

Pubblicato il 20/01/2026

N. 00110 /2026 REG.PROV.COLL.  
N. 00116/2025 REG.RIC.



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

**I N N O M E   D E L   P O P O L O   I T A L I A N O**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 116 del 2025, proposto da  
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Venezia, S. Marco 63;

***contro***

Comune di Mirano, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Giuseppe Caia e Davide Ottonello, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi - V.E.R.I.T.A.S.  
s.p.a., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli

avvocati Nicola Aicardi e Pietro Acri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Euroscavi s.r.l., Lecher Analisi e Ricerche s.r.l., non costituite in giudizio;

*per l'accertamento*

dell'illegittimità dell'inerzia del Comune in epigrafe per non aver adottato gli atti deliberativi previsti dalla legge, concernenti l'operazione di acquisizione, da parte di Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi - V.E.R.I.T.A.S. s.p.a., società a partecipazione pubblica partecipata anche dal Comune in epigrafe, dell'intero capitale sociale di Euroscavi s.r.l., e per non avere conseguentemente trasmesso detti atti deliberativi all'Autorità, in violazione degli obblighi previsti dalla legge anche a tutela della concorrenza;

nonché per l'accertamento e la condanna dello stesso Comune in epigrafe a provvedere in ordine all'adozione dei suddetti atti deliberativi e alla comunicazione degli stessi all'Autorità, entro un termine non superiore a trenta giorni, con richiesta di nomina di un Commissario *ad acta ex art. 117, comma 3, c.p.a.*;

nonché per l'annullamento della Nota del Comune in epigrafe ricevuta da AGCM con prot. 113000 in data 27 dicembre 2024, che integra un comportamento contrario ed omissivo rispetto a quanto imposto dalla normativa a tutela della concorrenza e del mercato e dal parere motivato AGCM emesso ai sensi dell'art. 21-*bis*.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Mirano e di Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi - V.E.R.I.T.A.S. s.p.a.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 ottobre 2025 il dott. Alberto Ramon e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

## FATTO e DIRITTO

1. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (d'ora innanzi, A.G.C.M. o Autorità) ha proposto dinanzi a questo Tribunale Amministrativo Regionale una serie di ricorsi *ex art. 21-bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287, tra cui quello in epigrafe:

a) per accertare l'illegittimità dell'inerzia da parte dei cinquantuno Comuni soci di V.E.R.I.T.A.S. s.p.a. (d'ora innanzi, solo V.E.R.I.T.A.S.) per non aver adottato gli atti deliberativi previsti dalla legge concernenti l'operazione di acquisizione, da parte della suddetta società a partecipazione pubblica, dell'intero capitale sociale di Euroscavi s.r.l. (nel prosieguo, anche solo Euroscavi) e per non aver conseguentemente trasmesso detti atti deliberativi all'Autorità;

b) per condannare i medesimi enti locali all'adozione dei citati atti deliberativi;

c) per annullare il provvedimento negativo – qualora assunto dal singolo Comune resistente – concernente il mancato adeguamento al parere motivato prot. n. 99402 del 6 novembre 2024, deliberato dall'Autorità ai sensi dell'art. 21-*bis*, comma 2, della n. 287 del 1990.

2. In punto di fatto, l'Autorità ricorrente ha evidenziato come V.E.R.I.T.A.S. sia una società a capitale interamente pubblico, partecipata da cinquantuno Comuni dell'area territoriale della Città Metropolitana di Venezia e della Provincia di Treviso, che svolge servizi pubblici, tra i quali in particolare il servizio idrico integrato e il servizio di gestione integrata dei rifiuti negli ambiti territoriali ottimali di riferimento, secondo il modello organizzativo *in house providing*.

V.E.R.I.T.A.S. controlla la società Lecher Analisi e Ricerche s.r.l. (di seguito, anche solo Lecher), detenendone una quota di partecipazione diretta pari al 50% del capitale sociale e una quota di partecipazione indiretta pari al restante 50% per il tramite della

società Depuracque Servizi s.r.l., a sua volta partecipata al 100% dalla stessa V.E.R.I.T.A.S.

Quest'ultima società, tramite la sua controllata Lecher, ha acquisito – con atto di “*Cessioni di quote di società a responsabilità limitata*” del 21 luglio 2023 – l'intero capitale sociale di Euroscavi, internalizzando così l'attività di *relining*, ossia la riparazione delle canalizzazioni fognarie deteriorate, acquedotti o in generale tubazioni a pressione senza procedere alla realizzazione di attività invasive di distruzione o scavo.

2.1. A.G.C.M., con nota prot. 81941 del 3 settembre 2024, ha chiesto informazioni a V.E.R.I.T.A.S. in ordine alla suddetta operazione di acquisizione, la quale ha risposto con propria nota prot. n. 7131 del 10 settembre 2024. Ivi la società ha specificato:

a) di essere una società quotata ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. *p*), del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - T.U.S.P.) in quanto emittente “*in condizioni di continuità nel corso del tempo, a partire dal 2014, strumenti finanziari consistenti in prestiti obbligazionari quotati su mercati regolamentati*”;

b) di non essere tenuta agli “*oneri di motivazione analitica*” previsti dall'art. 5 del T.U.S.P., ritenendo detta disposizione non applicabile alle società quotate e alle loro controllate;

c) né di essere tenuta ad applicare l'art. 8, comma 3, del T.U.S.P. all'operazione acquisitiva in oggetto, giacché si tratterebbe “*di un'operazione indiretta con la quale una società indirettamente controllata da Enti pubblici ha acquistato l'intero capitale della società e ciò non ha né comportato l'acquisto, da parte degli Enti suddetti, della qualità di soci né in ogni caso l'acquisto concerne una società quotata*”.

2.2. A fronte di tale risposta, A.G.C.M. ha emesso il 6 novembre 2024 – ai sensi dell'art. 21-bis, comma 2, della legge n. 287 del 1990 – il già menzionato parere motivato diretto ai Comuni soci di V.E.R.I.T.A.S., oltreché a quest'ultima per

conoscenza, evidenziando come l'operazione di acquisizione di Euroscavi fosse stata condotta in violazione: delle norme sulla concorrenza; degli artt. 7 e 8 del T.U.S.P., secondo cui l'acquisto da parte di un Comune di partecipazioni in società già esistenti deve essere deliberato dal Consiglio Comunale; dell'art. 5 del T.U.S.P., per il quale il suddetto atto deliberativo deve essere analiticamente motivato e trasmesso all'A.G.C.M. e alla Corte dei conti per le valutazioni di competenza.

Segnatamente, col suddetto parere motivato l'Autorità ha ritenuto che *“l'inerzia serbata dalle Pubbliche Amministrazioni socie di V.E.R.I.T.A.S., per aver omissso di adottare e di trasmettere, sin dal luglio 2023, gli atti deliberativi di approvazione dell'operazione in oggetto da assumersi ai sensi del TUSPP, non solo abbia integrato la violazione degli obblighi previsti dagli articoli 5, 7 e 8 del medesimo TUSPP, ma si sia altresì tradotta in un ostacolo allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Autorità, a garanzia e tutela della concorrenza e del mercato. Infatti, l'omessa comunicazione dell'operazione ha impedito all'Autorità l'eventuale esercizio dei poteri di cui all'articolo 21-bis della legge n. 287/1990 e impedisce tuttora una compiuta analisi degli effetti dell'operazione sul mercato interessato”*.

Ancor più nello specifico, per l'Autorità *“è mancata l'adozione e la trasmissione delle deliberazioni contenenti un'analisi che desse conto della necessità della internalizzazione della società Euroscavi S.r.l. da parte della società Lecher Ricerche e Analisi S.r.l., controllata da V.E.R.I.T.A.S., per il perseguimento delle finalità istituzionali delle Amministrazioni socie e, soprattutto, della convenienza economica e sostenibilità finanziaria dell'operazione alla luce dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, con riferimento sia alla scelta di internalizzare l'attività di relining, sia alla scelta dell'operatore economico da internalizzare”*.

Di conseguenza, l'Autorità ha chiesto ai Comuni soci di comunicare, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione dello stesso parere motivato, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza, evidenziando che, laddove entro il suddetto

termine tali iniziative non fossero risultate conformi ai principi concorrenziali espressi, l'Autorità si sarebbe riservata il potere di presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

2.3. Entro il termine citato, quarantadue Comuni hanno adottato un atto di riscontro negativo al parere emesso dall'Autorità, confermando la propria intenzione di non assumere le deliberazioni di approvazione dell'operazione in oggetto (sul presupposto dell'esonero dagli obblighi del T.U.S.P. per le pubbliche amministrazioni socie di società quotate), mentre nove Comuni non hanno fornito alcun riscontro.

Nel dettaglio, i Comuni che hanno ritenuto, con determinazione espressa, di non conformarsi al parere motivato dell'Autorità sono i seguenti: Caorle, Preganziol, Venezia, Stra, Campagna Lupia, Morgano, Santa Maria di Sala, Mira, Camponogara, Campolongo Maggiore, Quarto d'Altino, Mirano, Ceggia, Meolo, Cavallino - Treporti, Fossò, Noventa di Piave, Portogruaro, Cinto Caomaggiore, Zero Branco, Martellago, Concordia Sagittaria, Torre di Mosto, Vigonovo, Teglio Veneto, San Michele al Tagliamento, San Donà di Piave, Noale, Fossalta di Portogruaro, Annone Veneto, Chioggia, Gruaro, Fossalta di Piave, Jesolo, Quinto di Treviso, Cona, Pramaggiore, Spinea, Mogliano Veneto, Salzano, Marcon, Scorzé.

Hanno invece mantenuto il silenzio i seguenti Comuni: Dolo, Pianiga, Eraclea, Fiesso d'Artico, Musile di Piave, Cessalto, Zenson di Piave, Cavarzere, San Stino di Livenza.

3. Dunque l'Autorità, a fronte del rifiuto espresso o tacito di tutti gli enti locali di adeguarsi al proprio parere motivato, ha proposto avverso ciascun Comune un ricorso *ex art. 21-bis* della n. 287 del 1990, tra cui quello ora *sub iudice*, introdotto con il rito camerale previsto dall'art. 87, comma 2, cod. proc. amm. per l'azione avverso il silenzio.

L'Autorità ha affidato le proprie domande a un'unica censura, così rubricata: *“Violazione o falsa applicazione delle norme a tutela della concorrenza e del mercato. Violazione o falsa applicazione dei principi di libertà di iniziativa economica e di*

*libera concorrenza di cui agli artt. 3, 41 e 117 Costituzione. Violazione o falsa applicazione degli artt. 5, 7 e 8 TUSP”.*

Nella prospettiva della ricorrente:

- a) la natura della società a partecipazione pubblica non potrebbe incidere sull'applicabilità delle norme del T.U.S.P. alle pubbliche amministrazioni socie, le quali rimarrebbero soggette agli obblighi ivi previsti anche ove partecipino a società quotate: in particolare, l'art. 1, comma 5, del T.U.S.P. – secondo cui *“le disposizioni del presente decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'art. 2, comma 1, lettera p), nonché alle società da esse controllate”* – sembrerebbe riferirsi alle norme che hanno come dirette destinatarie le medesime società quotate, non invece a quelle che hanno come destinatarie le pubbliche amministrazioni socie;
- b) di conseguenza, anche nel caso di costituzione di società quotata o di acquisto di partecipazione in una società quotata, il singolo Comune socio sarebbe tenuto a rispettare le disposizioni del T.U.S.P. ad esso indirizzate, come quelle sulle finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche (art. 4), sugli oneri di motivazione analitica (art. 5), sugli atti deliberativi da assumere (artt. 7 e 8);
- c) in caso contrario, cioè qualora il T.U.S.P. non fosse applicabile, risulterebbe ammissibile ogni operazione di costituzione o acquisto di partecipazione in società quotate da parte delle pubbliche amministrazioni indipendentemente dalla sussistenza del vincolo di stretta necessità, nonché della convenienza economica e sostenibilità finanziaria dell'operazione: il che equivarrebbe a creare una sorta di “zona franca” che sfuggirebbe a qualsiasi controllo da parte sia dell'Autorità, sia della Corte dei conti, in spregio alle stesse finalità del T.U.S.P. volte *“all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica”*;

d) pertanto, anche la costituzione o l'acquisto di partecipazioni in società quotate, o in società da queste controllate, dovrebbe rispondere all'obbligo di adozione di una specifica delibera da parte delle pubbliche amministrazioni, ai sensi degli artt. 7 e 8 del T.U.S.P., che sia analiticamente motivata secondo quanto disposto dall'art. 5 del T.U.S.P., nonché al conseguente obbligo di trasmissione dell'atto deliberativo all'Autorità, ai sensi del comma 3, del citato art. 5, affinché essa possa procedere all'eventuale esercizio dei poteri di controllo di tutela della concorrenza.

4. Tutti i Comuni evocati in giudizio si sono costituiti, eccependo preliminarmente:

a) l'inammissibilità dei ricorsi per violazione dell'art. 21-*bis* della legge n. 287 del 1990: la legittimazione ad agire riconosciuta all'A.G.C.M., in quanto straordinaria, non potrebbe estendersi al di fuori dell'ambito di applicazione espressamente definito dalla norma, che è tipicamente impugnatorio. Di conseguenza, l'Autorità non sarebbe legittimata a promuovere un'azione avverso il silenzio;

b) l'inammissibilità dei ricorsi per insussistenza di un obbligo a provvedere azionabile con il rimedio avverso il silenzio: A.G.C.M. non contrasterebbe l'inerzia a un dovere di provvedere, bensì l'inattuazione degli obblighi previsti dal T.U.S.P., i quali, se anche vincolassero il singolo Comune nella vicenda in esame, condurrebbero all'assunzione di un atto di organizzazione e di gestione delle proprie partecipate. Non si tratterebbe di un semplice silenzio inadempimento, ma della mancata assunzione dell'atto deliberativo avente ad oggetto l'acquisto (indiretto) di una partecipazione societaria, rispetto alla quale l'art. 8, comma 2, del T.U.S.P. prevede una sanzione autonoma, ossia l'inefficacia del contratto di acquisto della partecipazione stessa;

c) l'inammissibilità dei ricorsi per carenza di interesse: dato che l'operazione societaria in questione si è già perfezionata, gli enti locali non potrebbero che intervenire *ex post*, senza tuttavia che vi sia più alcuna logica utilità, dato che il contratto di acquisto della partecipazione societaria sarebbe inevitabilmente inefficace *ex art. 8, comma 2, del T.U.S.P.*



4.1. I Comuni resistenti hanno altresì argomentato per l'infondatezza dei ricorsi, in specie osservando che: le disposizioni del T.U.S.P. evocate dall'Autorità (artt. 5, 7 e 8) non risulterebbero espressamente applicabili alle società quotate, quindi sarebbero ad esse estranee, in forza della clausola generale prevista dall'art. 1, comma 5; l'obbligo di assumere un previo atto deliberativo motivato e di trasmetterlo all'A.G.C.M. sarebbe limitato al solo caso, estraneo alla fattispecie in esame, in cui l'amministrazione diventi formalmente socia di una società quotata o di una società da quest'ultima controllata (secondo l'art. 8, comma 3); l'operazione acquisitiva non sarebbe stata decisa dall'Amministrazione, bensì dalla propria società *in house* ai fini dell'esercizio del proprio oggetto sociale, in base alla propria autonomia gestionale e con gli strumenti e le procedure ordinariamente a disposizione delle società private; V.E.R.I.T.A.S. avrebbe acquisito l'intero capitale sociale di Euroscavi in qualità di gestore del Servizio Idrico Integrato, in quanto attività funzionale a garantire una più efficiente erogazione del medesimo; l'operazione avrebbe la sostanza di una mera attività di organizzazione interna che, come tale, esulerebbe dall'ambito di applicazione del T.U.S.P. e non determinerebbe la partecipazione indiretta dei Comuni soci in una società con compiti differenti o nuovi da quelli già attribuiti a V.E.R.I.T.A.S. per la gestione del Servizio Idrico Integrato.

5. Si è costituita in giudizio anche V.E.R.I.T.A.S., eccependo l'inammissibilità dei ricorsi, da un lato, per difetto di legittimazione, perché A.G.C.M., con il rimedio straordinario *ex art. 21-bis* della legge n. 287 del 1990, non potrebbe lamentare vizi diversi da quello di violazione dell'interesse pubblico della concorrenza; dall'altro lato, per genericità e apoditticità, perché A.G.C.M. non avrebbe precisato, in modo specifico e concreto, le ragioni per le quali le omissioni contestate ai Comuni avrebbero cagionato un *vulnus* sostanziale alla concorrenza.

5.1. La società controinteressata ha comunque insistito per l'infondatezza delle censure, evidenziando l'erroneità dell'interpretazione di A.G.C.M. tesa a ritenere

applicabile l'art. 5 del T.U.S.P. anche alle acquisizioni di partecipazioni societarie da parte di una società quotata. Detta tesi, per V.E.R.I.T.A.S., non potrebbe essere seguita perché toglierebbe alla clausola generale di cui all'art. 1, comma 5, del T.U.S.P. ogni significato e spazio applicativo, dal momento che il legislatore non potrebbe aver fatto riferimento, per delimitare l'eccezione rispetto all'esonero ivi stabilito, a quanto “*espressamente previsto*” da norme del decreto aventi per dirette destinatarie le società quotate, visto che simili previsioni non esisterebbero. Difatti tutte le previsioni del T.U.S.P. che menzionano espressamente le società quotate non avrebbero per destinatarie dirette tali società, ma le amministrazioni socie (o che intendano divenirne socie).

6. In esito alla camera di consiglio del 12 giugno 2025, il Collegio ha disposto – ai sensi dell'art. 32, comma 2, cod. proc. amm. – la conversione del rito da quello in camera di consiglio, previsto per l'azione avverso il silenzio dall'art. 87, comma 2, cod. proc. amm. a quello abbreviato di cui all'art. 119 cod. proc. amm.

Al riguardo, il Collegio ha rilevato come l'art. 21-*bis*, comma 3, della legge n. 287 del 1990 assoggetti i giudizi instaurati ai sensi del comma 1 – indipendentemente dal concreto atteggiarsi del *petitum immediato* – al solo rito abbreviato di cui all'art. 119 cod. proc. amm, in funzione dell'unicità del bene giuridico protetto (l'interesse pubblico alla libertà della concorrenza e del mercato) e della sottostante *causa petendi*.

7. Successivamente, le parti hanno depositato memorie e repliche, onde insistere per l'accoglimento delle rispettive conclusioni.

8. All'udienza pubblica del 22 ottobre 2025, dopo approfondita discussione, tutti i ricorsi proposti da A.G.C.M., compreso quello in epigrafe, sono stati trattenuti in decisione.

9. In via preliminare, devono ritenersi infondate le succitate eccezioni di inammissibilità.

9.1. Come noto, l'art. 21-*bis* della legge n. 287 del 1990, introdotto dall'art. 35, comma 1, del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, stabilisce, al comma 1, che *“l'Autorità garante della concorrenza e del mercato è legittimata ad agire in giudizio contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti ed i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato”*. Si tratta di una sorta di ricorso per inadempimento al previo parere motivato, a cui va riconosciuta la natura sostanziale di atto di diffida.

Deve ritenersi che l'Autorità, in forza dell'attribuita legittimazione straordinaria ad agire in giudizio, possa proporre non solo l'azione di annullamento contro gli atti amministrativi generali, i regolamenti e i provvedimenti di qualsiasi amministrazione pubblica che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato, bensì tutte le azioni previste dal diritto processuale amministrativo, ivi compresa l'azione avverso il silenzio, nel caso di inerzia o di rifiuto di una determinata amministrazione pubblica di adottare gli atti deliberativi previsti dalla legge e di comunicarli all'Autorità.

Come chiarito dalla Corte Costituzionale (sentenza 14 febbraio 2013, n. 20), sarebbe inesatto riferirsi a questa *legitimatio ad causam* straordinaria come a un *“nuovo e generalizzato controllo di legittimità”*, là dove la norma citata – integrando i poteri conoscitivi e consultivi già attribuiti all'Autorità dagli artt. 21 e seguenti della legge n. 287 del 1990 – prevede un potere di iniziativa finalizzato a contribuire ad una più completa tutela della concorrenza e del corretto funzionamento del mercato (cfr. art. 21, comma 1, legge n. 287 del 1990: *“Allo scopo di contribuire ad una più completa tutela della concorrenza e del mercato, l'Autorità individua i casi di particolare rilevanza nei quali norme di legge o di regolamento o provvedimenti amministrativi di carattere generale determinano distorsioni della concorrenza o del corretto funzionamento del mercato che non siano giustificate da esigenze di interesse generale”*) e, comunque, certamente non generalizzato, perché operante soltanto in

ordine agli atti amministrativi “*che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato*” (cfr., in questo senso, Cons. Stato, Sez. VI, 21 febbraio 2023, n. 1760).

Ebbene, non v'è motivo per circoscrivere detto potere di azione dell'Autorità alla contestazione dei soli atti amministrativi ostacolanti la concorrenza e non dei comportamenti omissivi parimenti lesivi del medesimo interesse pubblico, ai quali va ricondotta l'inerzia tenuta dalle pubbliche amministrazioni in ordine all'adozione degli atti deliberativi prodromici all'acquisizione di partecipazioni societarie. È, infatti, coerente con il bene giuridico protetto dalla norma (la libertà di concorrenza ed il corretto funzionamento del mercato) e con le finalità che con esse si intende perseguire (la crescita e lo sviluppo economico) ritenere che l'Autorità possa esercitare la propria legittimazione straordinaria per accertare l'illegittimità dei comportamenti omissivi assunti in violazione di obblighi di legge posti a tutela del predetto bene giuridico e per condannare l'amministrazione a conformarsi a questi ultimi.

D'altra parte, quanto sopra detto non contrasta con “*l'unicità e unitarietà dell'azione giudiziaria*” delineata dall'art. 21-*bis* della legge n. 287 del 1990 (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 30 aprile 2014, n. 2246): a ben vedere, tali connotati riguardano il procedimento a cui è subordinato l'esercizio del potere di azione in esame – caratterizzato da una prima fase sollecitatoria a carattere consultivo (che si concretizza nel previo parere motivato nel quale sono indicati gli specifici profili delle violazioni riscontrate) e una seconda fase di impugnativa in sede giurisdizionale, qualora l'amministrazione non si conformi al parere stesso –, sicché deve escludersi che i commi 1 e 2 dell'art. 21-*bis* prevedano due distinte forme di tutela del predetto bene giuridico, l'una con accesso diretto ed immediato al giudice e l'altra mediata dalla fase precontenziosa (cfr. Cons. Stato, n. 1760/2023, cit.). Ciò tuttavia non implica che la *legitimatio ad causam*, laddove ne sussistano i presupposti per l'esercizio (ossia la mancata conformazione al parere), sia vincolata alla proposizione di un solo tipo di

rimedio processuale (quello impugnatorio), a fronte del principio generale di atipicità delle azioni.

È, inoltre, indubbio che le norme richiamate da A.G.C.M. nel proprio parere motivato prot. 99402 del 6 novembre 2024, poi trasfuse nell'impugnativa ora in discussione, siano poste a tutela della concorrenza e del mercato.

Come, infatti, chiarito nel medesimo parere, l'art. 5 del T.U.S.P. – nel richiedere una motivazione analiticamente motivata in caso di nascita di un nuovo soggetto societario o di intervento pubblico in una realtà già esistente, con riferimento alla stretta necessità nonché alla convenienza economica e alla sostenibilità finanziaria dell'operazione – *“riflette un favor dell'ordinamento per la promozione della concorrenza, implicando che l'Amministrazione possa assumere direttamente o indirettamente la gestione di attività imprenditoriali solo se (e in quanto) sia in grado di farlo a condizioni più favorevoli di quelle offerte dal mercato”*. Tant'è che il comma 3 dello stesso art. 5 impone all'Amministrazione di inviare *“l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa”*.

Donde l'ammissibilità del ricorso in esame, siccome l'Autorità ha dedotto uno specifico vizio-motivo che corrisponde alla violazione di norme poste a tutela della concorrenza e del mercato.

9.2. Né vale ritenere che l'atto deliberativo assunto successivamente al perfezionamento dell'operazione acquisitiva sia privo di alcuna logica utilità, stante

l'inefficacia del contratto di acquisto delle partecipazioni societarie sancita dall'art. 8, comma 2, del T.U.S.P.

Invero, la norma in commento stabilisce il regime del rapporto contrattuale in caso di “*eventuale mancanza o invalidità dell'atto deliberativo*” al fine di evitare che la conclusione dell'acquisto delle partecipazioni societarie valga a sanare la pregressa omissione o invalidità. In quanto norma sugli effetti del contratto, essa non è idonea a limitare il potere di azione di A.G.C.M. finalizzato a contestare l'inerzia tenuta a monte da ciascuna amministrazione. E ciò al fine di ristabilire il necessario controllo che la stessa Autorità deve esercitare sulle restrizioni alla concorrenza, le quali ben possono derivare dalla internalizzazione di un servizio da parte di una società a partecipazione pubblica in spregio alla procedura prevista *ex lege* per le acquisizioni, che richiede, invece, una motivazione analitica financo rispetto al sacrificio del libero mercato.

9.3. In ogni caso, è opportuno sottolineare – nel solco di quanto esposto dalla ricorrente nella propria replica – che la delibera consiliare di cui si discute, prevista dagli artt. 7 e 8 del T.U.S.P., è un atto amministrativo prodromico all'adozione di un atto negoziale (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., 5 maggio 2014, n. 13): la relativa impugnazione rientra quindi nella giurisdizione del giudice amministrativo, al pari di tutti gli atti con cui l'ente pubblico delibera di costituire una società, parteciparvi, procedere ad un atto modificativo o estintivo, interferire nella sua vita.

Poiché l'art. 21-*bis* della legge n. 287 del 1990 consente a A.G.C.M. di impugnare avanti al Giudice amministrativo la delibera comunale di cui si discute (qualora effettivamente adottata), deve ritenersi che la stessa disposizione autorizzi l'Autorità a promuovere anche un'azione di accertamento dell'illegittimità dell'inerzia del Comune, a fronte dell'inadempimento di uno specifico obbligo di legge posto a tutela della concorrenza, nonché di condanna a provvedere in conformità al parere precontenzioso.

Diversamente, l'Ente rimarrebbe libero di scegliere se adempiere all'obbligo di legge di emettere la delibera analiticamente motivata – ed essere così sottoposto ai controlli di A.G.C.M., in funzione anticoncorrenziale, nonché, sotto il profilo economico-contabile della Corte dei Conti – oppure se sottrarsi ai predetti controlli semplicemente non adottando la delibera: il che sarebbe inammissibile, perché la tutela della concorrenza e del libero mercato non può dipendere dall'arbitrio dell'ente comunale interessato, trattandosi di un preminente interesse pubblico nazionale ed eurounitario. In definitiva, alla stregua di tali considerazioni, si deve concludere che sussistono la legittimazione e l'interesse ad agire in capo ad A.G.C.M. a contestare il mancato adeguamento di tutti i cinquantuno Comuni soci di V.E.R.I.T.A.S. al parere motivato prot. n. 99402 del 6 novembre 2024.

10. Nel merito, l'unico motivo di ricorso proposto da A.G.C.M. è fondato.

È innanzitutto opportuno tracciare il quadro normativo di riferimento.

L'art. 1 del T.U.S.P. statuisce, al comma 1, che *“le disposizioni del presente decreto hanno a oggetto la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta”*, aggiungendo, al comma 5, che *“le disposizioni del presente decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), nonché alle società da esse controllate”*.

Con specifico riferimento all'oggetto del contendere, l'art. 8 del T.U.S.P., rubricato *“Acquisto di partecipazioni in società già costituite”*, prevede, al comma 1, che *“le operazioni, anche mediante sottoscrizione di un aumento di capitale o partecipazione a operazioni straordinarie, che comportino l'acquisto da parte di un'amministrazione pubblica di partecipazioni in società già esistenti sono deliberate secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2”*, puntualizzando, al comma 3, che *“le disposizioni del presente articolo si applicano anche all'acquisto, da parte di pubbliche*

*amministrazioni, di partecipazioni in società quotate, unicamente nei casi in cui l'operazione comporti l'acquisto della qualità di socio”.*

A sua volta, il richiamato art. 7 del T.U.S.P. stabilisce, al comma 1, *“la deliberazione di partecipazione di un’amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con: [...] c) deliberazione del consiglio comunale, in caso di partecipazioni comunali [...]”*, specificando, al comma 2, che *“l’atto deliberativo è redatto in conformità a quanto previsto all’articolo 5, comma 1”*.

Quest’ultima disposizione, infine, prescrive che *“a eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l’acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espresse previsioni legislative, l’atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all’articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all’articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell’azione amministrativa”*.

10.1. Ciò chiarito, deve rilevarsi come le questioni di merito oggetto del contendere si riducano, a ben vedere, all’interpretazione della clausola generale contenuta nell’art. 1, comma 5, del T.U.S.P. (che, difatti, è posta dalle parti del giudizio nell’*incipit* delle rispettive difese).

Secondo A.G.C.M., la disposizione avrebbe una portata limitata alle sole norme del T.U.S.P. che hanno come destinatarie le società, non potendo incidere in alcuna misura sull’applicabilità delle disposizioni del T.U.S.P. rivolte alle pubbliche amministrazioni, benché socie di società quotate. Per i Comuni resistenti e per



V.E.R.I.T.A.S., invece, la stessa disposizione esonererebbe in via generale anche le pubbliche amministrazioni dall'applicazione del T.U.S.P. in relazione alle società quotate, salvo quanto *“espressamente previsto”*, per tali stesse amministrazioni, dalle disposizioni del Testo unico.

In sostanza, il contrasto ermeneutico riguarda il destinatario della clausola derogatoria: rispettivamente, le sole società quotate in quanto tali oppure le pubbliche amministrazioni che detengono o intendono acquisire partecipazioni in società quotate.

10.2. Al fine di risolvere detto contrasto interpretativo è necessario rilevare – riprendendo quanto osservato da Cons. Stato, Ad. Plen., 23 gennaio 2025, n. 1 – come il primario criterio di interpretazione della legge sia quello letterale.

L'art. 12 (rubricato *“Interpretazione della legge”*) delle *“disposizioni sulla legge in generale”* allegate al codice civile dispone infatti che *“nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore”*.

La rilevanza del dato testuale della legge è desumibile anche dall'art. 101 della Costituzione, il quale – nel prevedere che *“i giudici sono soggetti soltanto alla legge”* – dispone il dovere del giudice di darne applicazione, salve le possibilità, consentite da altre disposizioni costituzionali, di emanare una ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale o di dare applicazione a prevalenti regole dell'Unione europea.

Gli altri criteri di interpretazione rilevano solo quando risulti equivoca la formulazione linguistica dell'enunciato normativo e la disposizione presenti ambiguità e si presti a possibili differenti o alternative interpretazioni (per tutte, Cons. Stato, Sez. V, 18 luglio 2024, n. 6440).

10.3. Nel caso di specie, la formulazione linguistica risulta univoca nel senso di ritenere che le disposizioni del T.U.S.P. *“si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate”*.

Il dato letterale è chiaro e insuperabile nell'affermare che le norme del Testo unico trovino applicazione nei confronti delle società quotate solo laddove le stesse norme le includano espressamente tra i loro destinatari. Nessuna deroga è prevista per quanto riguarda gli obblighi posti in capo alle pubbliche amministrazioni, a prescindere dalla natura giuridica della società a cui si riferiscono le partecipazioni detenute o da acquisire. Tant'è che nell'art. 1, comma 5, del T.U.S.P., le medesime amministrazioni non trovano affatto menzione.

È pertanto condivisibile quanto già rilevato dal Consiglio di Stato rispetto alla disposizione in commento, secondo cui detta clausola di esonero *“si riferisce infatti a quelle disposizioni, contenute nel D. L.vo 175/2016, che abbiano come destinatario diretto le società, e non già le amministrazioni pubbliche: tali ad esempio le previsioni contenute nell'art. 6 (Principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società a controllo pubblico), l'art. 11 (Organi amministrativi e di controllo delle società a controllo pubblico), l'art. 12 (Responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate), l'art. 13 (controllo giudiziario sull'amministrazione di società a controllo pubblico), l'art. 14 (crisi di impresa di società a partecipazione pubblica) etc. etc. e così via dicendo”* (cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 18 aprile 2023, n. 3880).

10.4. Del resto, il significato della clausola in esame va ricostruito tenendo in considerazione la legge delega 7 agosto 2015, n. 124, che ha enucleato al primo posto, tra i principi e criteri direttivi, la *“distinzione tra tipi di società in relazione alle attività svolte, agli interessi pubblici di riferimento, alla misura e qualità della partecipazione e alla sua natura diretta o indiretta, alla modalità diretta o mediante procedura di evidenza pubblica dell'affidamento, nonché alla quotazione in borsa o all'emissione di strumenti finanziari quotati nei mercati regolamentati, e individuazione della relativa disciplina, anche in base al principio di proporzionalità delle deroghe*

*rispetto alla disciplina privatistica, ivi compresa quella in materia di organizzazione e crisi d'impresa” (art. 18, comma 1, lett. a).*

Il legislatore delegante ha quindi ritenuto prioritaria la distinzione tra vari “*tipi*” di società, anche in relazione alla quotazione in borsa delle azioni o all’emissione di altri strumenti finanziari, con conseguente differenziazione della disciplina applicabile per ciascun tipo societario, salvo il rispetto del principio di proporzionalità delle deroghe rispetto alla disciplina privatistica prevista per le società di diritto comune. Di conseguenza, il legislatore delegato ha previsto un regime derogatorio per le società quotate, limitando essenzialmente l’area di intervento alle norme che si occupano delle modalità con cui vanno gestite le partecipazioni pubbliche, incluso l’accesso alla quotazione. Nessuna differenziazione invece è stata prevista, a seconda del tipo di società, per gli adempimenti a carico delle amministrazioni socie.

Ne deriva che la natura della società a partecipazione pubblica non può incidere sull’applicabilità delle norme del T.U.S.P. alle pubbliche amministrazioni socie, le quali rimangono soggette agli obblighi ivi previsti anche ove partecipino a società quotate.

10.5. D’altra parte, se anche fosse vero, come sostenuto dalla difesa di V.E.R.I.T.A.S., che “*tutte le previsioni del t.u.s.p. che menzionano espressamente le società quotate non hanno per destinatarie dirette tali società, ma le amministrazioni pubbliche che ne sono socie (o che intendano divenirne socie)*”, comunque da ciò non discenderebbe la necessaria conclusione, fatta propria dalla stessa controinteressata, per cui l’art. 1, comma 5, del T.U.S.P. vada inteso come “*norma che esonera in via generale (anche) le amministrazioni pubbliche dall'applicazione del t.u.s.p. in relazione alle società quotate, salvo quanto «espressamente previsto», per tali stesse amministrazioni pubbliche, dalle disposizioni suddette*”.

Non v’è infatti modo di desumere dall’inequivocabile formulazione della clausola di esenzione – riferita alle sole “*società quotate*” – il riferimento alle amministrazioni

pubbliche socie, dispensando quindi le stesse da ogni adempimento previsto dal T.U.S.P., tenuto anche conto che la medesima clausola, proprio perché norma derogatoria, è soggetta a stretta interpretazione.

10.6. Alla luce di quanto sinora esposto, deve ritenersi che, in base al combinato disposto degli artt. 8, comma 1, e 7, commi 1 e 2, del T.U.S.P., quando una pubblica amministrazione acquisisce una partecipazione societaria, anche indiretta, è tenuta ad assolvere agli oneri di motivazione analitica di cui all'art. 5, commi 1 e 2, del T.U.S.P., con trasmissione della relativa delibera all'A.G.C.M. e alla Corte dei Conti, ancorché detta partecipazione sia stata acquisita per il tramite di una propria società quotata.

Ciò perché le pubbliche amministrazioni possono essere socie, anche indirette, di società di capitali, di diritto comune o quotate, solo se e nella misura in cui dimostrino in modo analitico che tale partecipazione azionaria sia lo strumento necessario e conveniente per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

10.7. L'obbligo delle pubbliche amministrazioni socie di una società quotata di assumere una specifica delibera per l'acquisto indiretto di partecipazioni in una società già costituita s'impone a maggior ragione nel caso in cui detto acquisto sia perfezionato da una società *in house*.

Come evidenziato da V.E.R.I.T.A.S. nella succitata nota prot. n. 71131 del 10 settembre 2024, essa *“è società a capitale interamente pubblico detenuto da cinquantuno Comuni dell'area territoriale della Città Metropolitana di Venezia e della Provincia di Treviso [...] che svolge servizi pubblici [...] nei territori dei Comuni soci, secondo il modello organizzativo in house providing, nel rispetto dei requisiti previsti dalle disposizioni vigenti in materia quali capitale interamente pubblico, attività prevalente a favore dei Comuni soci, controllo analogo”*.

Con l'operazione qui in discussione, una società controllata di V.E.R.I.T.A.S. (Lecher) ha acquistato l'intero capitale sociale di un'ulteriore società (Euroscavi): ne è derivato

che gli enti locali soci di V.E.R.I.T.A.S. partecipino indirettamente, per il tramite di una quotata e nello specifico di una controllata di una quotata, alla società Euroscavi. Ebbene, nonostante V.E.R.I.T.A.S. sia una società quotata in base alla definizione dell'art. 2, comma 1, lett. *p*), del T.U.S.P. – poiché ha emesso in condizioni di continuità nel corso del tempo, a partire dal 2014, strumenti finanziari quotati sui mercati regolamentati –, essa conserva nondimeno la propria natura di società *in house*, in quanto tale soggetta al controllo analogo dei cinquantuno Comuni soci. Sicché l'acquisto, da parte di una controllata della società *in house* direttamente partecipata, di partecipazioni in una società già costituita (che diventano nuove partecipazioni, sia pure indirette, dei Comuni soci) rappresenta una decisione significativa della società *in house*, tale da non poter essere presa autonomamente dalla stessa società, dovendo quindi essere deliberata dagli enti locali soci che esercitano congiuntamente il controllo analogo, con la motivazione prevista dall'art. 5 del T.U.S.P.

10.8. In ragione di quanto suesposto, deve ritenersi, come rilevato nel parere motivato dell'Autorità prot. n. 99402 del 6 novembre 2024, che nel caso di specie sia mancata l'adozione e la trasmissione delle deliberazioni contenenti un'analisi che desse conto della necessità della internalizzazione della società Euroscavi da parte della società Lecher, controllata da V.E.R.I.T.A.S., per il perseguimento delle finalità istituzionali delle amministrazioni socie, nonché della convenienza economica e sostenibilità finanziaria dell'operazione alla luce dei principi di efficienza, efficacia ed economicità, con riferimento sia alla scelta di internalizzare l'attività di *relining*, sia alla scelta dell'operatore economico da internalizzare.

11. In definitiva, il ricorso deve essere accolto.

Per l'effetto, deve dichiararsi l'illegittimità dell'inerzia del Comune resistente, concretantesi nel mancato adeguamento, entro sessanta giorni, al parere motivato prot. n. 99402 del 6 novembre 2024 reso da A.G.C.M. Deve altresì annullarsi la nota del

Comune resistente – ove eventualmente adottata – di riscontro negativo al succitato parere motivato.

Di conseguenza, deve condannarsi il Comune resistente a conformarsi al suddetto parere motivato mediante l'adozione – entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione o dalla notificazione, se anteriore, della presente sentenza – dell'atto deliberativo di approvazione dell'operazione di acquisizione societaria in rilievo, analiticamente motivato in conformità ai commi 1 e 2 dell'art. 5 del T.U.S.P., con successiva trasmissione dello stesso ad A.G.C.M., come disposto dal comma 3 del medesimo art. 5 del T.U.S.P.

12. Sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del giudizio, tenuto conto della novità e della particolarità delle questioni oggetto di causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi, nei limiti e per gli effetti di cui motivazione (punto 11).

Compensa le spese del giudizio.

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

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 22 ottobre 2025 con l'intervento dei magistrati:

Leonardo Pasanisi, Presidente

Nicola Bardino, Primo Referendario

Alberto Ramon, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**

**Alberto Ramon**

**IL PRESIDENTE**

**Leonardo Pasanisi**

**IL SEGRETARIO**