



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai magistrati:

Ugo MONTELLA	Presidente (relatore)
Paolo ONELLI	Consigliere
Enrico TEDESCHI	Consigliere
Bruno LOMAZZI	Primo Referendario
Andrea DI RENZO	Primo Referendario
Chiara GRASSI	Primo Referendario
Federica LELLI	Referendario

DELIBERAZIONE

ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175

COMUNE DI CASACANDITELLA (CH)

Visti gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, e 119 della Costituzione;

visto il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante *"Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti"*;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante *"Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti"*;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, di approvazione del *"Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti"*;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante *“Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali”* e successive modificazioni ed integrazioni;

visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 recante *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”*;

visto il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante *“Norme in materia ambientale”*, in particolare la Parte Quarta;

visto il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 recante *“Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica”*;

visto il decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 recante il nuovo *“Codice dei contratti pubblici”*;

vista la legge regionale della Regione Abruzzo 21 ottobre 2013, n. 36 recante *“Attribuzione delle funzioni relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alla legge regionale 19 dicembre 2007, n. 45 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti)”*;

vista la deliberazione n. 16/2026/INPR del 12 febbraio 2026, con la quale la Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo ha approvato il Programma di controllo per l’anno 2026;

vista la ripartizione tra i magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 16 febbraio 2026, n. 3;

vista la deliberazione di Consiglio Comunale n. 6 del 16 marzo 2026 avente ad oggetto *“Approvazione della Relazione redatta ai sensi dell’art. 5 del D.Lgs. n. 175 del 2016 e delle Relazioni redatte ai sensi degli artt. 14 e 17 del D.Lgs. n. 201 del 2022. Acquisizione della partecipazione societaria in Eco.Lan. S.p.A. e contestuale affidamento in house providing della gestione integrata del servizio di igiene urbana”* e la documentazione allegata;

vista l’ordinanza n. 11 del 23 aprile 2026, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l’odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Presidente Ugo MONTELLA.

PREMESSA

Il Comune di Casacanditella (CH) versa in stato di dissesto finanziario, dichiarato con deliberazione del Consiglio comunale n. 10 del 4 agosto 2022, a seguito dell’accertamento, in sede di approvazione del rendiconto di gestione 2021, di un rilevante disavanzo di amministrazione pari a euro -2.752.005,20. A seguito della dichiarazione di dissesto, è stato

nominato l'Organo straordinario di liquidazione ed è stato altresì aperto un conto speciale destinato alla gestione delle risorse finanziarie necessarie al risanamento dell'ente.

Come noto, dalla dichiarazione di dissesto e sino all'approvazione dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, ai sensi dell'art. 261 del TUEL, la gestione finanziaria dell'ente è soggetta ai vincoli previsti dall'art. 250 del TUEL, che impone una rigorosa disciplina della spesa e limita l'operatività dell'ente alle sole attività strettamente necessarie, nel rispetto dell'equilibrio finanziario.

Ciò nondimeno, anche in presenza di dissesto, l'ente locale è tenuto ad assicurare la continuità dei servizi pubblici essenziali, tra i quali rientra il servizio di gestione dei rifiuti urbani. Tale servizio, infatti, non può essere interrotto e deve essere garantito nel rispetto dei principi di efficienza, economicità e sostenibilità finanziaria, anche attraverso eventuali interventi di riorganizzazione delle modalità di gestione.

In tale contesto, deve ritenersi che l'ente non perda la propria capacità di determinazione in ordine alle modalità di gestione dei servizi pubblici locali, potendo quindi adottare deliberazioni ai sensi dell'art. 5 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP), anche al fine di organizzare o riorganizzare il servizio di gestione dei rifiuti mediante il ricorso a modelli societari. Resta fermo che tali scelte devono essere compatibili con i vincoli derivanti dalla procedura di dissesto e sorrette da adeguate valutazioni in ordine alla sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione.

In relazione a tali deliberazioni, trova applicazione il controllo della Corte dei conti previsto dalla normativa vigente, volto a verificare la conformità delle scelte dell'ente ai principi di sana gestione finanziaria e agli obiettivi di risanamento.

Si rappresenta, infine, che con decreto del Ministero dell'Interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali, prot. n. 2748 del 30 gennaio 2025, è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato per il triennio 2022-2024, con conseguente avvio della fase di attuazione del piano di riequilibrio, cui l'ente è tenuto a conformare la propria gestione finanziaria.

FATTO

Con pec del 10 aprile 2026, acquisita al protocollo di questa Sezione con il prot. n. 1102, il Comune di Casacanditella (CH) trasmetteva, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - TUSP), la delibera di Consiglio comunale n. 6 del 16 marzo 2026 avente ad oggetto "*Acquisizione della*

partecipazione in Eco.Lan. s.p.a. e contestuale affidamento in house della gestione integrata del servizio di igiene urbana".

A supporto l'Ente allegava:

- 1) Allegato 1: Relazione Tecnica per l'esecuzione dei servizi di igiene urbana nel territorio comunale di Casacanditella;
- 2) Allegato 2: Piano Economico e finanziario dell'affidamento-PEFA;
- 3) Allegato 3: Relazione ex art. 14 del D.Lgs. n. 201/2022;
- 4) Allegato 4: Relazione ex art. 17 del D.Lgs. n. 201/2022;
- 5) Allegato 5: Relazione ex art. 5 del D.Lgs. n. 175/2016;
- 6) Allegato 6: Relazione di asseverazione del PEFA presentato dalla Eco.Lan s.p.a.;
- 7) Allegato 7: bozza del contratto per la gestione del servizio di igiene urbana secondo il modello ARERA;
- 8) Allegato 8: Capitolato d'oneri;
- 9) Allegato 9: Disciplinare tecnico;
- 10) Allegato 10: DUVRI;
- 11) Allegato 11: Relazione illustrativa degli amministratori sulla proposta di aumento di capitale;
- 12) Allegato 12: Relazione del collegio sindacale della Eco.Lan. s.p.a.;
- 13) Allegato 13: schema di Statuto dopo l'aumento di capitale.

Nella citata deliberazione consiliare, il Comune di Casacanditella fa presente che, essendo in scadenza l'attuale contratto d'appalto con l'affidatario del servizio, è risultato necessario per l'Ente assumere nei tempi le dovute decisioni in merito alle future modalità di affidamento del servizio di igiene urbana nel territorio comunale, in coerenza con le vigenti disposizioni normative nazionali e regionali.

A tal fine, la Giunta comunale, con deliberazione n. 13 del 29 aprile 2025, ha manifestato la volontà di attuare un processo di miglioramento e riprogrammazione delle attività legate all'intero ciclo di gestione dei servizi di igiene urbana attraverso l'attuazione di nuove politiche economiche e strategiche ed ha ritenuto di perseguire tali obiettivi mediante l'affidamento del servizio alla società Eco.Lan. s.p.a. attraverso l'acquisto di una quota di capitale sociale, dando mandato agli uffici comunali di intraprendere le necessarie verifiche ed avviare l'iter tecnico-amministrativo.

L'Amministrazione comunale, di conseguenza, si è trovata nella necessità di procedere all'individuazione della modalità di affidamento del servizio in coerenza con le disposizioni normative vigenti.

La deliberazione di CC n. 6/2026 è stata pertanto adottata nel rispetto dell'art. 42, comma 1, lett. e) del d.lgs. n. 267/2000 che attribuisce al Consiglio comunale la competenza in merito all'organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione dei pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali, affidamento di attività o servizi mediante convenzione.

Con essa il Comune ha ritenuto di approvare la proposta tecnico-economica presentata dalla **ECO.LAN. s.p.a.** per la gestione del servizio di igiene urbana, e connesse sue attività, e di acquisire quota parte delle azioni della citata società.

DIRITTO

Il vigente articolo 5, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 (TUSP), come modificato dall'art. 11, comma 1, lett. a), della legge 5 agosto 2022, n. 118, attribuisce alla Corte dei conti una specifica funzione di verifica sulle delibere di autorizzazione alla costituzione di società o all'acquisizione di partecipazioni da parte delle amministrazioni pubbliche.

In particolare, prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione (diretta o indiretta) sia trasmesso dall'Amministrazione pubblica procedente all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (che può esercitare i poteri attribuiti dall'art. 21-bis della legge n. 287/1990) e alla competente Sezione di controllo della Corte dei conti, che deve deliberare, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del medesimo art. 5, nonché dagli artt. 4, 7 e 8 del medesimo d.lgs. n. 175, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Ove la Corte dei conti si esprima positivamente o non adotti alcuna pronuncia entro il termine previsto, l'Amministrazione istante può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione. Laddove invece la Corte si pronunci con un parere, in tutto o in parte, l'Amministrazione interessata può procedere comunque, previa motivazione che espliciti analiticamente le ragioni per le quali intende discostarsi dal parere (art. 5, comma 4, TUSP). Ne consegue che un'eventuale pronuncia negativa della Corte dei conti non produce un effetto preclusivo dell'acquisizione di efficacia della delibera, potendo l'Amministrazione procedente, ove ritenga di non

conformarsi a quanto rilevato, motivare analiticamente le ragioni a sostegno della propria scelta.

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nella pronuncia nomofilattica n. 16/QMIG/2022, hanno osservato come la funzione attribuita alla Corte dei conti dal novellato art. 5, comma 3, TUSP, postuli l'espletamento di una peculiare attività di controllo avente carattere preventivo, di cui il legislatore ha individuato i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti. Tale funzione trova fondamento nell'esigenza *"di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'Amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili"*.

In particolare, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento dell'Ente contenga un'analitica motivazione sui seguenti profili: **1)** necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dall'art. 4 TUSP); **2)** ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; **3)** compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa; **4)** assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina in materia di aiuti di Stato alle imprese; **5)** sottoposizione dell'atto deliberativo a forme di consultazione pubblica.

La verifica si estende, inoltre, al rispetto della procedura per l'adozione della delibera e al contenuto dell'atto, come disciplinati dagli artt. 7 e 8 TUSP.

Tanto premesso, nei paragrafi che seguono si procede al vaglio della deliberazione di Consiglio comunale del 16 marzo 2026, n. 6 del Comune di Casacanditella (CH), nonché dell'allegata documentazione.

1.Premessa: la normativa di riferimento in materia di gestione del servizio di igiene urbana.

Il ciclo dei rifiuti costituisce un servizio pubblico locale, la cui disciplina in Italia è regolata da normative nazionali e regionali specifiche. La disciplina fondamentale è contenuta nella Parte quarta del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 recante *"Norme in materia ambientale"* a mente del quale il servizio di gestione dei rifiuti urbani ricomprende le **attività di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti**, compresa la vigilanza e la post-

gestione (art. 183, comma 1, lett. n). Tali attività vengono svolte secondo criteri di efficienza, efficacia, economicità, trasparenza nonché fattibilità tecnica ed economica (art. 178).

Sotto il profilo organizzativo, l'art. 200, rubricato "*Organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani*", dispone che la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali (ATO) in cui l'Autorità d'ambito aggiudica il servizio mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie secondo la disciplina vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali (art. 202).

Nelle more dell'avvio della gestione sovra comunale del servizio resta in ogni caso ferma l'autonomia dei singoli comuni nella sua organizzazione su base comunale e nell'individuazione delle modalità di affidamento, tra quelle ritenute ammissibili dall'ordinamento interno. In particolare, l'art. 198 affida ai Comuni il compito di continuare "*la gestione dei rifiuti urbani avviati allo smaltimento nelle forme di cui all'art. 113, comma 5, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267*" fino a che non sia avviato il servizio dal soggetto aggiudicatario della gara ad evidenza pubblica indetta dall'Ente di governo dell'ambito ai sensi dell'art. 202, e cioè del soggetto selezionato dall'Autorità d'ambito ottimale.

Il d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, recante "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*", ha introdotto una disciplina generale dei servizi di interesse economico generale prestati a livello locale, stabilendo principi comuni, uniformi ed essenziali oltre che le condizioni, anche economiche e finanziarie, per raggiungere e mantenere un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento nell'accesso universale e i diritti dei cittadini e degli utenti (art.1).

L'art. 14, segnatamente, individua le diverse modalità di gestione di un servizio pubblico, incluso il **servizio di igiene urbana**, disponendo quanto segue: "*Tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'art. 3, l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:*

- *affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dall'art. 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;*
- *affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'art. 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea;*

- *affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'art. 17;*
- *limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'art. 114 del TUEL".*

La scelta della modalità di gestione va poi individuata sulla base di specifica istruttoria, necessaria al fine di rappresentare le motivazioni e le ragioni della scelta della forma di affidamento preferita dall'Ente affidante (comma 2).

Qualora l'Ente opti per la **gestione del servizio in house**, dovrà quindi attenersi alle disposizioni di cui all'art. 17 del d.lgs. 201/2022 secondo cui " (...) *gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando, anche sulla base degli atti e degli indicatori di cui agli articoli 7, 8 e 9, i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30*" (comma 2).

Per i servizi pubblici locali a rete, alla deliberazione di cui al comma 2 è allegato un piano economico-finanziario che, fatte salve le discipline di settore, contiene anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari (...) o da una società di revisione (...) o da revisori legali" (comma 4).

Avvalora la normativa citata, il d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 "Codice dei contratti pubblici", che all'art. 7 rubricato "Principio di auto-organizzazione amministrativa" al comma 1 prevede che "Le pubbliche amministrazioni organizzano autonomamente l'esecuzione di lavori o la prestazione di beni e servizi attraverso l'auto-produzione, l'esternalizzazione e la cooperazione nel rispetto della disciplina del codice e del diritto dell'Unione europea"; al comma 2 dispone che "Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono affidare direttamente a società in house lavori, servizi o forniture, nel rispetto dei principi di cui agli articoli 1, 2 e 3. Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano per ciascun affidamento un provvedimento motivato in cui danno conto dei

vantaggi per la collettività, delle connesse esternalità e della congruità economica della prestazione, anche in relazione al perseguimento di obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità, qualità della prestazione, celerità del procedimento e razionale impiego di risorse pubbliche. In caso di prestazioni strumentali, il provvedimento si intende sufficientemente motivato qualora dia conto dei vantaggi in termini di economicità, di celerità o di perseguimento di interessi strategici".

A sua volta, la Regione Abruzzo con la legge regionale 21 ottobre 2013, n. 36, recante *"Attribuzione delle funzioni relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alla legge regionale 19 dicembre 2007, n. 45 (Norme per la gestione integrata dei rifiuti)"*, ha dettato norme specifiche per l'organizzazione territoriale e l'esercizio appropriato delle funzioni pubbliche relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, previste dal d.lgs. n. 152/2006, già esercitate dalle Autorità d'Ambito (A.d.A.), nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione con gli enti locali, individuando, al fine di garantire una gestione unitaria del servizio, un Ambito Territoriale Ottimale unico regionale, "ATO Abruzzo", denominato AGIR - "Autorità per la gestione integrata dei rifiuti urbani".

Con tale legge la Regione ha stabilito da un lato che le funzioni già esercitate dall'A.d.A. sono trasferite ai comuni che le esercitano obbligatoriamente tramite l'AGIR, dall'altro ha disciplinato il regime transitorio prevedendo che i soggetti pubblici e privati esercenti a qualsiasi titolo attività di gestione dei servizi pubblici locali assicurano l'integrale e regolare prosecuzione delle attività medesime ai sensi della normativa comunitaria e nazionale vigente sino all'istituzione e organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte dell'AGIR (art. 17).

2. Analisi e valutazione dell'opzione gestionale scelta.

-Rispetto dei vincoli tipologici e finalistici (artt. 3 e 4 TUSP)

Procedendo con l'analisi dell'operazione in esame, si rileva che la società Eco.Lan. s.p.a. ha natura di società per azioni a totale capitale pubblico, costituita da 67 Comuni soci. Pertanto, rientra nei modelli societari consentiti dall'art. 3, comma 1, TUSP.

Quanto ai vincoli finalistici, l'art. 4 TUSP pone il divieto, per le amministrazioni pubbliche, di costituire società o acquisire partecipazioni in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, elencando, a tale scopo, ai commi 2 e seguenti, le attività consentite tra

cui rientra l'attività di gestione del servizio di igiene urbana. In dettaglio, Eco.Lan. s.p.a. soddisfa tutte le fattispecie ammesse dalla norma: produzione di un servizio di interesse generale; realizzazione e gestione di opere pubbliche, nonché opere di valorizzazione energetica dei rifiuti; autoproduzione di beni e servizi strumentali all'ente e agli enti pubblici partecipanti e svolgimento delle loro funzioni; servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie¹.

-L'onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria (art. 5, comma 1, TUSP)

La sostenibilità finanziaria, come osservato dalle Sezioni riunite, *“assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell'operazione di investimento societario che l'amministrazione intende effettuare; l'altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato”* (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG).

Sotto il profilo oggettivo, la sostenibilità finanziaria sottende la capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. Tale requisito deve essere puntualmente analizzato dall'Amministrazione precedente. In tal senso, le Sezioni riunite, nella già menzionata deliberazione, hanno osservato come l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione delle partecipazioni dovrebbe essere suffragato dallo sviluppo di un approfondito *business plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende espletare, accompagnato da apposite note esplicative che ne espongano le ipotesi di sviluppo (es. natura dei ricavi e relativa fonte; evoluzione dei costi; indicatori di bilancio).

La sostenibilità finanziaria, pertanto, attiene *“alla capacità di un progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso in autonomia del finanziamento e, in particolare, nel campo societario, tale parametro concerne le caratteristiche oggettive dell'operazione che l'amministrazione intende effettuare, riferendosi specificamente alla capacità della società, attraverso l'esercizio di un'attività economica, ovvero di un'attività esercitata con metodo economico (idoneo a generare ricavi), di assicurare, autonomamente e per un congruo lasso di tempo, l'equilibrio economico-*

¹ ECO.LAN. s.p.a. in qualità di Stazione Appaltante e Centrale di Committenza qualificata, può svolgere l'esercizio delle attività e le funzioni di Centrale di Committenza di cui agli articoli 62 e 63 del Codice dei Contratti Pubblici, assicurando ai Comuni il supporto organizzativo, gestionale e tecnologico necessario.

finanziario tra costi e ricavi” (cfr. Corte dei conti, Sezioni Riunite, deliberazioni n. 16,18,19 del 2022).

Per quanto concerne il profilo soggettivo, la sostenibilità finanziaria dell’operazione di costituzione di una società o di acquisto di una partecipazione deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell’Amministrazione procedente, al fine di vagliare la compatibilità dell’investimento iniziale, e dei potenziali successivi trasferimenti alla società, con la situazione finanziaria dell’Ente.

Le Sezioni riunite hanno, inoltre, affrontato la questione dell’estensione del sindacato della Corte dei conti, giungendo alla conclusione che, trattandosi di un ambito caratterizzato da discrezionalità tecnica, la verifica della sostenibilità finanziaria dovrà *“avere ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall’Amministrazione, valutandone la completezza, l’adeguatezza e l’approfondimento. Il requisito della completezza implica la verifica che l’istruttoria condotta dall’Amministrazione contenga tutti gli elementi informativi per la comprensione del progetto deliberato. Il parametro dell’adeguatezza, invece, si riferisce alla valutazione dell’intensità degli approfondimenti istruttori richiesti, da modularsi in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell’operazione societaria deliberata”*.

Procedendo con l’analisi dell’operazione *de qua*, sotto il profilo oggettivo il Comune di Casacanditella (CH) ha provveduto, tra gli altri, ad inviare il Piano Economico-Finanziario di Affidamento (PEFA) della società Eco.Lan. s.p.a., corredato dalla relazione illustrativa degli amministratori sulla proposta di aumento del capitale sociale con esclusione del diritto di opzione ai sensi dell’art. 2441, comma 5, c.c. (approvata dal C.d.A. della società), dalla relazione di accompagnamento, dalla relazione di asseverazione del Revisore legale e dal nuovo schema di Statuto della Eco.Lan. s.p.a., giustificato dall’aumento del capitale sociale. La documentazione si pone il primario obiettivo di dimostrare la congruità, la coerenza e la sostenibilità economico-finanziaria del progetto presentato per l’assunzione dei servizi di igiene urbana. In tale ottica viene evidenziata la proiezione, su base annuale e per l’intero periodo di durata dell’affidamento (previsto in 10 anni decorrenti dalla stipula del contratto), dei costi e dei ricavi, degli investimenti e delle relative coperture, nonché la specificazione dell’assetto economico-patrimoniale relativamente al servizio svolto nei confronti del Comune, del capitale proprio investito e dell’eventuale ammontare dell’indebitamento.

Nel dettaglio, l'operazione di ingresso nella compagine della Eco.Lan s.p.a. prevede una spesa per il primo anno pari ad euro 130.693,45, oltre IVA al 10% (quindi pari ad euro 143.762,79) per la durata di dieci anni. Al Comune di Casacanditella sono riservate 4.785 azioni del valore unitario di euro 1,00, di cui 2.393 azioni ordinarie e 2.292 azioni speciali, al prezzo complessivo di euro 15.054,66 (euro 4.785,00 a titolo di capitale sociale ed euro 10.269,66 a titolo di sovrapprezzo azioni).

In sostanza, il suddetto Piano evidenzia come la società Eco.Lan. s.p.a. abbia la capacità di sostenere importanti ed improrogabili interventi ed investimenti nella gestione del servizio di igiene urbana nel Comune di Casacanditella.

Sotto il profilo soggettivo, la delibera di Consiglio comunale rappresenta come il ricorso alla Società rappresenti una soluzione complessivamente conveniente e sostenibile per l'Amministrazione comunale, la quale, rispetto all'eventuale ricorso ad una procedura di gara, ritiene preferibile procedere all'affidamento diretto dei servizi tramite ricorso a società partecipata a capitale interamente pubblico, operante secondo il modello dell'*in house providing*.

Attraverso la partecipazione in Eco.Lan. s.p.a., l'Ente può garantire la piena conformità alla normativa vigente, assicurare il controllo analogo e partecipativo sulla gestione, promuovere l'efficienza organizzativa e la qualità del servizio, nonché realizzare un modello di governance trasparente, stabile e sostenibile nel lungo periodo.

L'affidamento ad Eco.Lan. S.p.A. rappresenta, pertanto, uno strumento funzionale al perseguimento delle finalità istituzionali del Comune, in linea con gli obiettivi dell'economia circolare, con la regolazione ARERA e con la pianificazione regionale d'ambito, garantendo la massima coerenza tra interesse pubblico, controllo gestionale e sostenibilità economica.

Il ricorso all'affidamento *in house* consentirebbe, dunque, al Comune di disporre di una soluzione efficace in grado di combinare in modo equilibrato il trasferimento dei rischi e delle responsabilità operative in capo ad un soggetto terzo, con il mantenimento in capo all'Amministrazione della possibilità di monitorare e controllare la Società per tutta la durata dell'affidamento, potendo anche intervenire prontamente in caso si riscontrassero difficoltà tali da inficiare il servizio.

-La convenienza economica, la gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato e la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Come accennato, oltre alla sostenibilità finanziaria l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione deve essere analiticamente motivato anche in relazione alla convenienza economica dell'operazione e alla compatibilità della stessa con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Sul punto, la più volte richiamata deliberazione delle Sezioni riunite n. 16/2022/QMIG ha precisato che la motivazione deve dare conto *“sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'amministrazione (profilo dell'efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità). In merito al primo versante, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nel business plan, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy, eventualmente sintetizzabili in indicatori di output e outcome. Quanto al secondo profilo, è lo stesso art. 5, comma 1, del TUSP ad esplicitare i termini della valutazione, che dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili. Ciò dovrà avvenire comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili”*.

Trattandosi, anche in questo caso, di valutazioni che impingono nella discrezionalità tecnica, lo scrutinio dell'atto deliberativo rimesso alla Corte dei conti è teso ad accertare che l'istruttoria condotta dall'Amministrazione procedente abbia ragionevolmente confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle possibili forme di gestione, tenendo in debita considerazione la qualità del servizio erogato e il diverso grado di efficienza, mediante un calcolo dettagliato di costi e benefici di ciascuno di essi.

In relazione alle diverse forme di gestione del servizio di igiene urbana alternative *all'in house providing*, nell'atto deliberativo in esame, nonché nella Relazione ex art. 5, si evidenzia che la gestione diretta, che comporta l'erogazione del servizio mediante strutture, personale e mezzi propri dell'Amministrazione non risulterebbe praticabile per il servizio di igiene urbana, poiché classificato tra i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. La possibilità di una gestione in economia per tali servizi viene esclusa dal vigente d.lgs. n. 201/2022, il quale prevede che l'erogazione possa avvenire esclusivamente mediante gara o affidamento *in house*.

In merito all'affidamento tramite evidenza pubblica, nella deliberazione consiliare in esame e nell'allegata Relazione ex artt. 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022, il Comune fa, inoltre, presente che la legge della Regione Abruzzo n. 36 del 2013, recante "*Attribuzione delle funzioni relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alla legge regionale 19 dicembre 2007, n. 45*", impedisce, per la scelta della modalità di gestione, il ricorso all'evidenza pubblica (art. 17, commi 13 e 14). Tale norma preclude, infatti, agli enti locali di disporre autonomamente nuovi affidamenti (mediante gara) nelle more dell'affidamento del servizio integrato nell'intero ambito (o sub ambito) da parte di AGIR, salvo affidamento *in house* o stipula di un contratto "ponte" con intervento dell'Autorità stessa.

Le predette Relazioni, inoltre, evidenziano: il raggiungimento del principio del risultato (art. 1, d.lgs. n. 36/2023, "Codice dei contratti pubblici") in quanto dalla proposta tecnico-economica rimessa dalla Eco.Lan. s.p.a. si evince il raggiungimento del miglior rapporto possibile tra qualità del servizio offerto e prezzo da sostenere, nel rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità; il raggiungimento del principio della fiducia (art.2), vista la prontezza dimostrata dalla Società nella risoluzione di problematiche e nella trasmissione dei dati richiesti; nonché il raggiungimento del principio dell'accesso al mercato (art.3), considerato che alla base delle suddette Relazioni vengono adottati i criteri motivazionali della scelta dell'*in house*, rispettando quindi i principi di concorrenza, di imparzialità, di non discriminazione, di pubblicità, trasparenza e di proporzionalità dell'azione amministrativa.

Ciò posto, nel fare rinvio al precedente paragrafo per quanto concerne le valutazioni condotte dall'Ente circa la gestione diretta o esternalizzata del servizio, occorre sottolineare che l'operazione in esame si pone il primario obiettivo di promuovere l'efficientamento del servizio di igiene urbana soprattutto in termini qualitativi e innovativi, in linea con le iniziative in materia di corretta gestione dei rifiuti che il Comune di Casacanditella intende sviluppare.

-Compatibilità dell'intervento con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (art. 5, comma 2, TUSP).

L'articolo 5, comma 2, TUSP stabilisce, infine, che l'atto amministrativo di acquisizione della partecipazione debba dare atto della 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 suddetta compatibilità deve essere supportata da un'adeguata attività istruttoria da parte dell'Amministrazione, volta a evidenziare l'assenza di potenziali rischi di lesione della concorrenza (cfr., *ex plurimis*, Corte Cost., sentenza n. 142/2018).

Sul punto, l'ingresso del Comune nella compagine azionaria della Eco.Lan. s.p.a. ed il conseguente affidamento del servizio di igiene urbana sono compatibili sia con la disciplina europea in materia di aiuti di stato alle imprese, sia con quella in materia di evidenza pubblica nell'affidamento dei servizi, in quanto i Soci esercitano un controllo analogo a quello esercitato sulle proprie strutture e servizi, secondo il modello dell'*in house providing* (ai sensi di quanto disposto dal d.lgs. n. 36/2023 e dall'art. 16 del d.lgs. n. 175/2016), e la società svolge attività solo in favore dei Soci.

Avvalora quanto detto la allegata Relazione ex art. 5 del TUSP nella quale il Comune dichiara che i corrispettivi riconosciuti per i servizi ambientali erogati da Eco.Lan. s.p.a sono compensazioni che non rappresentano aiuti di stato e sono automaticamente compatibili con il diritto comunitario.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, pronunciandosi ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del TUSP, rende **parere positivo** in merito all'acquisto di quote di partecipazione nella società pubblica Eco.Lan. s.p.a. e all'affidamento *in house* del servizio di igiene urbana.

Si fa riserva di ogni altra valutazione nell'esercizio delle funzioni di controllo ai sensi dell'art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005 nonché dell'art. 20 TUSP.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Casacanditella (CH);

ORDINA

la pubblicazione della presente deliberazione sul sito internet dell'Amministrazione entro i termini di cui all'art. 5, comma 4, TUSP.

Così deliberato nella camera di consiglio del 28 aprile 2026.

Il Presidente e relatore

Ugo MONTELLA

Depositata in segreteria

Il Funzionario Preposto