mancante né meramente apparente.

6.3. Le considerazioni esposte non sono smentite dalla deduzione con la quale Padova Hall ha evidenziato come la sentenza di primo grado avesse fatto perno su cinque tasselli, osservando, tuttavia, come: *i*) in ordine alla questione del controllo [v., *retro*, punto 3.2, lett. *i*), della presente sentenza] dovesse tenersi conto dell'omessa valutazione da parte del T.A.R. delle ricostruzioni della dottrina; *ii*) il riferimento alla partecipazione pubblica totalitaria [v., *retro*, punto 3.2, lett. *ii-iii*), della presente sentenza] – come indice del controllo –

non trovava albergo nel dato normativo; *iii*) il riferimento all'art. 2359 c.c. [v., *retro*, punto 3.2, lett. *iv*), della presente sentenza] era errato, atteso che la disposizione riguarda il solo controllo pubblico e non è regola tesa a valorizzare il dato effettuale della riconducibilità delle quote a soggetti pubblici; *iv*) il riferimento alla disposizione racchiusa nella seconda parte della disposizione di cui all'art. 2, comma 1, lett. *b*), del D.Lgs. n. 175/2016 [v., *retro*, punto 3.2, lett. *v*), della presente sentenza] era errato atteso che la disposizione dà rilievo alla sola eventualità che, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale sia richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo; *v*) il richiamo alla sentenza n. 578/2019 di questo Consiglio era “*singolare*”, trattandosi di pronuncia che aveva valorizzato la differenza tra “*società a controllo pubblico*” e “*società a capitale prevalentemente pubblico*” (ff. 7-11 del ricorso in appello).

6.4. Queste deduzioni riguardano, infatti, la congruità e la correttezza della sentenza di primo grado in relazione alle questioni oggetto di giudizio che il Collegio può, comunque, esaminare *ab imis fundamentis*, verificando, in particolare, la correttezza della nozione di società a controllo pubblica posta a fondamento del provvedimento impugnato e, in ogni caso, la sussistenza dei presupposti di una Società a controllo pubblico nel caso di specie.

7. Afferiscono, altresì, alla correttezza della motivazione le deduzioni racchiuse al punto 2 del ricorso in appello, con le quali la Società ha evidenziato come il T.A.R. fosse caduto nell'equivoco nato in conseguenza dell'atto di orientamento del M.E.F. del 15.2.2018, a cui Padova Hall ha addebitato la sovrapposizione tra controllo pubblico e capitale pubblico. Inoltre, occorre osservare come queste deduzioni non configurino un autonomo motivo ma costituiscano, più propriamente, un inquadramento preliminare della questione relativa alla distinzione tra controllo pubblico in senso stretto e società a partecipazione pubblica totalitaria. Questione che deve essere esaminata tenendo conto dei complessivi rilievi della parte

appellante e valutando, altresì, la situazione di fatto, sulla quale Padova Hall non si è, invero, soffermata.

8. Partendo dal dato fattuale occorre considerare che la Società è partecipata per il 49,20 per cento dal Comune di Padova, per il 49,20 dalla Camera di Commercio e per l'1,60 per cento dalla Provincia di Padova. Nei piani di razionalizzazione *ex art.* 20 del D.Lgs. n. 175/2016 i tre Enti avevano rappresentato l'esigenza di mantenere le loro partecipazioni in ragione, *ex aliis*, dell'opportunità di rilanciare l'attività fieristica e di proseguire con la realizzazione del nuovo centro congressi. I tre soci avevano, inoltre, esposto di ritenere che la Società svolgesse un servizio di interesse generale *ex art.* 4, comma 2, lett. *b*), del D.Lgs. n. 175/2016, funzionale al raggiungimento dei loro scopi istituzionali, quali la promozione di iniziative dirette alla valorizzazione del territorio con una positiva ricaduta sulla situazione occupazionale (*f.* 6 della relazione ispettiva).

8.1. Risulta, inoltre, che – fino all'acquisizione del ramo d'azienda riguardante l'attività fieristica – la Società fosse stata ritenuta ascrivibile al modello dell'*in house providing*, come emergente anche dalla convenzione per l'utilizzazione di dipendenti della Camera di Commercio e della Provincia di Padova, operante fino al 18.6.2019 (*f.* 10 della relazione). Dopo l'acquisizione del ramo d'azienda si era provveduto ad un processo di riorganizzazione della Società facendo venir meno i presupposti della società *in house providing* ma integrando – secondo il Ministero - una società a controllo pubblico. Questa affermazione si era fondata: *i*) sulla partecipazione integralmente pubblica della Società; *ii*) sulla sussistenza di un controllo congiunto da parte degli Enti pubblici; *iii*) sulla deliberazione all'unanimità di tutte le principali decisioni relative al “*riposizionamento*” strategico della Società e all'adozione dei principi atti societari; *iv*) sulla natura di servizio pubblico essenziale dell'attività svolta.

9. Osserva il Collegio come, nonostante alcuni non condivisibili passaggi contenuti nella motivazione della relazione, la conclusione raggiunta dall'Amministrazione non possa essere revocata in dubbio, risultando,

comunque, circostanze fattuali che consentono di ritenere integrati i presupposti della Società a controllo pubblico per le ragioni di seguito esposte.

9.1. In primo luogo, occorre ribadire quanto già espresso da questo Consiglio in ordine alla non sovrapposibilità 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).

9.2. Il dato rilevante che emerge dalla pronuncia è, quindi, l’impossibilità di predicare la sussistenza di un controllo in ragione della semplice o mera partecipazione societaria, risultando necessari – in caso di controllo congiunto - atti o assetti che rendano concreto ed effettivo quel potere di controllo che è alla base della definizione di cui all’art. 2, comma 1, lett. *m*), del D.Lgs. n. 175/2016.

9.3. La regola appena indicata rileva, in particolare, nella parte in cui valorizza l’esercizio del potere quale elemento indispensabile per affermare la

sussistenza di un controllo congiunto, rinviando, per la definizione della nozione di potere di controllo (a cui, quindi, si riferisce l'esercizio) a quanto indicato dall'art. 2, comma 1, lett. *b*), del medesimo articolato normativo. Questa disposizione individua la situazione di controllo evocando, in primo luogo, la fattispecie di cui all'art. 2359 c.c. (che considera controllate le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria, le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria e, in ultimo, le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa) e precisando, altresì, che il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo.

9.3.1. Come noto esistono nel nostro ordinamento una pluralità di nozioni di controllo: oltre a quella di cui all'art. 2359 c.c. (cui si richiama l'art. 2497) si ricordano quelle di cui all'art. 93 del T.U.F., all'art. 23 del T.U.B., quella in materia antitrust di cui all'art. 7 della L. 287 del 1990, quella relativa alla disciplina contabile delle società posta dall'art. 25 del D.Lgs. 127 del 1991, quella in ambito di servizi di media audiovisivi di cui all'art. 51, comma 10, del Tusmar e quella, più risalente, di cui all'art. 1 della legge sull'editoria. Sono nozioni non sempre coincidenti, a riprova di un panorama variegato, dettate in funzione dei diversi ambiti nei quali si collocano e delle finalità di volta in volta perseguite dal legislatore. La stessa nozione di cui all'art. 2359 c.c. nasce in funzione della disciplina delle operazioni della società sulle proprie azioni.

9.4. Nel caso in esame la previsione di cui all'art. 2, comma 1, lett. *m*), del D.Lgs. n. 175/2016 effettua un rinvio integrale alla disposizione di cui dall'art. 2, comma 1, lett. *b*), del medesimo articolato normativo. Questo rinvio integrale non consente, quindi, di ritenere che – per lo specifico tema oggetto di trattazione e, quindi, per definire il controllo pubblico congiunto – debba

farsi riferimento solo alla disposizione contenuta nel secondo periodo dell'art. 2, comma 1, lett. *b*), del D.lgs. n. 175/2016, atteso che il rinvio è anche al primo periodo e, quindi, all'art. 2359 c.c., non limitato, quindi (e sempre a questi fini), al solo controllo solitario, come sostenuto da parte della dottrina indicata al punto 3.1 del ricorso in appello. Una diversa interpretazione priverebbe parzialmente la portata della regola di rinvio dell'art. 2, comma 1, lett. *m*), del D.lgs. n. 175/2016, che, invece, ricomprende - anche nel caso di più Amministrazioni - le ipotesi di controllo di cui all'art. 2359 c.c., pur richiedendo, come esposto, che questi presupposti si traducano nell'esercizio concreto del potere; una diversa esegesi condurrebbe, quindi, ad *un'interpretatio abrogans* dell'art. 2, comma 1, lett. *m*), del D.lgs. n. 175/2016, escludendo dalla portata del rinvio - in caso di pluralità di amministrazioni - le ipotesi di controllo previste dall'art. 2359 c.c.

9.5. Alla luce di quanto esposto deve, quindi ritenersi che il controllo congiunto di cui all'art. 2, comma 2, lett. *m*), del D.Lgs. n. 175/2016 risulta comprensivo sia delle ipotesi di cui all'art. 2359 c.c. [a cui rinvia l'art. 2, comma 1, lett. *b*), primo periodo, del D.Lgs. n. 175/2016], sia delle ipotesi di cui al secondo periodo di cui all'art. 2, comma 1, lett. *b*), del D.Lgs. n. 175/2016.

9.6. Operato questo chiarimento, occorre, quindi, osservare come il meccanismo di rinvio predisposto dal legislatore imponga all'interprete di ritenere possibile - anche in caso di pluralità di amministrazioni - l'ipotesi di controllo che si estrinseca nell'influenza dominante sulla società. In sostanza, deve affermarsi la possibilità che sussista un potere di influenza dominante imputato ad un determinato numero di enti che dispongano di voti sufficienti per esercitare tale influenza dominante.

9.7. La conclusione alla quale si addiende per il tramite del combinato disposto delle regole indicate esige, tuttavia, un ulteriore approfondimento. Deve, infatti, considerarsi come il mero computo numerico delle partecipazioni detenute dagli Enti che si assumono - per questo - controllanti

non è, *ex se*, indice del controllo. Una diversa affermazione rischia di affidare la verifica del controllo al solo riscontro dell'ammontare delle partecipazioni, giungendo ad affermare la sussistenza di un controllo congiunto in ogni caso in cui tale sommatoria consenta, solo astrattamente, di poter conferire al gruppo un'influenza dominante. In sostanza, se il dato numerico è *ex se* significativo nel caso di dominanza solitario, lo stesso non è, necessariamente, tale in caso di pluralità di partecipazioni. Diversamente opinando, si rischierebbe, infatti, di affermare la sussistenza di un controllo anche in caso di sommatorie delle partecipazioni di poco superiori alla soglia e, quindi, meramente maggioritarie e, comunque, scarsamente significative dell'effettiva sussistenza di un controllo, ampliando indebitamente il perimetro della nozione e ricomprendendo mere ipotesi di partecipazione pubblica maggioritaria.

9.8. Simile conclusione si evita soffermando l'attenzione sul carattere congiunto del controllo, verificando, in particolare, se i soggetti le cui partecipazioni complessive consentano, in astratto, di esercitare un'influenza dominante sulla Società risultino, in concreto e al di là del mero dato numerico, allineati nella gestione della Società e, quindi, esercitino realmente un'influenza dominante. Questo ulteriore passaggio si impone sia al fine di dare concretezza e portata applicativa alla nozione di controllo "*congiunto*", sia in ragione dello specifico disposto di cui all'art. 2, comma 1, lett. *m*), del D.Lgs. n. 175/2016, che impone di prestare attenzione all'esercizio del potere e, quindi, alla concreta ed effettiva sussistenza ed esercizio del controllo.

9.9. In quest'ottica Padova Hall ha evidenziato la necessità di una concertazione parasociale tra i soggetti che si assumono in posizione di controllo. Tale assunto è, in tesi, corretto ma necessita di ulteriori specificazioni.

9.10. Deve, infatti, considerarsi che se la concertazione è elemento imprescindibile per affermare il carattere congiunto del controllo, la stessa non si esprime solo attraverso un patto parasociale espresso, ben essendo

possibili – proprio in ragione delle necessità di una verifica sostanziale – forme tacite o attuate mediante comportamenti concludenti. Questa conclusione si impone in ragione: *i*) della mancanza di un espresso riferimento ai soli patti parasociali nel disposto di cui all'art. 2359 c.c.; *ii*) della già indicata necessità di tener conto della sostanza dell'operazione e, quindi, di considerare ogni elemento da cui emerga una concertazione tra gli Enti tali da poter affermare la sussistenza di un controllo congiunto e il suo effettivo esercizio.

9.11. Muovendo da queste coordinate occorre evidenziare come la possibilità di un'influenza dominante sia da imputarsi, nel caso di specie, al “gruppo” (peraltro nel caso di specie assai ristretto), di soci costituito dal Comune di Padova e dalla Camera di Commercio. Questi enti detengono congiuntamente quote societarie in grado di consentire loro di avere un'influenza determinate sulla Società. Come spiegato occorre, tuttavia, verificare anche la sussistenza di un operare congiunto dei due Enti, valutando nel concreto la vicenda e verificando se emergano elementi in base ai quali affermare tale operare congiunto (v. Consiglio di Stato, Sez. VI, 18 aprile 2023, n. 3880, che ritiene non indispensabile l'adozione di atti formali, evidenziando come i patti possano essere stipulati in qualsiasi forma). La possibilità che il controllo congiunto sia espresso anche da comportamenti concludenti o patti taciti impone di ricorrere non solo alle prove dirette ma anche alle prove indirette e, in particolare, ad indizi che – se gravi, precisi e concordanti – consentono di ritenere provata tale concertazione, senza dover ricorrere ad una presunzione di controllo derivante dalla partecipazione maggioritaria (v. Corte dei Conti, Sezioni riunite, 22 maggio 2019, n. 16), pur dovendosi evidenziare, nel caso di specie, la mancanza di una spiegazione alternativa ragionevole e convincente da parte della Società in ordine alle evidenze indiziarie che si espongono.

9.12. Nel caso di specie, occorre considerare come tutte le principali decisioni adottate dalla Società in merito al processo di riposizionamento strategico e con riferimento ai principali atti societari (approvazione bilanci, nomine amministratori) risultano approvate o all'unanimità o con il solo voto

contrario della Provincia, che è il soggetto che ha una partecipazione del tutto minoritaria. Si riscontra, quindi, un comportamento comune al gruppo che, per il carattere costante e reiterato, non può ritenersi un mero “*allineamento accidentale*” ma, piuttosto, l’indice di un’intesa tacita e duratura da parte dei componenti del gruppo. Inoltre, queste decisioni sono assunte da soggetti nel quadro dell’attività di servizio pubblico essenziale svolta dalla Società, in ragione della quale hanno ritenuto di mantenere le partecipazioni per il perseguimento delle stesse finalità, costituite dal rilancio dell’attività fieristica e dal proseguimento della realizzazione del nuovo Centro Congressi. Queste comuni finalità testimoniano – unitamente al dato costituito dal voto congiunto del gruppo controllante – la sussistenza di un’unità di intenti tra i soci (e, soprattutto, del gruppo dominante) su quali indirizzi strategici fornire agli organi societari, come correttamente evidenziato dal M.E.F.

9.13. In sostanza, si è dinanzi ad un quadro in cui le comuni finalità sono perseguite mediante comportamenti unitari da parte del gruppo, che, come spiegato, non sono solo allineamenti occasionali ma espressione di un’intesa tacita dei suoi componenti per una gestione congiunta della Società, specie in relazione alle scelte e decisione di portata strategica. In relazione alla conclusione raggiunta non rileva la sussistenza di alcuni voti contrari da parte della Provincia che, come illustrato, deve ritenersi soggetto estraneo al gruppo di controllo, con la conseguenza che il voto contrario espresso in occasione dell’adozione di alcune delibere (versate in atti dalla Società appellante) non può costituire un indice dell’assenza di concertazione dei soggetti diversi, individuati negli enti controllanti la Società. Del resto, diversamente opinando si finirebbe per ipotizzare la necessità che il controllo congiunto sia anche imputabile all’intero insieme dei soci, nessuno di essi escluso, introducendo un elemento estraneo al dato normativo e si consentirebbe, altresì, una facile elusione delle finalità della disposizione, introducendo un dato formale che non rileva al fine di predicare un controllo congiunto sostanziale dell’effettivo gruppo titolare di tale potere. Proprio verificando la sostanza della vicenda si

evinca la sussistenza di un comportamento comune e congiunto da parte dei soggetti titolari della maggior parte delle partecipazioni, quasi la totalità, che hanno, inoltre, concretamente esercitato il loro potere in modo da imprimere alla gestione della Società l'indirizzo e l'orientamento dagli stessi voluto.

10. Alla luce delle considerazioni effettuate deve ritenersi che le conclusioni alle quali è giunto il M.E.F. siano condivisibili, pur con le precisazioni sin qui effettuate in ordine agli elementi da prendere in considerazione per affermare la sussistenza di un potere di controllo congiunto, che, comunque, non incidono sull'esito a cui è pervenuto il Ministero.

11. In ragione di quanto esposto, il ricorso in appello deve essere respinto, confermando, con diversa motivazione, la sentenza di primo grado.

12. Le questioni esaminate esauriscono la disamina dei motivi, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (*cf.*, *ex plurimis*, Consiglio di Stato, Sez. VI, 2.9.2021, n. 6209; Id., 13.9.2022, n. 7949), con la conseguenza che gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e, comunque, inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

13. Le spese di lite del presente grado di giudizio possono essere eccezionalmente compensate in ragione della complessità delle questioni esaminate e della sussistenza – nella relazione del M.E.F. – di alcuni non condivisibili tasselli logico-argomentativi, pur non incidenti sulla correttezza della decisione finale.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge, e, per l'effetto, conferma – pur con diversa motivazione – la sentenza impugnata. Compensa tra le parti le spese di lite del presente grado di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 18 dicembre 2025

con l'intervento dei magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente

Davide Ponte, Consigliere

Lorenzo Cordi', Consigliere, Estensore

Marco Poppi, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere

L'ESTENSORE

Lorenzo Cordi'

IL PRESIDENTE

Hadrian Simonetti

IL SEGRETARIO