

## AS2049 - VERITAS SPA-INTERNALIZZAZIONE DEL SERVIZIO DI RELINING

Roma, 6 novembre 2024

Comuni soci di Veneziana Energia Risorse Idriche  
Territorio Ambiente Servizi V.E.R.I.T.A.S. S.p.A.

L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, nella sua riunione del 29 ottobre 2024, ha deliberato di rendere un parere motivato, ai sensi dell'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con riferimento all'inerzia serbata dai Comuni soci di Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi V.E.R.I.T.A.S. S.p.A. (di seguito, "V.E.R.I.T.A.S.") per non aver adottato e trasmesso all'Autorità, ai sensi del d.lgs. 9 agosto 2016, n. 175, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (di seguito, "TUSPP"), gli atti deliberativi relativi all'operazione di internalizzazione dell'attività di *relining* del Gruppo V.E.R.I.T.A.S., posta in essere nel mese di luglio 2023 mediante l'acquisto da parte della controllata Lecher Ricerche e Analisi S.r.l. dell'intero capitale sociale della società Euroscavi S.r.l.. Di tale circostanza l'Autorità ha avuto conoscenza in data 10 settembre 2024, a seguito del riscontro fornito a una specifica richiesta di informazioni trasmessa a V.E.R.I.T.A.S..

Al riguardo, l'Autorità intende svolgere le seguenti considerazioni.

In primo luogo, non v'è dubbio che, contrariamente a quanto sostenuto dalla società V.E.R.I.T.A.S., il TUSPP trovi applicazione alle Pubbliche Amministrazioni socie di società quotate.

Come è noto, l'articolo 1, comma 1, lettera p), del TUSPP annovera nella definizione di società quotate sia le società a partecipazione pubblica che emettono azioni quotate in mercati regolamentati, sia "le società che hanno emesso, alla data del 31 dicembre 2015, strumenti finanziari, diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati". Tale qualificazione assume rilievo ai fini dell'individuazione delle disposizioni del TUSPP applicabili alle (o derogabili dalle) società rientranti nella definizione di quotate, ma non dalle Pubbliche Amministrazioni socie, che restano soggette agli obblighi del TUSPP, quale che sia la natura della società costituita o partecipata.

Infatti, l'articolo 1, comma 5, del TUSPP prevede 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".

Come suggerisce la stessa lettera del TUSPP, la restrizione del novero delle disposizioni applicabili alle società quotate ha una portata limitata alle sole norme del TUSPP che hanno come destinatarie le società (come, ad esempio, quelle dettate in materia di disciplina di amministratori e dipendenti), ma non incide in alcuna misura sulla applicabilità delle disposizioni del Testo unico invece rivolte alle Amministrazioni Pubbliche, benché socie di società quotate.

Tale interpretazione è del resto coerente con quanto ripetutamente affermato dalla giurisprudenza amministrativa e contabile, secondo cui: "L'articolo 1, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016, nell'affermare che le disposizioni del decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate, sembra riferirsi alle norme che hanno come dirette destinatarie le medesime società (come, per esempio, quelle dettate dagli artt. 11 e 19, in materia di amministratori e dipendenti), non invece a quelle che hanno come destinatarie le amministrazioni socie, quali quelle che impongono l'approvazione dei piani di revisione. Opinando diversamente, il legislatore avrebbe legittimato, in ragione della quotazione in mercati regolamentati, la detenzione di società non inerenti alla missione istituzionale delle amministrazioni socie (articolo 4) o acquisite/costituite senza previo provvedimento di autorizzazione dell'organo competente debitamente motivato (artt. 5 e 7), etc."<sup>1</sup>.

La stessa interpretazione è desumibile anche da una lettura sistematica del TUSPP. Infatti, l'articolo 14, comma 5, rivolto alle Pubbliche Amministrazioni e finalizzato a vietare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito e rilasci di garanzie a favore di società partecipate che abbiano registrato perdite di esercizio o utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali, prevede un'espressa deroga nel caso in cui la partecipazione abbia a oggetto società quotate. Va da sé che detta deroga non sarebbe stata necessaria se l'articolo 1, comma 5, del TUSPP avesse contenuto una clausola di esclusione generalizzata. Parimenti, l'articolo 18 del TUSPP, nel prevedere che la quotazione di azioni (o altri strumenti finanziari) in mercati regolamentati da parte di una società a controllo pubblico sia preceduta dall'adozione da parte dell'Amministrazione socia di una deliberazione analiticamente motivata (e che preveda altresì uno specifico programma avente a oggetto il mantenimento o la progressiva dismissione del controllo pubblico sulla società quotata), conferma che il legislatore non legittima *tout court* la

---

<sup>1</sup> [Corte dei conti, Sez. Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 19/SSRRCO/2020/REF del 2 dicembre 2020.]

partecipazione di un'Amministrazione Pubblica in una società quotata, ma ne subordina comunque la possibilità al rispetto di un predeterminato procedimento.

Diversamente, ragionando *a contrario*, si finirebbe con il ritenere ammissibile ogni operazione di costituzione o acquisto di partecipazione in società quotate da parte di Amministrazioni Pubbliche, indipendentemente dalla sussistenza del vincolo di stretta necessità, nonché della convenienza economica e sostenibilità finanziaria dell'operazione, creando una sorta di "zona franca" che sfuggirebbe a qualsiasi onere motivazionale, nonché a qualsiasi controllo da parte sia dell'Autorità, sia della Corte dei conti, in spregio alle stesse finalità del TUSPP, vale a dire, *"all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica"* (articolo 1, comma 2, del TUSPP).

Pertanto, l'Autorità ritiene che anche la costituzione di o l'acquisto di partecipazioni in società quotate, o in società da queste controllate, deve rispondere all'obbligo di adozione di una specifica delibera da parte delle amministrazioni, ai sensi degli articoli 7 e 8 del TUSPP, che sia analiticamente motivata secondo quanto disposto dall'articolo 5 del TUSPP, nonché al conseguente obbligo di trasmissione dell'atto deliberativo all'Autorità - ai sensi dell'articolo 5, comma 3 - affinché questa possa procedere all'eventuale esercizio dei poteri di *advocacy* di cui all'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990<sup>2</sup>.

Va osservato che l'articolo 5 del TUSPP prevede a carico della Pubblica Amministrazione che scelga di perseguire l'interesse pubblico mediante il modello societario (mediante costituzione di una società o acquisto di partecipazioni, anche indirette, in società già esistenti), un preciso obbligo di motivazione analitica, che si pone in linea con il principio generale immanente al nostro ordinamento secondo il quale ogni decisione amministrativa deve essere debitamente motivata (cfr. articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241).

La motivazione che l'Amministrazione deve fornire nel proprio atto deliberativo ai sensi del TUSPP è particolarmente articolata, dovendo dar conto anzitutto della necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Amministrazione, come declinate dall'articolo 4 del TUSPP, nonché dimostrare la compatibilità del ricorso allo strumento societario con i principi costituzionali dell'equilibrio dei bilanci (articolo 97, comma 1, della Costituzione) e del buon andamento della Pubblica Amministrazione (articolo 97, comma 2, della Costituzione), esponendo le ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio o attività affidati, la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa e la compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina in materia di aiuti di stato alle imprese.

La previsione dell'articolo 5 del TUSPP riflette un *favor* dell'ordinamento per la promozione della concorrenza<sup>3</sup>, 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. Di conseguenza, la scelta di sottrarre l'affidamento di un servizio o attività al fisiologico confronto di mercato, optando per la soluzione auto-produttiva, deve necessariamente trovare fondamento in dati oggettivi ed attentamente valutati, tali da giustificare il sacrificio che quella scelta arreca alla libertà di concorrenza, che devono confluire negli atti deliberativi dell'Amministrazione ed essere trasmessi all'Autorità, per permetterle di scrutinarli ed eventualmente di intervenire ai sensi dell'articolo 21-*bis* della legge n. 287/1990. Infatti, la costituzione di nuove società a partecipazione pubblica o l'acquisizione di partecipazioni societarie da parte di Amministrazioni Pubbliche, se attuata in violazione delle norme sul TUSPP, costituisce per definizione un ambito in cui l'Autorità è legittimata a intervenire.

La funzione attribuita all'Autorità, come confermato dalla giurisprudenza<sup>4</sup>, ha il chiaro intento di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'Amministrazione, prima che la stessa venga attuata, in ragione degli effetti che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente possono determinare sul mercato e sulla concorrenza (oltre che sulla finanza pubblica, impegnando risorse derivanti dal bilancio dell'Amministrazione). In questa prospettiva, le disposizioni dell'articolo 5 TUSPP impongono un rigoroso onere di motivazione analitica dell'atto deliberativo, nonché la relativa comunicazione all'Autorità, al fine di intercettare tempestivamente eventuali criticità concorrenziali.

Nella situazione in esame, l'Autorità ritiene che l'inerzia serbata dalle Pubbliche Amministrazioni socie di V.E.R.I.T.A.S., per aver omesso 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

---

<sup>2</sup> [In particolare, l'articolo 8 del TUSPP prevede che le operazioni che comportino l'acquisto da parte di un'Amministrazione Pubblica di partecipazioni in società già esistenti siano deliberate secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2, del TUSPP e che l'eventuale mancanza o invalidità di detto atto deliberativo renda inefficace il contratto di acquisto della partecipazione medesima. I richiamati commi 1 e 2 dell'articolo 7 dispongono che, nel caso di partecipazioni comunali, l'organo competente ad adottare la delibera sia il Consiglio Comunale e che tale delibera debba essere analiticamente motivata, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, del TUSPP. Inoltre, l'articolo 5, comma 3, del TUSPP, prevede che la delibera sia trasmessa all'Autorità e alle Corti dei conti per le valutazioni di competenza.]

<sup>3</sup> [Cfr., ex ultimis, Corte costituzionale, 4 aprile 2022, n. 86.]

<sup>4</sup> [Cfr., ex ultimis, Consiglio di Stato, Sez. VI, 18 aprile 2023, n. 3880.]

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.

Nello specifico, 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.

Ai sensi dell'articolo 21-bis, comma 2, della legge n. 287/1990 i Comuni interessati dovranno comunicare all'Autorità, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del presente parere, le iniziative adottate per rimuovere le violazioni della concorrenza sopra esposte. Laddove entro il suddetto termine tali iniziative non dovessero risultare conformi ai principi concorrenziali sopra espressi, l'Autorità potrà presentare ricorso entro i successivi trenta giorni.

IL PRESIDENTE  
*Roberto Rustichelli*

---

***Comunicato in merito al mancato adeguamento dei Comuni soci della società Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi V.E.R.I.T.A.S. S.p.A. al parere motivato espresso dall'Autorità ex articolo 21-bis della legge n. 287/1990, avverso l'inerzia dei Comuni per non aver adottato e trasmesso all'Autorità, ai sensi del TUSPP, gli atti deliberativi relativi all'operazione di internalizzazione dell'attività di relining del Gruppo V.E.R.I.T.A.S., posta in essere nel mese di luglio 2023 mediante l'acquisto da parte della controllata Lecher Ricerche e Analisi S.r.l. dell'intero capitale sociale della società Euroscavi S.r.l.***

L'Autorità, il 29 ottobre 2024, ha deliberato di rendere un parere motivato ai Comuni soci della società Veneziana Energia Risorse Idriche Territorio Ambiente Servizi V.E.R.I.T.A.S. S.p.A. ("V.E.R.I.T.A.S."), ai sensi dell'articolo 21-bis della legge n. 287/1990, con riferimento all'inerzia serbata dai Comuni per non aver adottato e trasmesso all'Autorità, ai sensi del d.lgs. n. 175/2016, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" ("TUSPP"), gli atti deliberativi relativi all'operazione di internalizzazione dell'attività di *relining* del Gruppo V.E.R.I.T.A.S., posta in essere nel mese di luglio 2023 mediante l'acquisto da parte della controllata Lecher Ricerche e Analisi S.r.l. dell'intero capitale sociale della società Euroscavi S.r.l..

L'Autorità ha osservato che il TUSPP trova applicazione alle Pubbliche Amministrazioni socie di società quotate e che la mancata adozione e trasmissione degli atti deliberativi di approvazione dell'operazione in esame ha integrato una violazione degli obblighi previsti dagli articoli 5, 7 e 8 del TUSPP e si è 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, nonché una compiuta analisi degli effetti dell'operazione sul mercato interessato.

Tra il 20 dicembre 2024 e il 7 gennaio 2025 la maggior parte dei Comuni soci di V.E.R.I.T.A.S. ha fatto pervenire il proprio riscontro al parere motivato, confermando la mancata assunzione delle deliberazioni di approvazione dell'operazione in oggetto e sostenendo che il proprio operato non fosse omissivo, in ragione dell'asserito esonero dagli obblighi del TUSPP per le Amministrazioni socie di società quotate.

L'Autorità ha preso atto del mancato adeguamento dei Comuni al parere motivato del 29 ottobre 2024, trasmesso in data 6 novembre 2024, e pertanto ha deliberato, nella riunione del 9 gennaio 2025, di proporre ricorso al TAR Veneto contro l'inerzia dei Comuni soci di V.E.R.I.T.A.S..