

Società pubbliche quotate e obblighi degli enti soci: il TAR Veneto chiarisce la portata dell'art. 1, comma 5, del T.U.S.P.

di Ivan Carino

Data di pubblicazione: 5-5-2026

L'utilizzo di società a partecipazione pubblica che accedono al mercato dei capitali, qualificandosi come "quotate", rappresenta un fenomeno di crescente rilevanza, ponendo complessi interrogativi sui confini della disciplina speciale dettata dal T.U. in materia di società a partecipazione pubblica (T.U.S.P.). La questione centrale è se lo *status* di società quotata possa creare una sorta di "zona franca", esonerando non solo la società stessa, ma anche le amministrazioni pubbliche socie, dagli stringenti obblighi di motivazione, deliberazione e controllo previsti a presidio della concorrenza e dell'efficienza della spesa pubblica. La recente sentenza del TAR Veneto in commento interviene con decisione su questo snodo cruciale, offrendo una lettura rigorosa e letterale della norma derogatoria, riaffermando la piena soggezione degli enti locali ai doveri imposti dal T.U.S.P. anche quando operano attraverso partecipate quotate. La pronuncia si segnala per la sua capacità di tracciare una netta linea di demarcazione tra la disciplina applicabile alla società e gli inderogabili obblighi che gravano sull'ente pubblico socio.

Guida alla lettura

1. Il T.U.S.P. e il regime delle società quotate: quadro normativo e finalità

Il **Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica** (D.Lgs. n. 175/2016) persegue l'obiettivo di "**razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica**" e di **tutela della "concorrenza e del mercato"**. A tal fine, impone alle amministrazioni pubbliche una serie di **vincoli procedurali e sostanziali per la costituzione di società e per l'acquisto o la gestione di partecipazioni societarie**.

Tra gli adempimenti più significativi vi sono quelli previsti dagli **artt. 5, 7 e 8 del T.U.S.P.** In particolare, l'art. 7, in combinato disposto con l'art. 8, stabilisce che **l'acquisto di partecipazioni in società già esistenti, anche in via indiretta, debba essere deliberato dal consiglio comunale**. Tale atto, ai sensi dell'art. 5, deve contenere una **motivazione analitica che dia conto della "necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali"**, della **"convenienza economica e della sostenibilità finanziaria"**, nonché della **compatibilità con i "principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa"**.

Il **comma 3 dello stesso art. 5** impone inoltre la **trasmissione di tale delibera all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) e alla Corte dei conti**, affinché possano

esercitare i rispettivi poteri di controllo. Questa procedura è un presidio fondamentale per assicurare che l'intervento pubblico nell'economia avvenga solo quando strettamente necessario e a condizioni non distorsive del mercato.

Il punto di frizione interpretativa nasce dall'art. 1, comma 5, del T.U.S.P., il quale introduce un regime speciale per le società quotate, stabilendo 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”.

La questione è se questa clausola di esonero si estenda anche alle amministrazioni pubbliche socie, dispensandole dagli obblighi deliberativi e motivazionali quando l'operazione societaria coinvolge una loro partecipata quotata.

2. La vicenda processuale all'esame del TAR Veneto

La controversia decisa dalla sentenza in commento trae origine da un'operazione societaria realizzata da V.E.R.I.T.A.S. s.p.a., società a capitale interamente pubblico partecipata da 51 Comuni e qualificata come "quotata" ai sensi del T.U.S.P. in quanto emittente di prestiti obbligazionari su mercati regolamentati. Nello specifico, V.E.R.I.T.A.S., tramite una sua società controllata (Lecher s.r.l.), ha acquisito l'intero capitale sociale di un'altra società, Euroscavi s.r.l.

L'AGCM, venuta a conoscenza dell'operazione, ha ritenuto che i Comuni soci di V.E.R.I.T.A.S. avessero violato gli artt. 5, 7 e 8 del T.U.S.P., per aver omesso di adottare e trasmettere le necessarie delibere consiliari di approvazione, corredate da un'analitica motivazione. L'Autorità ha quindi emesso un parere motivato ai sensi dell'art. 21-bis della legge n. 287/1990, invitando i Comuni a rimuovere le violazioni riscontrate.

A fronte del rifiuto espresso (o tacito) della totalità dei Comuni, che sostenevano l'inapplicabilità del T.U.S.P. in virtù dello *status* di società quotata di V.E.R.I.T.A.S., l'AGCM ha adito il TAR Veneto, proponendo un'azione per l'accertamento dell'illegittimità dell'inerzia e la condanna degli enti a provvedere.

3. La decisione: l'interpretazione letterale prevale sulla creazione di “zone franche”

Il TAR Veneto ha accolto integralmente il ricorso dell'AGCM, offrendo una disamina rigorosa sia delle questioni procedurali che di merito.

In via preliminare, il Collegio ha respinto tutte le eccezioni di inammissibilità, affermando con forza la **piena legittimazione dell'AGCM a utilizzare lo strumento dell'azione avverso il silenzio**. Secondo il TAR, **il potere di agire in giudizio conferito dall'art. 21-bis della legge n. 287/1990 non è limitato alla sola azione di annullamento, ma si estende a tutte le**

azioni idonee a tutelare il bene giuridico protetto, ovvero la concorrenza. Consentire a un ente di sottrarsi ai controlli semplicemente omettendo di adottare l'atto dovuto – chiarisce il TAR - sarebbe *"inammissibile, perché la tutela della concorrenza e del libero mercato non può dipendere dall'arbitrio dell'ente comunale interessato"*.

Nel merito, la sentenza risolve il contrasto ermeneutico sull'art. 1, comma 5, del T.U.S.P. ancorandosi al primario criterio dell'interpretazione letterale. Il TAR osserva che la disposizione è inequivocabile nel limitare l'applicazione del Testo Unico *"alle società quotate"*, senza menzionare in alcun modo le amministrazioni pubbliche che ne detengono le partecipazioni.

La sentenza afferma in modo lapidario che: *"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"*.

Il Collegio conclude che **la clausola di esonero riguarda le norme che hanno come destinatario diretto la società** (ad es. in materia di organizzazione, gestione, crisi d'impresa), **ma non può in alcun modo incidere sugli obblighi che il T.U.S.P. pone in capo alle amministrazioni socie.** Tali obblighi, finalizzati a garantire la corretta gestione delle risorse pubbliche e la tutela della concorrenza, persistono indipendentemente dalla natura, quotata o meno, della società partecipata.

Il TAR rafforza ulteriormente il suo ragionamento evidenziando che V.E.R.I.T.A.S., **pur essendo "quotata", mantiene la natura di società in house, soggetta al "controllo analogo" dei Comuni soci.** Tale circostanza rende a maggior ragione necessaria una deliberazione da parte degli enti controllanti per un'operazione strategica come l'acquisizione di una nuova società, che non può essere considerata una decisione meramente gestionale e autonoma della partecipata.

4. Separazione tra la disciplina della società e gli obblighi dell'ente socio

La sentenza del TAR Veneto si inserisce in un filone giurisprudenziale volto a interpretare restrittivamente le deroghe al T.U.S.P., ma il suo valore risiede nella chiarezza con cui definisce la ripartizione di obblighi e responsabilità. La pronuncia traccia una **netta separazione tra i due piani:** quello della **disciplina applicabile alla società** e quello degli **adempimenti inderogabili in capo all'ente pubblico socio.**

Le implicazioni sono significative per tutti gli attori coinvolti.

- 1. La Società Pubblica Quotata:** beneficia effettivamente di un **regime derogatorio rispetto alle norme del T.U.S.P.** che la riguardano direttamente, come quelle in materia di *governance* o crisi d'impresa, in favore della disciplina privatistica e di

settore.

2. **L'Amministrazione Pubblica Socia: non può invocare lo *status* di "quotata" della propria partecipata per sottrarsi agli obblighi che la legge le impone in qualità di soggetto pubblico che decide di impiegare risorse della collettività in attività imprenditoriali.** L'obbligo di deliberazione (artt. 7 e 8) e di motivazione analitica (art. 5) rimane pienamente vigente, poiché attiene alla legittimità dell'azione amministrativa a monte della gestione societaria.
3. **L'AGCM: vede confermato il suo ruolo di "guardiano" della concorrenza anche in questo ambito.** La sentenza ne legittima l'intervento non solo contro atti distorsivi, ma anche contro le omissioni che impediscono l'esercizio dei poteri di controllo, riconoscendole la titolarità di un'ampia gamma di strumenti processuali.
4. **Il GA: ribadisce la propria giurisdizione sugli atti con cui l'ente pubblico decide di intervenire nella vita di una società, anche indirettamente, e la propria funzione di garante del rispetto dei principi di legalità, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.**

In conclusione, la decisione del TAR Veneto costituisce un **importante baluardo contro interpretazioni elusive che rischierebbero di vanificare le finalità del T.U.S.P.**

Riaffermando che la **natura della società partecipata non può schermare l'amministrazione socia dai suoi doveri pubblicistici**, la sentenza assicura che la scelta di accedere al mercato dei capitali non si traduca in una diminuzione della trasparenza, della responsabilità e della sottoposizione ai controlli a tutela della concorrenza e della finanza pubblica.

https://mdp.giustizia-amministrativa.it/visualizza/?nodeRef=&schema=tar_ve&nrg=202500116&nomeFile=202600110_01.pdf&subDir=Provvedimenti

