



REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per la Campania

La Sezione regionale di Controllo per la Campania, composta dai Magistrati:

Dott.	Massimo Gagliardi	Presidente
Dott.	Alfredo Grasselli	Presidente Aggiunto
Dott.	Emanuele Scatola	Primo Referendario
Dott.ssa	Ilaria Cirillo	Primo Referendario
Dott.	Domenico Cerqua	Primo Referendario
Dott.ssa	Stefania Calcari	Primo Referendario
Dott.	Tommaso Martino	Primo Referendario
Dott.ssa	Giovanna Olivadese	Primo Referendario
Dott.	Ilvio Pannullo	Referendario
Dott.	Marco Nappi Quintiliano	Referendario
Dott.ssa	Concetta Ilaria Ammendola	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 29.04.2026

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

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;

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP);

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 (Deliberazione n. 14/DEL/2000) e successive modificazioni;

Viste le deliberazioni n. 16/2022 e n. 19/2022 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione di C.C. del Comune di Mugnano di Napoli, Napoli, n. 12 del 03.03.2026, avente ad oggetto: *"Servizio idrico integrato ambito distrettuale Napoli Nord. Azioni propedeutiche alla costituzione della Società Acqua Pubblica Napoli Nord s.p.a."*;

Vista l'istanza con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto il deferimento della presente questione all'esame collegiale;

Vista l'Ordinanza presidenziale n. 78/2026, con la quale è stata fissata la camera di consiglio del 29.04.2026, ai fini della trattazione in sede collegiale della presente questione;

Udito nella camera di consiglio il Relatore, Ref. Concetta Ilaria Ammendola;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'operazione societaria.

Con nota del 12.03.2026 (acquisita al prot. Cdc 1300 del 13.03.2026) il Comune di Mugnano di Napoli, Napoli, ha trasmesso la deliberazione del C.C. n. 12 del 03.03.2026, avente ad oggetto: *"Servizio idrico integrato ambito distrettuale Napoli Nord. Azioni propedeutiche alla costituzione della Società Acqua Pubblica Napoli Nord s.p.a."*.

Con nota istruttoria del 18.03.2026, prot. Cdc 1398 si è provveduto a richiedere diverse integrazioni documentali e chiarimenti, rilevandosi la trasmissione della sola delibera consiliare, senza alcun allegato dalla stessa richiamato. È pervenuto riscontro oltre il termine assegnato di giorni cinque, mediante trasmissione di documentazione integrativa acquisita al prot. Cdc. 1681 del 25.03.2026.

Dalla deliberazione consiliare trasmessa e documentazione versata in atti è possibile ricostruire la vicenda in esame nei termini di seguito esposti, anche con riferimento ai presupposti normativi e amministrativi sui quali si basa l'operazione societaria oggetto di disamina.

La legge regionale 2 dicembre 2015, n. 15 in materia di *"riordino del servizio idrico integrato ed istituzione dell'Ente Idrico Campano"*, nel definire l'A.T.O. Unico Regionale, ha istituito l'ente idrico campano (nel prosieguo, per brevità, anche EIC) quale ente di governo dell'ambito territoriale ottimale regionale.

L'ambito territoriale ottimale, corrispondente alla dimensione territoriale regionale ed a cui partecipano "obbligatoriamente" tutti i comuni campani (art. 7 L.R. 15/2015), è ripartito in ambiti distrettuali ai fini gestionali.

L'art. 147 del d.lgs. 152/2006 (T.U. Ambiente) prevede che *"Qualora l'ambito territoriale ottimale coincida con l'intero territorio regionale, ove si renda necessario al fine di conseguire una maggiore efficienza gestionale ed una migliore qualità del servizio all'utenza, è consentito l'affidamento del servizio idrico integrato in ambiti territoriali comunque non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane"*, facendo salve talune gestioni speciali (relative a comuni montani con popolazione inferiore a 1000 abitanti, approvvigionamento idrico da fonti pregiate, parchi naturali, aree protette etc, cfr. art. 147 co. 2 bis d.lgs. 152/2006).

L'art. 6 della già menzionata L.R. ha previsto la suddivisione dell'ATO regionale in ambiti territoriali (ad oggi complessivamente sette) tra cui è annoverato l'ambito distrettuale Napoli Nord (a seguito delle modifiche apportate all'art. 6, per quanto di interesse, dall'art. 35 della legge regionale 28.12.2021 n. 31). Nell'ambito distrettuale di Napoli Nord è contemplato il Comune di Mugnano di Napoli.

L'ambito distrettuale indica, giustappunto, la dimensione territoriale rispetto cui sono individuati i soggetti gestori ai sensi dell'art. 147 co. 2 bis d.lgs. 152/2006. Sicché, l'art. 13 della legge regionale 15/2015 istituisce, per ciascun ambito distrettuale, il Consiglio di distretto, quale organo dell'ente idrico campano, i cui compiti sono individuati all'art. 14 della medesima Legge Regionale 15/2015.

Ai sensi dell'art. 4 della L.R. n. 15/2015 (rubricato competenze degli enti locali) gli enti Locali, attraverso l'ente idrico campano (EIC) esercitano le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e il relativo controllo.

L'art. 149, comma 4 del d.lgs. 152/2006 prevede che *"[i]l piano economico finanziario, articolato nello stato patrimoniale, nel conto economico e nel rendiconto finanziario, prevede, con cadenza annuale, l'andamento dei costi di gestione e di investimento al netto di eventuali finanziamenti pubblici a fondo perduto. Esso è integrato dalla previsione annuale dei proventi da tariffa, estesa a tutto il periodo di affidamento. Il piano, così come redatto, dovrà garantire il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario e, in ogni caso, il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati"*.

Il successivo art. 149 bis del suddetto d.lgs. n. 152/2006 stabilisce che *"[l]ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo*

provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica”.

Ai sensi della l.r. n. 15/2015, l'Ente Idrico Campano “affida, per ogni Ambito distrettuale, la gestione del Servizio idrico integrato al soggetto gestore sulla base delle indicazioni di ciascun Consiglio di distretto in coerenza con quanto previsto dalla normativa nazionale e comunitaria in materia” (art. 8, comma 1 lett. b) ed ogni Consiglio di Distretto definisce “la forma di gestione del servizio per la successiva approvazione da parte del Comitato esecutivo” (art. 14, comma 1 lett. b).

Il medesimo comma 1, lett. a), dell’art. 14 della sopra menzionata l.r. n. 15/2015, assegna al Consiglio di distretto la competenza ad approvare il piano d’ambito distrettuale da porre a base dell’affidamento del servizio idrico integrato al gestore unico.

L’ente idrico campano, con deliberazione del Comitato esecutivo n. 47/2021, ha approvato il piano d’ambito regionale di cui all’art. 16 della l.r. n. 15/2015, munito della prescritta valutazione ambientale strategica ex artt. 11 e segg. del d.lgs. n. 152/2006.

Nel frattempo, è intervenuto l’art. 14 del d.l. n. 115/2022 il quale dispone che “[g]li enti di governo dell'ambito che non abbiano ancora provveduto all'affidamento del servizio idrico integrato in osservanza di quanto previsto dall'articolo 149-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, adottano gli atti di competenza entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. 2. Qualora l'ente di governo dell'ambito non provveda nei termini stabiliti agli adempimenti di cui al comma 1, il Presidente della regione esercita, dandone comunicazione al Ministro della transizione ecologica e all'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente, i poteri sostitutivi, ponendo le relative spese a carico dell'ente inadempiente, affidando il servizio idrico integrato entro sessanta giorni.”

Il Consiglio di distretto di Napoli Nord, con deliberazione 5 agosto 2022, n. 4, ha deliberato il proprio indirizzo, in favore di una forma di gestione interamente pubblica del servizio nel territorio di propria competenza, approvata dal Comitato Esecutivo con Delibera dell’8 novembre 2022 n. 67.

Tuttavia, il Consiglio di distretto Napoli Nord, con deliberazione del 28.03.2024, ha modificato il proprio indirizzo, ritenendo preferibile l’affidamento ad una società a capitale misto pubblico/privato, con partecipazione pubblica pari al 55%. Ha ritenuto in particolare tale soluzione in grado di contemperare l’interesse dei Comuni ad esercitare forme stringenti di controllo sulla società e sul servizio pubblico essenziale, con l’esigenza di disporre di capitali privati per la fase di *start up* del nuovo gestore e per la realizzazione degli interventi programmati, nonché del *know how* di un operatore industriale che abbia già maturato una significativa esperienza nel settore del servizio idrico integrato.

Con delibera 19 aprile 2024, n. 14 il Comitato esecutivo dell’ente idrico campano ha approvato la forma di gestione proposta dal Consiglio di distretto Napoli Nord.

In virtù di tali sopravvenienze, con successiva delibera 16.10.2025 n. 1 il Consiglio di distretto Napoli Nord ha aggiornato il Piano d'Ambito Distrettuale Napoli Nord (già precedentemente approvato con delibera del medesimo organo del 19.4.2024 n. 13 e costituito dalla ricognizione delle infrastrutture e degli impianti, dal programma degli interventi, dal modello gestionale ed organizzativo, dal piano economico finanziario per la gestione sull'intero ambito distrettuale).

Il Comitato Esecutivo dell'Ente Idrico Campano ha approvato il Piano d'Ambito Distrettuale Napoli Nord con successiva deliberazione del 19.12.2025 n. 43.

Al fine di assicurare l'avvio delle procedure di gara per l'individuazione del socio privato, con deliberazione 16.10.2025 n. 2- successivamente ratificata dal Comitato esecutivo con deliberazione 19.12.2025 n. 44 - il Consiglio di distretto Napoli Nord ha approvato, unitamente agli allegati ivi richiamati, la relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dalla forma di affidamento prescelta richiamata all'art. 14, comma 3 del d.lgs. 201/2022.

Con successiva nota in data 24.12.2025, prot. n. 31981, il Direttore generale dell'ente ha trasmesso ai competenti uffici della Regione Campania la soprarichiamata documentazione al fine di consentire l'avvio delle procedure di gara.

La Direzione generale ciclo integrato delle acque e rifiuti e autorizzazioni ambientali, a seguito delle interlocuzioni intervenute con l'Avvocatura regionale, con nota prot. 12727 del 10.01.2025, ha trasmesso all'Ente lo schema di statuto della società a capitale misto pubblico-privato "Acqua pubblica Napoli Nord s.p.a.", unitamente allo schema di patti parasociali, ai fini degli adempimenti relativi all'avviso di consultazione pubblica previsto dall'art. 5, comma 2, del TUSP.

Con determinazione del 1° settembre 2025 n. 495, il Direttore generale dell'EIC ha avviato la procedura di consultazione pubblica prevista dall'art. 5, comma 2 del TUSP mediante la pubblicazione nell'albo pretorio on line dell'EIC nonché sulla *home page* del sito internet istituzionale del medesimo ente idrico Campano, per 20 giorni consecutivi, della seguente documentazione:

- schema di atto deliberativo del Consiglio di distretto Napoli Nord;
- il piano d'ambito distrettuale "Napoli Nord";
- la relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dalla forma di affidamento prescelta richiamata all'art. 14, comma 3 del d.lgs. 201/2022 unitamente agli allegati ivi richiamati con particolare riferimento allo schema di statuto della società Acqua Pubblica Napoli Nord s.p.a.

Nella predetta deliberazione del Consiglio Comunale, si afferma altresì che nel periodo di consultazione sia pervenuta una sola osservazione, oggetto di relazione da parte della Direzione Generale dell'Ente Idrico Campano. All'esito di tale fase di consultazione, con Deliberazione del 16.10.2025 n. 2 il Consiglio di Distretto di Napoli Nord ha stabilito di confermare la volontà di

procedere alla costituzione di una società mista e di approvare la relazione illustrativa ex art. 14 co. 3 d.lgs. 201/2022, unitamente agli allegati ivi richiamati.

Con Deliberazione del 19.12.2025 n. 43 il Comitato esecutivo dell'Ente Idrico Campano, preso atto della deliberazione del Consiglio di distretto Napoli Nord n. 1/2025 relativa all'aggiornamento del PEF del Piano d'ambito distrettuale di Napoli Nord, ha adeguato il pertinente PEF alle nuove regole ARERA fissate con deliberazione 639/2023/R/Idr, ha aggiornato il Piano d'Ambito Distrettuale Napoli Nord nella parte del PEF, dando mandato agli uffici e organi competenti per le ulteriori incombenze.

Con deliberazione 19.12.2025 n. 44, parimenti nel prendere atto della già menzionata deliberazione del Consiglio di distretto 2/2025, il Comitato Esecutivo dell'Ente Idrico Campano ha confermato l'indirizzo del Consiglio di distretto circa l'affidamento a società mista, di manifestare la volontà di procedere alla costituzione di una società mista denominata Acqua pubblica Napoli Nord s.p.a., di approvare la relazione illustrativa richiamata dall'art. 14 co. 3 d.lgs. 201/2022.

Pertanto, con la deliberazione del C.C. n. 12 del 03.03.2026, avente ad oggetto: *"Servizio idrico integrato ambito distrettuale Napoli Nord. Azioni propedeutiche alla costituzione della Società Acqua Pubblica Napoli Nord s.p.a."*, l'Ente ha deliberato:

- di prendere atto della deliberazione del Comitato Esecutivo dell'Ente Idrico Campano del 19.12.2025 n. 44, avente ad oggetto *"Affidamento de servizio idrico integrato. Azioni propedeutiche alla costituzione della Società Acqua Pubblica Napoli Nord s.p.a."*, dichiarata allegata alla medesima deliberazione per formarne parte integrante e sostanziale;
- di fare propria la Relazione ex art. 14 co. 3 del d.lgs. 201/2022, approvata dall'E.I.C. con la deliberazione 44/2025, unitamente agli allegati ivi richiamati, tra cui lo schema di statuto, e lo schema di patti parasociali della società mista Acqua Pubblica Napoli Nord s.p.a., parimenti dichiarati allegati alla deliberazione, quali parti integranti;
- di prendere atto della deliberazione del Comitato Esecutivo dell'E.I.C. n. 43/2025, di aggiornamento del Piano d'Ambito distrettuale Napoli Nord, dichiarata allegata quale parte integrante;
- di ritenere assolto l'obbligo ex art. 5 co. 1 TUSP per *relationem*, prendendo atto della Deliberazione 19.12.2025 n. 44, avente ad oggetto *"Affidamento de servizio idrico integrato. Azioni propedeutiche alla costituzione della Società Acqua Pubblica Napoli Nord s.p.a."*;
- di ritenere assolto l'obbligo ex art. 5 comma 2 TUSP per *relationem* in quanto effettuata dall'Ente Idrico Campano sugli stessi atti oggetto del presente provvedimento, i cui esiti sono riportati nella relazione istruttoria del Direttore Generale dell'Ente Idrico Campano in data 6 ottobre 2025, dichiarata allegata quale parte integrante e sostanziale;

- di dare atto che i comuni appartenenti all'ambito distrettuale Napoli Nord sono in ogni caso tenuti a trasferire tutte le reti, gli impianti e l'intera dotazione infrastrutturale del Servizio Idrico Integrato alla costituenda società di gestione Acqua Pubblica Napoli Nord s.p.a. nell'osservanza delle disposizioni di cui agli artt. 147-148 bis d.lgs. 152/2006 e pertanto l'ente ha interesse ad aderire alla costituzione della predetta società, al fine di concorrere, unitamente agli altri Comuni dell'ambito distrettuale ed al Socio privato, alla governance societaria e alla gestione del Servizio Idrico Integrato;
- di prendere atto che il rischio operativo è allocato in capo al socio privato per le motivazioni illustrate nella Relazione ex art. 14 co. 3 d.lgs. 201/2022 nella sezione D5;
- di manifestare la volontà di procedere alla sottoscrizione ed all'acquisto di una quota del capitale sociale della costituenda società mista pubblico/privata denominata Acqua Pubblica Napoli Nord s.p.a. pari ad € 3/ab. per un importo complessivo di € 106.758,00 tenendo conto del numero di abitanti al 1° gennaio 2025 così come indicato nel PEF del Piano d'Ambito distrettuale Napoli Nord approvato da ultimo con Deliberazione del Comitato Esecutivo dell'Ente Idrico Campano 19.12.2025 n. 43;
- di finanziare la somma da destinare alla sottoscrizione della quota capitale sociale con le risorse del capitolo 4023.1 del bilancio di previsione per l'anno 2026;
- di dare atto che l'impegno economico finanziario, essendo limitato al solo conferimento della quota parte di capitale sociale ad esso ascrivibile è compatibile con l'equilibrio economico finanziario essendo la spesa già prevista nel bilancio di previsione per l'anno 2026, anche in ragione del divieto di soccorso istruttorio [*recte*: finanziario] di cui all'art. 14 d.lgs. 175/2016, espressamente richiamato nello Statuto della Acqua Pubblica Napoli Nord s.p.a.;
- di trasmettere la deliberazione alla Sezione Regionale di Controllo per la Campania della Corte dei Conti per il parere ex art. 5, comma 3 del d.lgs. 175/2016 nonché all'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato;

Così delineata l'operazione sottoposta al vaglio della magistratura contabile, occorre preliminarmente appurare se sussistano, nella fattispecie, i presupposti normativi che legittimano questa Sezione a pronunciarsi, ex art. 5, comma 3, TUSP, sulla suddetta deliberazione consiliare.

DIRITTO

1. Il controllo della Corte dei conti ex art. 5, comma 3, TUSP.

L'art. 5 co. 3, del d. lgs. 175/2016, recante il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP), prevede che *“L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta ... 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...”*.

1.2 In relazione all'ambito soggettivo del controllo, in base agli artt. 1 co. 1 e 2 co. 1 lett. a), del TUSP, le disposizioni dell'articolo 5 si applicano alle *"amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale"*. L'art. 1 co. 2 d.lgs. 165/2001 comprende espressamente anche i Comuni e pertanto il Comune di Mugnano di Napoli rientra nel novero degli enti soggetti al controllo della Sezione.

Con riguardo all'operazione specifica inerente il servizio idrico, giova precisare che questa Sezione, con la pronuncia 171/2024/PASP, ha ritenuto che il controllo preliminare di questa Corte, ex art. 5, comma 3, TUSP, debba esercitarsi non sull'atto con cui l'ente di governo dell'ambito delibera, a monte, la forma di gestione del servizio a rete bensì – nei casi, come quello di specie, in cui la forma di gestione prescelta richieda la costituzione di un organismo societario – sugli atti deliberativi di costituzione della società adottati, a valle, dai singoli comuni inclusi nell'ambito territoriale interessato. Ciò in quanto la qualità di socio è acquisita dall'ente comunale e sulla base del tenore letterale dell'art. 5 TUSP (a mente della quale oggetto di trasmissione alla Corte dei conti è *"l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione"*).

1.2. Con riguardo all'ambito oggettivo del controllo, l'art. 5 co. 3 TUSP enuncia puntualmente le tipologie di atti che devono essere trasmessi all'esame della Corte dei conti: quelli aventi ad oggetto la *"costituzione di una società a partecipazione pubblica"* e quelli di *"acquisto di partecipazioni, anche indirette"* da parte di Amministrazioni pubbliche. La *"partecipazione"* ai sensi dell'art. 2, lett. f) TUSP, indica *"la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi"*.

L'operazione in esame, riguardando la costituzione, sottoscrizione ed acquisto di una quota del capitale sociale della costituenda società mista pubblico-privata denominata *"Acqua Pubblica Napoli Nord s.p.a. pari a € 3/ab per un importo complessivo di € 106.758,00"*, rientra nel perimetro oggettivo di cui all'art. 5 co. 3 TUSP.

2. Competenza della Sezione regionale.

L'articolo 5 co. 4 TUSP ripartisce le competenze in materia di esame degli atti di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni societarie, assegnando alle Sezioni regionali di controllo *"gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione"*.

Nel caso di specie la delibera in esame è stata emanata dal Comune di Mugnano di Napoli, Comune della provincia di Napoli e dunque rientra tra gli atti per i quali la competenza all'effettuazione della verifica, ex art. 5 co. 3, spetta a questa Sezione.

3. Sulla conformità dell'atto ai criteri previsti dall'art. 7 del TUSP

Ai sensi dell'articolo 7, comma 1, TUSP, per quel che qui rileva, “[l]a 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”.

La deliberazione n. 12 del 03 marzo 2026, sottoposta all'esame della Sezione, è stata adottata dal Consiglio comunale del Mugnano di Napoli (NA), organo titolare del potere deliberativo in materia.

Pertanto, l'operazione, sotto questo specifico profilo, risulta deliberata in conformità a quanto disposto dal Testo unico sopra richiamato.

4. Ricorso a forme di consultazione pubblica ai sensi dell'art. 5 co. 2 TUSP

L'art. 5, comma 2, 2° parte T.U.S.P., recita: “Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate”.

L'obbligo imposto dall'art. 5 co. 2 TUSP non mira a garantire l'astratta conoscibilità da parte della cittadinanza dell'acquisizione della qualità di socio in una società, bensì l'espletamento di una *consultazione pubblica* da svolgersi sul modello di atto deliberativo di acquisizione della partecipazione sociale, al fine di introdurre un confronto istituzionalizzato. Con il confronto istituzionalizzato si intende un coinvolgimento effettivo e partecipativo dei cittadini nonché dei portatori di interessi, in vista dell'impatto della decisione sulla comunità amministrata. Al pari di altre forme di partecipazione allargata, la consultazione pubblica tende a favorire l'acquisizione di elementi utili all'amministrazione procedente ai fini della determinazione finale, (cfr. Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 77/2023/PASP).

Come sopra riportato, la deliberazione del consiglio comunale in esame ritiene ottemperato l'obbligo ex art. 5 comma 2 TUSP *per relationem* in quanto assolto dall'Ente Idrico Campano.

Circa gli atti pubblicati, sempre secondo quanto riportato nel deliberato comunale, con determinazione del 1° settembre 2025 n. 495, il Direttore generale dell'EIC ha avviato la procedura di consultazione pubblica prevista dall'art. 5, comma 2 del TUSP mediante la pubblicazione nell'albo pretorio on line dell'EIC nonché sulla *home page* del sito internet istituzionale del medesimo ente idrico Campano, per 20 giorni consecutivi, della seguente documentazione:

- schema di atto deliberativo del Consiglio di distretto Napoli Nord;
- il piano d'ambito distrettuale “Napoli Nord”;
- la relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dalla forma di affidamento prescelta richiamata all'art. 14, comma 3 del d.lgs. 201/2022 unitamente agli allegati ivi richiamati con particolare riferimento allo schema di statuto della società Acqua Pubblica Napoli Nord s.p.a.

Come già ritenuto dalla Sezione, tale procedimento non risulta del tutto conforme alla finalità postulata dal comma 2 dell'art. 5 TUSP, ovvero garantire un coinvolgimento pieno ed ampio delle

comunità amministrate nei processi decisionali che incidono sulle stesse. Sulla base di tanto, si è quindi ritenuta necessaria la contestuale pubblicazione dei predetti atti sui siti istituzionali dei singoli comuni partecipanti che, giustappunto, acquisteranno la qualità di socio, risultando viceversa irrilevante che vi siano state comunque osservazioni (SRC Campania, Deliberazione n. 161 e 225/2025 PASP). Pertanto, secondo l'orientamento già espresso, il Collegio ritiene non assolto l'obbligo ex art. 5 co. 2 T.U.S.P.

5. Vincoli tipologici (art. 3 TUSP) e finalistici (art. 4 TUSP)

L'art. 3 del TUSP dispone che *“le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa”*. Nel caso in esame, trattandosi della costituzione di una società per azioni, il Collegio ritiene sotto il profilo formale rispettato il vincolo tipologico ex art. 3 T.U.S.P.

Circa il profilo finalistico, l'articolo 4, comma 1, del TUSP fissa un vincolo di scopo prevedendo che *“[l]e amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società”* (art. 4).

L'art. 4 comma 2 TUSP introduce un vincolo di attività, ammettendo le società che svolgono *“esclusivamente”* le attività ivi espressamente indicate, vale a dire: a) produzione di un servizio di interesse generale; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra PA; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica o di un servizio d'interesse generale, attraverso un contratto di partenariato; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, o allo svolgimento delle loro funzioni; e) servizi di committenza. I successivi commi e l'art. 4 bis prevedono ulteriori ipotesi di attività consentite o vietate alle società a partecipazione pubblica.

Come chiarito in una precedente pronuncia di questa Corte, la verifica circa la motivazione analitica che grava sull'ente pubblico investe il duplice profilo attinente e alla coerenza della partecipazione con le proprie finalità istituzionali (c.d. principio della funzionalizzazione) e all'indispensabilità dello strumento societario prescelto per il conseguimento di quei fini.

In merito, la società Acqua Pubblica Napoli Nord s.p.a. è una società che ha per oggetto lo svolgimento del servizio idrico integrato che rientra nelle finalità istituzionali dell'ente.

6. Sull'onere di motivazione analitica (art. 5, commi 1 e 2 del TUSP)

6.1 L'articolo 5, comma 1, del TUSP delinea l'estensione dell'obbligo di motivazione del provvedimento amministrativo di costituzione di una nuova società o di acquisizione di una partecipazione societaria in una società già esistente che rappresenta, al contempo il parametro di riferimento per l'esercizio del nuovo controllo intestato al Giudice contabile.

La disposizione, facendo salvi i soli casi in cui la costituzione o l'acquisto di una partecipazione *“avvenga in conformità a espresse previsioni legislative”* (sul punto cfr., *ex multis*, Sezione Regionale per la Campania, deliberazione n. 73/2023/PASP), evidenzia, in primo luogo, come gravi sull'Amministrazione procedente l'onere di motivare in ordine *“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 Sezione ha già ritenuto che le operazioni come quella in esame non siano sussumibili nella deroga all'onere motivazionale contemplata dall'art. 5 per le ipotesi 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”* (deliberazione SRCCAM/171/2024/PASP).

Con la citata pronuncia, in ordine all'estensione applicativa della previsione normativa in rilievo, si è ritenuto quanto segue: *“il legislatore ha inteso fare riferimento alle ipotesi, frequenti, in cui la società è istituita direttamente e unilateralmente dalla legge (come è avvenuto, ad esempio, con l'art. 7 del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, convertito con modificazioni dalla legge 15 giugno 2002, n. 112, che ha istituito la Patrimonio dello Stato S.p.A.) e alle ipotesi di società a costituzione obbligatoria (ad esempio Infrastrutture S.p.A., prevista dall'art. 8 del suddetto decreto-legge). Nella prima ipotesi, la legge istituisce direttamente la società e, di regola, stabilisce la denominazione, la sede, l'oggetto sociale, il capitale sociale e l'attribuzione delle azioni. Nella seconda ipotesi, ossia quella delle società a costituzione obbligatoria, la legge non istituisce direttamente la società, ma ne prevede la costituzione, stabilendo la denominazione, la sede, l'oggetto sociale e il capitale iniziale. In questi casi, la circostanza che la società sia costituita ex lege giustifica l'esonero dall'obbligo di motivazione analitica, in quanto la scelta di costituire la società è effettuata direttamente dal legislatore. Gli atti amministrativi che si pongono a valle di questa scelta, in quanto meramente attuativi di disposizioni legislative, non necessitano di motivazione analitica. Di qui la ratio dell'eccezione contemplata dall'art. 5, comma 1, del TUSP. Ad avviso del Collegio, il riferimento a “espresse previsioni legislative” sta a significare che è la legge stessa (statale o regionale) che deve prevedere la costituzione di una determinata società. In assenza di tale previsione, non si configura una società costituita ex lege (...). L'art. 149-bis del d. lgs. n. 152/2006, lungi dal prevedere espressamente la costituzione di una determinata società, si limita a prevedere modalità alternative di gestione del servizio idrico, demandando all'ente di governo dell'ambito il compito di individuare quella più adatta alla realtà dei singoli ambiti (...). L'art. 14 del decreto di riordino dei SPL di rilevanza economica - con riferimento ai servizi a rete (art. 2, comma 1, lett. d), nei quali rientra anche il servizio idrico integrato - contempla tre modalità di gestione del servizio: affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica (art. 15); affidamento a società mista (art. 16); affidamento a società in house (art. 17). Dalla normativa richiamata emerge con nitore come la legge non preveda, nel caso di specie, la costituzione di una determinata società, ma si limiti a prevedere che gli enti*

locali, attraverso l'ente di governo dell'ambito a cui partecipano obbligatoriamente, scelgano la modalità di gestione del servizio de quo, provvedendo al suo affidamento. Sicché l'individuazione della modalità gestoria e del soggetto affidatario è demandata dalla legge (statale e regionale) a decisioni dell'Ente d'ambito e, quindi, ad atti di natura amministrativa dallo stesso adottati e non già ad "esprese previsioni legislative" come richiesto dal comma 1 dell'art. 5 richiamato".

Per le ragioni esposte, questa Sezione ha affermato che *"la fattispecie in esame non rientra[sse] nell'ambito applicativo dell'eccezione divisa dal comma 1 dell'art. 5 del TUSP"*, per l'effetto sussistendo l'onere di motivazione analitica come declinato dall'art. 5 (in senso conforme, *ex multis*, SRC Campania 161/2025/PASP). Le Sezioni riunite in sede di controllo di questa Corte hanno confermato l'orientamento, precisando altresì che la deroga all'onere di motivazione analitica di cui sopra ha *"evidente portata eccezionale rispetto alla procedura ordinaria, va interpretata in modo non estensivo"* e che, pertanto, il *"regime di esonero opera nei casi in cui sussista un intervento diretto del legislatore, teso a delineare o autorizzare espressamente una specifica operazione societaria"*. Diversamente, *"deve ritenersi che non integrino il regime derogatorio di cui al citato art. 5, c. 1, TUSP gli interventi legislativi che si limitino ad attribuire alla pubblica amministrazione la facoltà di costituire società o acquisire partecipazioni in determinati ambiti settoriali, poiché, in questi casi, "la previsione normativa non disciplina concrete operazioni societarie, ma, rimanendo sul piano generale ed astratto, individua alcune specifiche attività che possono essere svolte dalle amministrazioni con lo strumento societario"* (del 43/SSRRCO/QMIG/2024).

Tanto, tuttavia, non ha escluso l'ammissibilità di assolvimento all'onere *per relationem*. Si è evidenziato che, trattandosi di una fattispecie peculiare, in cui la scelta della modalità di gestione è effettuata, a monte, dall'ente di governo, l'obbligo fissato dall'art. 5, comma 1, TUSP potesse essere assolto dal singolo Ente locale richiamando la deliberazione dell'Ente di governo, qualora quest'ultima contenga una effettiva motivazione analitica in ordine ai profili prescritti dall'art. 5, comma 1, del TUSP (deliberazione SRCCAM/171/2024/PASP).

In tal senso, la possibilità di motivazione mediante rinvio, non integra una deroga all'obbligo motivazionale, gravando in ogni caso sull'Amministrazione procedente l'onere di inserire, nelle motivazioni della delibera gli elementi che rendano possibile la verifica di conformità dell'atto ai sopra riferiti parametri normativi.

Infatti, per giurisprudenza contabile consolidata, gli atti deliberativi in questione devono informarsi al principio di autosufficienza. Tale principio postula la sussistenza di una motivazione di per sé sufficiente e idonea a giustificare l'operazione societaria che si intende effettuare, o direttamente nel corpo dell'atto deliberativo o *per relationem* con chiaro rinvio, presente nello atto, a relazioni illustrative allegate (*ex multis* Sezioni riunite in sede di controllo n. 16/2022).

Sussistente, pertanto, l'obbligo motivazionale e assolvibile mediante rinvio chiaro e comprensibile, il co. 3 dell'art. 5, richiamando i precedenti commi 1 e 2, determina i parametri del sindacato espletabile in sede di controllo. La Corte dei conti deve verificare che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a: necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali, (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo TUSP); 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; compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Il controllo della Corte dei conti tiene conto anche di quanto previsto dagli artt. 7 e 8 TUSP.

6.2 Con riferimento ai servizi pubblici locali, inoltre, sono previsti ulteriori oneri motivazionali contemplati dal d.lgs. 201/2022. L'art. 14, comma 2 del nuovo codice dei servizi pubblici locali prevede che *"ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti (ivi inclusi gli enti di governo degli ambiti o bacini) tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio ..."*.

Degli esiti di tale valutazione si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate, altresì, le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta (art. 14, comma 3 del D.lgs. 201/2022).

Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, nei servizi pubblici locali a rete, gli enti di governo dell'ambito integrano la relazione di cui al comma 3 allegando il piano economico-finanziario acquisito all'esito della procedura e che deve essere asseverato da un istituto di credito, che, fatte salve le disposizioni di settore, contiene anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti (art. 14, comma 4 del D.Lgs 201/2022).

Così ricostruiti gli oneri motivazionali, con riferimento alla motivazione *per relationem* operata da una deliberazione consiliare, si è precisato che essa non può essere confinata al prendere atto di quanto deliberato da altri enti ovvero indicare, *sic et simpliciter*, la *"fonte di riferimento"*, dovendo *"esplicitare sia pure in via sintetica, i contenuti rilevanti ai fini della decisione di modo che gli stessi siano oggetto di autonoma valutazione da parte dell'Ente procedente"*. La mera presa d'atto di una

sequenza di atti non consentirebbe alla Corte di *“esprimere una valutazione di conformità sul punto”* (SCR Marche, 63/2023/PASP).

Nel caso di interesse, il Comune di Mugnano ha principalmente preso atto di una cospicua serie di provvedimenti predisposti da altri enti, contestualmente evidenziando l'obbligatorietà di adesione. In tal senso, la deliberazione parrebbe priva di una effettiva volontà decisionale e di un proprio apparato motivazionale, sinanche su profili di stretta attinenza, come in tema di sostenibilità finanziaria soggettiva (su cui *infra*). Tali deficit, per quanto la decisione possa esser *“imposta”* da altri enti, finiscono per inibire l'effettiva partecipazione dei membri del consesso che comunque il medesimo complesso sistema normativo sopra delineato chiama al voto ed inibiscono l'effettivo esercizio del controllo intestato alla Corte. Pur sussistendo tali criticità, il Collegio rileva quanto segue.

Come predetto, il comune di Mugnano ha richiamato per *relationem* plurimi atti, tra cui l'analisi svolta prima dal Distretto competente (Del. 2/2024) e poi successivamente dal Comitato esecutivo dell'Ente Idrico Campano (Del. 44/2025). La deliberazione del consiglio comunale trasmessa, infatti, *“prende atto”* della deliberazione del comitato esecutivo dell'EIC n. 44/2025 e delibera di *“fare propria”* la relazione resa ai sensi dell'art. 14 co. 3 d.lgs. 201/2022, inclusi i relativi allegati, tra cui lo schema di statuto.

6.4 Lo schema di Statuto trasmesso prevede la costituzione di una s.p.a (art. 1) denominata *“Acqua Pubblica Napoli Nord Società per Azioni”*, ai sensi degli articoli 2325 e seguenti del c.c., delle vigenti disposizioni normative in materia di società a partecipazione pubblica, di servizi pubblici locali di interesse economico, nonché della disciplina relativa agli Enti locali di cui al d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267”, a capitale misto pubblico-privato e *“sottoposta al controllo congiunto degli Enti locali soci, ai sensi dell'art. 2, c. 1, lett. b) e m), del d.lgs. 175/2016”* (art. 1 co. 2 Statuto).

Si prevede che soci della medesima sono i Comuni ricadenti sul territorio dei quali la società svolge, in tutto o in parte, le funzioni di gestore del Servizio Idrico Integrato, ai sensi della Parte Terza, Sezione III, Titolo II, del D.Lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii., *“ovvero le forme aggregative tra i Comuni stessi, anche costituite in forma consortile, le aziende speciali e le società a partecipazione interamente pubblica, sottoposte a controllo analogo, anche congiunto, dei Comuni stessi”* (art. 4 Statuto). I soggetti appartenenti a tale categoria di soci sono definiti **“Soci Pubblici”** (art. 4 co. 1 Statuto).

In merito il Collegio evidenzia che l'art. 14 del d.lgs. 201/2022 prevede che gli enti locali possano provvedere all'organizzazione del servizio mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 TUEL, *“limitatamente a servizi diversi da quelli a rete”* (art. 14 co. 1 lett. d, d.lgs. 201/2022). Si rileva, altresì, che il medesimo d.lgs. 201/2002, nell'ambito delle disposizioni di coordinamento in materia di servizio idrico e di gestione dei rifiuti urbani, prevede che *“Fermo restando quanto previsto dall'articolo 147, comma 2-ter, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, la gestione in economia o mediante*

aziende speciali, consentita nei casi di cui all'articolo 14, comma 1, lettera d), è altresì ammessa in relazione alle gestioni in forma autonoma del servizio idrico integrato di cui all'articolo 147, comma 2-bis, lettere a) e b), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, conformi alla normativa vigente” (art. 33 co. 3).

Posta in capo agli enti competenti la scelta sulla forma di gestione, nell’ambito delle misure di razionalizzazione e revisione delle partecipazioni societarie, gli artt. 20 e 24 d.lgs. 175/2016 inibiscono alle pubbliche amministrazioni il mantenimento di partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali.

Nel caso in esame, il Collegio rileva pertanto che la previsione statutaria sui soci pubblici (art. 4) nella parte in cui estende la possibilità di acquisto della qualità di socio (pubblico) non solo ai comuni ricadenti nell’ambito di interesse ma anche ad organismi partecipati pubblici presenta profili di possibile contrasto con i divieti contemplati dal TUSP (artt. 20 e 24). Né si rintraccia adeguata motivazione circa il rapporto dell’articolo statutario citato con le previsioni relative alla cessazione delle precedenti gestioni. E tali criticità si estendono a tutte le previsioni statutarie che fanno comunque riferimento a partecipazioni dirette o indirette dei comuni ricadenti nel distretto (v. a titolo esemplificativo 7 Statuto).

Per il socio privato, lo statuto rinvia alla scelta dell’operatore economico a seguito di procedura di gara a doppio oggetto, ai sensi del D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36, definito quale socio privato operativo (art. 4 co. 2 Statuto). Definito l’oggetto sociale esclusivo (art. 5) in relazione alla gestione del SII nell’ambito distrettuale di riferimento, sono esemplificate le attività esperibili (art. 5 co. 2) ed è prevista la possibilità di svolgimento di attività “*strettamente collegate all’oggetto sociale comunque a favore degli Enti Locali soci e potrà inoltre compiere tutte le operazioni commerciali, industriali, mobiliari, immobiliari e finanziarie - ivi compresa la facoltà di contrarre mutui anche ipotecari, assumere finanziamenti, rilasciare fidejussioni, avalli ed ogni altra garanzia a terzi, assumere partecipazioni in altre Società, imprese o entità associative in genere, aventi attività affini, connesse o complementari alle proprie, necessarie od utili per il perseguimento dell’oggetto sociale e che non sia impedita dalle leggi vigenti*” (art. 5 co. 5) in osservanza dei “limiti” che la normativa impone alle società miste (art. 5 co. 6).

La partecipazione al capitale sociale è stabilita in quota maggioritaria, per una percentuale pari al 55%, “*direttamente o indirettamente, rappresentativa degli Enti Locali dell’Ambito Distrettuale Napoli Nord di cui alla L.R. n. 15/2015 in proporzione alla popolazione di ciascuno di essi*” (art. 6 co. 1 lett. a) Statuto), con attività di indirizzo e programmazione da parte degli Enti Locali previste e garantite dallo Statuto e “*dall’eventuale stipula di patti parasociali o anche di apposita convenzione o anche di altri strumenti organizzativi appropriati per disciplinare forme, eventualmente anche aggiuntive, di controllo di tipo preventivo, concomitante e successivo, come tale riconosciuto dall’Assemblea della Società idoneo a divenire atto di regolamentazione integrativo del presente Statuto, cui i Soci e gli organi sociali sono vincolati per tutti gli adempimenti ivi previsti*” (art. 6 co. 2 lett. e) Statuto).

Il capitale sociale è suddiviso in azioni indivisibili e nominali, di due categorie (art. 7), facendo riferimento alle previsioni normative di cui agli artt. 2348 e ss c.c.

Le azioni di categoria "A", pari al 55% del capitale, *"riservate, direttamente o indirettamente, ai Comuni dell'Ambito Distrettuale Napoli Nord, quali Soci Pubblici, in rapporto alla rispettiva popolazione, postergate nelle perdite, in conformità alle disposizioni del presente statuto"* (in parte qua, si rinvia a quanto sopra detto circa i soci pubblici).

Le azioni di categoria "B", pari al 45% del capitale, sono *"riservate al Socio Privato, con prestazioni accessorie, in conformità alle disposizioni del presente statuto e della procedura di selezione "a doppio oggetto" del medesimo socio privato"*.

Per il caso di aumento del capitale sociale, si prevede che il socio privato sia tenuto alla sottoscrizione di azioni di categoria B fino alla concorrenza di percentuale non superiore al 45% del capitale complessivo (art. 8 co. 1 Statuto). Per il caso di riduzione del capitale, nelle ipotesi previste per legge, in deroga alla proporzionalità nelle perdite (art. 2446 e 2447 c.c.), secondo lo schema di azioni conferenti diritti diseguali, si prevede che la riduzione *"avvenga nell'ordine, dapprima tramite proporzionale annullamento delle azioni di categoria "B", sino al loro esaurimento e – solo da ultimo – tramite proporzionale annullamento delle azioni di categoria "A"* (art. 8 co. 3 Statuto). Pertanto, le azioni di categoria B sarebbero strutturate onde subire per prime gli effetti delle perdite, giacché solo nel caso in cui le perdite superino il complessivo capitale assegnato alle azioni di categoria B, potranno incidere sul capitale rappresentato dalle azioni di categoria A, mediante il relativo annullamento. Si delineerebbe pertanto un diverso profilo di rischio per perdite tra le due categorie di azioni, impattando le perdite prioritariamente sul socio privato (azioni B).

Tuttavia, per tutelare le proporzioni di capitale detenuto da ogni singola categoria di azioni ed il relativo valore nominale oltre a prevedersi che *"il valore nominale delle azioni di categoria "B" non può essere inferiore al 30% (trenta per cento) né superiore al 45% (quarantacinque per cento) della somma del valore nominale delle azioni di categoria "A" e "B"* (art. 8 co. 4 Statuto) si prevede un aumento di capitale a questi riservato, oneroso e a sottoscrizione obbligatoria, entro la percentuale minima necessaria o comunque non superiore al 45% (*"Nel caso in cui il valore nominale delle azioni di categoria "B" scenda al di sotto della percentuale minima di cui al precedente comma 8.4. si procede, nella medesima assemblea dei Soci, ovvero in altra, tempestivamente convocata dall'organo amministrativo, in adunanza straordinaria, ad aumento di capitale a pagamento riservato al Socio Privato, con emissione di azioni di categoria "B", sino a concorrenza della percentuale minima richiesta, ovvero alla maggior percentuale, non superiore al 45% (quarantacinque per cento) indicata dal Socio Privato. Il Socio Privato è tenuto alla sottoscrizione delle azioni di categoria "B" emesse in esito all'aumento di capitale"*, cfr. art. 8 co. 5).

Per l'inverso caso in cui invece il valore nominale delle azioni di categoria B, del socio privato, sia superiore alla percentuale massima di cui al co. 4 dell'art. 8 si prevede che l'assemblea dei soci

proceda alla *“riduzione del capitale sociale con annullamento delle azioni di categoria “B”, eccedenti tale percentuale”*. In tale caso è *“esclusa la partecipazione al voto delle azioni di categoria “B” per la deliberazione che approva la sostituzione”* (art. 8 co. 6 Statuto).

Ai fini dell’equilibrio economico, per il caso di perdite, la bozza di Statuto stabilisce, all’art. 14 co. 5 e 6, che *“Alla copertura delle perdite la Società provvede, dapprima mediante l’utilizzo delle riserve disponibili, incluse le riserve da sovrapprezzo, poi di quelle non distribuibili, compresa la riserva legale, poi di quelle indisponibili, nel rispetto delle vigenti disposizioni di legge che ne permettono l’impiego, e successivamente con riduzione del capitale sociale. La riduzione del capitale sociale avviene con le modalità di cui all’articolo 8, comma 3 e seguenti [co.5]. La Società è tenuta al rispetto delle prescrizioni e dei principi di cui all’art. 14 del D.Lgs. n. 175/2016 [co.6]”*.

Quanto alla circolazione delle azioni (art. 9 Statuto) si prevede la possibilità di sottoscrizione di azioni di categoria A solo da parte di *“Soci Pubblici”*, con esclusione del diritto di prelazione. E’ altresì escluso il diritto di opzione nel caso di aumento di capitale con emissione di azioni di categoria A deliberato per consentire la partecipazione dei comuni che ricadono nell’ambito di Napoli Nord (art. 9 co.1). Per la circolazione delle azioni di categoria B, si prevede la possibilità di sottoscrizione solo da parte del socio privato selezionato a seguito di gara a doppio oggetto, passibili di trasferimento in blocco e nella loro totalità *“a) all’operatore economico succeduto al Socio Privato, nei casi previsti dall’art. 120, c. 1, lett. d), n. 2), del D.Lgs. n. 36/2023 e ss.mm.ii., ovvero b) ad altro operatore economico, che sia selezionato dall’Ente Idrico Campano, tramite procedura di gara (a doppio oggetto), ai sensi del D.Lgs. n. 36/2023 e ss.mm.ii., per l’affidamento del Servizio Idrico Integrato ai sensi della Parte Terza, Sezione III, Titolo II, del D.Lgs. n. 152/2006 e ss.mm.ii., per l’ambito distrettuale Napoli Nord di cui all’ATO unico regionale della Campania”* (art. 9 co. 2 Statuto).

È prevista la possibilità di emissione di obbligazioni ordinarie ai sensi dell’art. 2410 c.c., con deliberazione dell’assemblea ordinaria dei soci ed esclusione di emissione di obbligazioni convertibili (art. 12 Statuto), nonché la possibilità di costituzione di patrimoni destinati ex art. 2447 bis c.c. per *“l’attuazione dell’oggetto sociale”*, su deliberazione dell’organo amministrativo a maggioranza assoluta dei componenti, anche per l’ipotesi di contratti di finanziamento ex art. 2447 bis lett. b c.c. (art. 13 Statuto).

In punto di finanziamenti, si prevede all’art. 15 che *“La società potrà acquisire dai soci finanziamenti, con o senza obbligo di rimborso, nel rispetto delle norme vigenti”* (15 co. 1) e che *“I finanziamenti dei soci potranno, in deroga alla presunzione di cui all’articolo 1282 del Codice civile, essere effettuati anche a titolo completamente gratuito e saranno, quindi, improduttivi di interessi”* (art. 15 co. 2).

Non sussiste esplicito riferimento alla, comunque, vigente disciplina dell’art. 14 TUSP ed al divieto di soccorso finanziario, fermo che, nel precedente art. 14 Statuto, relativo all’equilibrio

economico- utili e perdite che la società “è tenuta al rispetto delle prescrizioni e dei principi di cui all’art. 14 del D.Lgs. n. 175/2016” (art. 14 co. 6 Statuto).

6.5 Con riferimento al modello gestorio e alla relazione ex art. 14 d.lgs. 201/2022, come predetto, il comune di Mugnano ha richiamato per *relationem* l’analisi svolta prima dal Distretto competente (Del. 2/2024) e poi successivamente dal Comitato esecutivo dell’Ente Idrico Campano (Del. 44/2025). Il Consiglio di Distretto di Napoli Nord, con specifico riferimento alla scelta della forma di gestione, aveva già ritenuto la società a capitale misto pubblico/privato una “*soluzione in grado di contemperare l’interesse dei Comuni ad esercitare forme stringenti di controllo sulla società e sul servizio pubblico essenziale, con l’esigenza di disporre di capitali privati per la fase di start up del nuovo gestore e per la realizzazione degli interventi programmati, nonché del know how di un operatore industriale che abbia già maturato una significativa esperienza nel settore del servizio idrico integrato*”.

Nella citata relazione ex art. 14, inoltre, si dichiara che la scelta “*affonda le sue radici soprattutto nell’oggettiva difficoltà dei comuni di reperire le fonti finanziarie necessarie all’avvio del servizio*” (v pag. 50) evitando, in tal modo, di impegnare le risorse necessarie per il caso di affidamento *in house*.

La scelta è dichiarata influenzata anche dal complesso sistema di regolazione vigente, in cui operano sia Autorità locali che l’Autorità di regolazione nazionale, ARERA, la quale, oltre a determinare una metodologia unica a livello nazionale di determinazione della tariffa del servizio, controlla, attraverso l’approvazione delle tariffe determinate dagli enti di governo di ambito, l’efficacia e l’efficienza della gestione, quest’ultima parametrata al rapporto tra costi e ricavi. Pur affermandosi che per il sistema regolatorio ARERA sia indifferente la tipologia di gestione prescelta, la Relazione ribadisce che “*l’impossibilità dei Comuni di mettere a disposizione le risorse necessarie è la motivazione per la quale spesso si è costretti a ricorrere al mercato*” e che anche nel caso dei comuni del distretto interessato tale valutazione ha influito sulla scelta operata (Relazione, pag. 52). Diversamente, la scelta relativa ad una società *in house* implicherebbe l’impiego di ingenti risorse economiche finanziarie, eccessivamente impattanti sul bilancio degli enti. Si afferma altresì che la tipologia prescelta consenta in ogni caso il mantenimento di un maggior controllo pubblico rispetto all’affidamento ad un soggetto totalmente privato.

La scelta operata dall’ E.I.C. è stata dunque per una forma di partenariato pubblico privato cd. istituzionale, con la creazione di un nuovo soggetto rispetto cui esercitare un controllo pubblico definito “*stringente*”.

Tuttavia, tale controllo pubblico appare essenzialmente affidato alla titolarità da parte degli enti locali del distretto della maggioranza del capitale pari al 55%, a fronte del capitale privato del 45% e alle previsioni in base a cui tale proporzione debba rimanere invariata lungo tutta la durata del contratto di servizio, tenuto conto altresì delle previsioni statutarie circa i vincoli di partecipazione percentuale, sopra riportati.

A tal riguardo, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale, nelle sentenze n. 16/2019, n. 17/2019 e n. 25/2019 hanno affermato che *“la partecipazione pubblica diffusa, frammentata e maggioritaria non costituisce ex se prova o presunzione legale (né juris tantum né tantomeno iuris et de jure) dell’esistenza di coordinamento tra i soci pubblici, che deve invece essere accertato in concreto”; può invece costituire un mero indice presuntivo per la Sezione di controllo competente ad effettuare un’approfondita istruttoria al fine di procedere all’accertamento dello status di “società a controllo pubblico”, specialmente in presenza di partecipazione “private”, anche ai soli fini del T.u.s.p. (art. 1, comma 5) .*

Pertanto, e come già affermato dalla Sezione (SRC Campania, del. 225/2025/PASP) la capacità dei soci pubblici di esercitare un’influenza dominante sulle scelte strategiche della società necessita di verifica in concreto, sulla scorta delle previsioni statutarie e pattizie relative all’organo assembleare e amministrativo.

Sussistono nel caso specifico previsioni statutarie e dei patti parasociali che, al pari di altre già sottoposte al vaglio della Sezione, rischiano di limitare la capacità dei soci pubblici di esercitare un’influenza dominante sulla costituenda società, sia per l’attribuzione al socio privato della nomina dell’amministratore delegato e del direttore generale, sia per le modalità di esercizio del voto assembleare.

Lo statuto prevede all’art. 21 che i membri del CdA siano nominati dall’assemblea, in prima e seconda convocazione, con il voto favorevole di almeno $\frac{3}{4}$ del capitale sociale *“purché rappresentativo della maggioranza delle azioni di categoria A, fatte salve in ogni caso le previsioni contenute negli accordi parasociali”*. Il voto del socio privato resta pertanto determinante. Si prevede altresì che sia garantita la presenza di tre amministratori di parte pubblica e due di parte privata. Inoltre, ad un amministratore espressione della parte privata deve essere attribuita la funzione di Amministratore delegato (art. 21 co. 2 Statuto). Riconosciuta al Presidente la rappresentanza legale generale della società nei confronti dei terzi, all’amministratore delegato devono essere attribuite le deleghe di cui al successivo art. 24, con la rappresentanza della società nelle materie oggetto di delega (art. 22 co. 3 Statuto).

Si prevede inoltre la necessaria deliberazione con la maggioranza dei quattro quinti (4/5) dei Consiglieri in carica di una serie di determinazioni strategiche *ex art. 23 co. 4* (la proposta di aumenti di capitale da sottoporre alla decisione dell’Assemblea; la proposta di costituzione di mutui, ipoteche o privilegi; la proposta di acquisto e la cessione di partecipazioni di controllo; la proposta della designazione di rappresentanti della Società in seno agli Organi Amministrativi e di Controllo di Società o enti al cui capitale la Società partecipa; la nomina di uno o più Amministratori Delegati e determinazione dei rispettivi poteri).

Si prevede inoltre la possibilità che il Cda possa delegare le proprie attribuzioni in tutto o in parte, nei limiti della legge e dei patti parasociali, oltre a contemplare deleghe obbligatorie (tra cui

compimento di atti di gestione non previsti dal piano industriale che non superino un importo superiore ad una cifra non valorizzata *ex art. 24 co. 3 lett. b)* o ancora la nomina del direttore generale con facoltà di determinarne i poteri, funzioni ed attribuzioni *ex art. 24 co. 3 lett. e)*, compimento di operazioni di carattere puramente finanziario e compimento di operazioni con parti correlate il cui valore non ecceda soglie non determinate e valorizzate *ex art. 24 co. 3 lett. l) e lett. m)*.

Per il direttore generale, inoltre, mentre l'art. 24 prevede che sia nominato dall'Amministratore delegato (come predetto), l'art. 25 ne prevede la nomina da parte dell'Organo di Amministrazione, previo atto di indirizzo dell'Assemblea. Si prevede altresì che l'Organo di Amministrazione, o l'Amministratore Delegato se nominato, possa assegnare specifiche deleghe di rappresentanza, anche giudiziaria per materie e oggetti determinati il cui espletamento dovrà avvenire nei limiti del mandato medesimo (art. 25 co. 2).

Al socio pubblico è invece attribuito il diritto di nominare tre sindaci effettivi e due supplenti mentre al socio privato la designazione di un sindaco effettivo e di un supplente (art. 26 Statuto ed art. 10 patti parasociali). Le ultime disposizioni citate accreditano al socio pubblico la nomina anche di due revisori legali dei conti su tre, laddove la revisione sia esercitata da un collegio.

Quanto al profilo relativo alle modalità di esercizio del voto assembleare, *mutatis mutandis*, emergono criticità già presenti in precedenti modelli sottoposti al vaglio della Sezione (SRC Campania, Del. 225/2025/PASP). L'art. 9 dei patti parasociali prevederebbe, al primo comma, un sindacato di voto tra soci pubblici e il socio privato in assemblea e non tra i soli soci pubblici al fine di esprimere in modo unitario e compatto il proprio voto. Prevede poi che l'assemblea deliberi con le maggioranze prescritte dallo statuto e con il voto favorevole del socio privato in prima e seconda convocazione, facendo inoltre specifico riferimento alle materie previste dall'art. 20 Statuto.

La richiamata disposizione pattizia sembrerebbe continuare ad attribuire al socio privato una sorta di potere di veto sulle decisioni assembleari. Parimenti, per il superamento dell'eventuale situazione di stallo in cui potrebbe venire a trovarsi l'assemblea, per effetto dell'esercizio del potere di veto, la norma in esame prevede il rinvio dell'argomento ad una seduta successiva *"nelle more della quale le parti ricercano una soluzione condivisa in grado di assicurare il raggiungimento dei prescritti quorum deliberativi ed il voto favorevole del socio privato"* (art. 9 co. 2 Patti). Ove l'immobilismo decisionale dovesse permanere la norma prevede che, sempre con le maggioranze prescritte dallo Statuto, l'Assemblea deliberi motivatamente anche in presenza del voto contrario del socio privato. A tal riguardo si rileva che la disposizione prevede quorum deliberativi che restano, in prima e seconda convocazione, pari a $\frac{3}{4}$ del capitale sociale *"purché rappresentativo anche della maggioranza delle azioni di categoria A"* per talune le determinazioni (*cfr.* art. 20 co. 3 Statuto). Nell'attuale formulazione, pertanto, ancora non si rintraccerebbero previsioni che consentano al socio pubblico

di deliberare superando “agevolmente” il veto del socio privato, tenuto conto inoltre che i patti generano un’efficacia non già reale ma meramente obbligatoria.

Pur risultando comprensibile in una logica di mercato che il socio industriale e finanziatore richieda margini decisionali crescenti al crescere dell’investimento e dell’operazione economica, da un punto di vista giuridico l’attuale assetto dei patti e dello Statuto non paiono determinare un effettivo e stringente controllo pubblico su una società volta alla gestione di un servizio essenziale, a parte meccanismi di monitoraggio rigorosi e poteri sanzionatori in capo all'ente pubblico.

Per l’effetto, il Collegio non può che ribadire quanto già affermato in precedenti delibere, ovvero *“che se da un lato lo stesso modello della società mista, che prevede la partecipazione di un socio industriale e non mero finanziatore, giustifica l’attribuzione al socio privato di un ruolo operativo che può anche implicare l’indicazione delle figure manageriali della società, cionondimeno appare imprescindibile assicurare un adeguato bilanciamento con l’interesse dei soci pubblici a preservare una forma di controllo incisivo sulla società che gestisce un servizio essenziale come quello idrico”* (SRC Campania, del. 225/2025/PASP).

7. Sulla sostenibilità finanziaria e convenienza economica dell’operazione

Con riferimento alla motivazione circa la sostenibilità finanziaria e la convenienza economica dell’operazione, con la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti (n. 16 del 2022) è stato evidenziato che il concetto di sostenibilità finanziaria *“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. Sotto il primo versante, la sostenibilità finanziaria si riferisce, quindi, alla 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.”*

Nello specifico, *“la sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo dell’operazione di investimento societario deve essere attentamente scandagliata dall’Amministrazione pubblica, nell’ambito del proprio iter istruttorio interno, facendo ricorso agli strumenti messi a disposizione dalle scienze aziendalistiche. Tra di essi, senza pretesa di esaustività, va richiamata la necessità che l’atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni sia quanto meno suffragato dallo sviluppo di un approfondito Business Plan (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell’attività di impresa che si intende avviare o proseguire [...]. Quanto al relativo contenuto, il Business Plan (o altro documento equipollente), nella prospettiva della pianificazione aziendale, deve fornire gli elementi descrittivi relativi all’operazione societaria che si intende eseguire: nel caso di acquisto di partecipazioni, occorrerà fornire un quadro della società in cui si intende investire, che ne riepiloghi l’evoluzione operativa ed economica degli ultimi esercizi; nel caso di nuova iniziativa sarà necessario esternare le linee generali del progetto, con particolare riferimento al contesto del*

mercato di riferimento, in termini di domanda potenziale e di offerta già esistente, e al posizionamento strategico che la società si prefigge di conseguire. Tali elementi costituiscono le ipotesi di fondo sulla base delle quali devono essere sviluppate le previsioni finanziarie, sia di conto economico (quindi riportando le stime dei costi e dei ricavi) sia relative ai cash flow complessivi, ossia ai flussi finanziari derivanti dalle varie aree gestionali (attività operativa, attività di investimento e attività di finanziamento come definiti nel principio contabile OIC 10 "Rendiconto finanziario"). Parimenti, l'esercizio di previsione deve riguardare la situazione patrimoniale prospettica della società che ci si accinge a costituire o partecipare, delineandone l'evoluzione delle attività (liquide, correnti o immobilizzate) e delle relative fonti di finanziamento (passività e patrimonio netto). Le previsioni del BP devono essere accompagnate da apposite note esplicative che, nel rispetto dei principi di trasparenza e chiarezza, ne espongano le ipotesi di sviluppo. Andrà in particolare esplicitata la natura dei ricavi (ad esempio se consistenti in trasferimenti pubblici o ricavi da prestazioni di beni e servizi) e la relativa struttura (quali le ipotesi circa la determinazione del fatturato in termini di volumi e i prezzi dei prodotti/servizi resi); specularmente dovrà essere descritta la composizione ed evoluzione dei costi, sia variabili sia fissi, con specifico riguardo a quelli strutturali, quali le esigenze di personale e gli oneri finanziari. Ciò anche al fine di mettere in luce il momento di pareggio aziendale (break even point) in cui il flusso atteso di ricavi sarà in grado di garantire la copertura dei costi complessivi stimati.

Sotto il secondo profilo della sostenibilità finanziaria in chiave soggettiva, invece, "la sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione o di acquisto di partecipazioni societarie deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'Amministrazione procedente. Dovrà, in tale sede, darsi conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti nel BP con gli strumenti di bilancio, tenendo anche conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio, ad esempio quelli di carattere organizzativo per l'esercizio delle ordinarie funzioni di controllo sull'organismo partecipato (si pensi a titolo esemplificativo al sistema di controllo interno sulle società partecipate non quotate ai sensi dell'art. 147-quater del TUEL). In questo ambito valutativo, le amministrazioni locali devono considerare anche gli accantonamenti che saranno tenute a stanziare, ai sensi dell'art. 21 TUSP, a fronte di eventuali perdite evidenziate nel BP negli esercizi successivi a quello di costituzione della società o acquisizione della partecipazione [...]. In ambito di costituzione di una società o di acquisizione di partecipazioni in un soggetto societario esistente, la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia 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)".

7.1. Sulla sostenibilità finanziaria oggettiva e sulla convenienza economica dell'operazione - analisi del piano economico - finanziario

Come riportato in premessa, nella deliberazione comunale in esame si dà atto che, il Consiglio di distretto Napoli Nord, con deliberazione del 28.03.2024 n. 2, ha espresso nuovo

orientamento in favore dell'affidamento del servizio ad una società a capitale misto pubblico-privato, con partecipazione a maggioranza pubblica pari al 55%.

Con deliberazione del 19 aprile 2024 n. 14, il Comitato Esecutivo dell'Ente Idrico Campano ha approvato la forma di gestione proposta dal Consiglio di distretto Napoli Nord.

Con delibera del 19 aprile 2024 n. 13, il Consiglio di distretto Napoli Nord, a seguito della conclusione della procedura di VAS, ha approvato il piano d'ambito distrettuale "Napoli Nord" costituito da:

- a. ricognizione delle infrastrutture e degli impianti;
- b. programma degli interventi;
- c. modello gestionale ed organizzativo;
- d. piano economico finanziario per la gestione sull'intero ambito distrettuale.

Con deliberazione del 19 dicembre 2025 n. 43 (allegata in sede di riscontro istruttorio) il Comitato Esecutivo ha preso atto della deliberazione 16 ottobre 2025, n. 1 (parimenti allegata in sede di riscontro istruttorio) con cui il Consiglio di Distretto "Napoli Nord" ha approvato il Piano d'Ambito Distrettuale; ha approvato l'aggiornamento del Piano d'Ambito Distrettuale del Distretto "Napoli Nord" completo degli elaborati previsti dall'art. 149, comma 1 del D. Lgs. n. 152/2006 (dichiarati consistenti in ricognizione; programma degli interventi; modello gestionale ed organizzativo; piano economico finanziario); dato atto che, successivamente dovrà essere adottata dal Consiglio di distretto, e approvata dal Comitato Esecutivo, la struttura dei corrispettivi unica su tutto il territorio dell'Ambito distrettuale "Napoli Nord" da applicare direttamente dal soggetto gestore "Acqua Pubblica Napoli Nord Spa" al momento del subentro nelle singole gestioni esistenti al fine di assicurare l'equilibrio economico-finanziario della medesima società Acqua Pubblica Napoli Nord Spa; ha dato mandato al Direttore Generale di predisporre una proposta di struttura dei corrispettivi da sottoporre alla valutazione del Consiglio di Distretto "Napoli Nord" per la successiva adozione.

Con la deliberazione del Consiglio comunale n. 12 del 03.03.2026 in esame, si dichiara che la deliberazione del Comitato Esecutivo predetta n. 43/2025 *"adeguava il Piano Economico Finanziario distrettuale Napoli Nord alle nuove regole ARERA fissate con la deliberazione n. 639/2023/R/Idr"*.

Il Comune di Mugnano di Napoli si è pertanto riportato alle valutazioni economico-finanziarie svolte dall'Ente d'Ambito nel piano economico finanziario allegato al Piano d'Ambito, di cui è stata trasmessa relazione PEF, priva di asseverazione (cfr. Allegato n. 9 denominato "RelazionePEF").

In tale Relazione, si precisa che *"il PEF che viene predisposto è indipendente dalla forma di gestione prescelta dal Consiglio di Distretto "Napoli Nord" (cfr. pag. 1 pdf). Si compone di uno schema di conto economico (pag. 55 pdf), rendiconto finanziario regolatorio (pag. 57 pdf) e stato patrimoniale (pag.*

60 pdf), con valore residuo di fine concessione pari ad € 365.561.375. Si dichiara che sono previsti investimenti catalogati nel Piano, per complessivi € 883.437.252,33 e con entrata in esercizio interamente entro la fine del periodo di concessione. Inoltre, in assenza di finanziamenti assentiti al momento di redazione della relativa relazione, è dato leggere che tutti gli investimenti sono previsti come finanziari interamente dalla tariffa (Investimenti e dismissioni, pag. 35 Relazione PEF).

Si evidenzia che le elaborazioni economiche sono fondate, tra l'altro, su un periodo trentennale, a partire dall'affidamento del servizio (lett. a), il cronoprogramma dei subentri nelle singole gestioni è lasciato alle valutazioni organizzative del gestore nell'ambito del proprio Piano industriale (lett. d); che si basa su un modello organizzativo gestionale costituito da circa 457 dipendenti (lett. e); che è stata predisposta un'ipotesi di determinazione del valore residuo da riconoscere ai gestori uscenti sulla base delle ultime predisposizioni tariffarie approvate, dovendo poi tale Valore Residuo essere rideterminato al momento del subentro di ciascuna gestione strutturata, all'esito di apposita procedura a cura dell'EIC, in contraddittorio con le parti interessate ed il Gestore Unico e che eventuali variazioni rispetto al Valore Residuo del piano saranno recepite nello schema regolatorio del SII del gestore unico secondo le regole metodo tariffario vigente nel rispetto dell'equilibrio economico finanziario della gestione (lett. g cfr. Relazione PEF pag. 1-2).

È inoltre previsto un capitale sociale della costituenda società mista di euro 5.270.798,18, di cui 2.898,939,00 imputabile a parte pubblica (cfr. relazione PEF e Relazione ex art. 14 co. 3), corrispondente a 3 euro per abitante dei rispettivi Comuni del distretto).

Si riferisce che per gli investimenti non sono previsti apporti di "risorse extra-tariffarie" e riporta investimenti già oggetto di finanziamento ed in corso di attuazione, di interesse dei comuni ricadenti nel distretto di interesse (v pag. 3).

Nella relazione ex art. 14 è riportato che *"I costi del servizio pubblico di gestione del SII saranno integralmente coperti, ai sensi della normativa vigente, dalla tariffa, come determinata in applicazione della specifica disciplina regolatoria dell'ARERA, quale corrispettivo per lo svolgimento del SII svolto dal Gestore affidatario nel territorio interessato. Pertanto, non sono previste compensazioni economiche ovvero finanziamenti addizionali da parte dell'ente concedente, ovvero dei comuni serviti in favore del soggetto affidatario"* (pag. 49 Relazione). È riportato un ricorso alle anticipazioni a carico del socio privato (All. 9, pag. 25 pdf) distinto in: anticipazioni per finanziamento del valore residuo da rimborsare al gestore uscente (assoggettato a tasso di interesse pari al 4,2%); anticipazioni per la realizzazione di nuovi investimenti e per fabbisogno finanziario di gestione operativa, ove necessario (assoggettato a tasso di interesse pari al 4,2%).

Si precisa inoltre che sono previste anticipazioni del socio privato per il rimborso del valore di subentro ai gestori uscenti nonché le anticipazioni per la gestione corrente e nuovi investimenti (questi ultimi pari ad € 883.437.252,33 in 30 anni). Nella medesima relazione si prevede inoltre che

laddove il fabbisogno di finanza esterna sia influenzato da eventuali minori flussi di cassa derivanti dal Piano industriale proposto in sede di gara dall'aggiudicatario, il socio privato dovrà provvedere alle anticipazioni per ulteriori investimenti che saranno finanziati con contributi a fondo perduto (Relazione PEF, pag. 25 pdf).

Nella relazione al PEF- rendiconto finanziario regolatorio, si afferma altresì che non siano previste erogazioni di contributi pubblici e vi sia condizione di complessivo equilibrio finanziario dell'operazione in quanto: il valore residuo della gestione risulta superiore allo stock di debito non rimborsato; il risultato d'esercizio del conto economico è positivo in tutti gli anni di affidamento; il flusso di cassa disponibile post servizio del debito del rendiconto finanziario non risulta mai negativo in tutti gli anni di affidamento (v. pag. 57). Tuttavia, a tal fine si ipotizza e si dichiara che *"il rendiconto finanziario è stato elaborato utilizzando le stesse variabili economiche sviluppate nel conto economico e derivanti dal Piano Tariffario e secondo la metodologia di costruzione prevista dal tool ANEA con adeguamento dei tempi di incasso a 60 gg e tempi di pagamento a 90 gg"*.

Anche in *parte qua* si evidenzia, come già in passato, che il termine ordinario per i pagamenti per gli enti territoriali, loro organismi ed enti strumentali è pari a giorni trenta dalla data del ricevimento della fattura, salvo termine di 60 giorni per casi eccezionali, connessi alla peculiare natura del contratto, servizio o dell'ente di riferimento, come nel caso degli enti del servizio sanitario, non rintracciandosi deroghe specifiche per il settore di riferimento (SRC Campania, Del. 225/2025/PASP).

In tema di finanziamenti, l'art. 15 dello Statuto prevede che *"La società potrà acquisire dai soci finanziamenti, con o senza obbligo di rimborso, nel rispetto delle norme vigenti [co.1]. I finanziamenti dei soci potranno, in deroga alla presunzione di cui all'articolo 1282 del Codice civile, essere effettuati anche a titolo completamente gratuito e saranno, quindi, improduttivi di interessi [co.2]"*. Giova in merito rammentare che *"nel rispetto delle norme vigenti"* deve intendersi anche la peculiare disciplina prevista dal TUSP per il socio pubblico in tema di divieto di soccorso finanziario (art. 14 d.lgs. 175/2016) nonché la necessità che la gestione sia sempre ispirata ai *"ai principi di efficienza ed economicità della gestione, profilandosi, diversamente, il rischio di assunzione da parte del suddetto ente di perdite societarie in contrasto con la stessa ratio sottesa alla scelta dello strumento societario e del conseguente regime della responsabilità patrimoniale limitata"* (SRC Campania, del. 161/2025/PASP) e tanto a maggior ragione rispetto a contributi a fondo perduto oppure non produttivi di oneri finanziari.

Sempre in tema di finanziamenti, *sub specie* di anticipazioni finanziarie a carico del socio privato, l'attuale formulazione dei patti parasociali prevede all'art. 7 co. 4 che il *"rimborso delle anticipazioni finanziarie assicurate dal socio privato con risorse proprie o di terzi, comprensivo di capitale e quota di interessi, deve sempre avvenire nel rispetto delle condizioni previste nell'offerta formulata dal socio privato in sede di gara, nonché dei limiti previsti dalla regolazione tariffaria del SII pro tempore vigente, così*

come definita dall'Autorità Amministrativa Indipendente di Settore, oggi individuata in ARERA". Tuttavia, si prevede che *"Fatto salvo quanto previsto al comma 4, i Soci Pubblici si impegnano ad approvare in seno all'Assemblea dei soci di Acqua Pubblica Napoli Nord spa l'integrale rimborso del finanziamento di cui al presente articolo, con tempistiche conformi alla regolazione tariffaria di settore"* (art. 7 co. 6). Resta comunque ferma la necessità del rispetto delle norme del TUSP e del c.c. in tema, in quanto applicabili.

La bozza di statuto prevede, inoltre, per l'ipotesi di esclusione del socio privato che a questi *"spetta ... un valore di liquidazione delle azioni, determinato a norma dell'articolo 2437-ter del Codice civile, che deve essere liquidato entro dodici mesi dalla data di efficacia del provvedimento di esclusione. È dovuto, inoltre, al Socio Privato escluso il rimborso degli eventuali finanziamenti erogati in favore della Società e l'integrale pagamento dei corrispettivi spettanti per le prestazioni accessorie eseguite, ove l'esclusione non sia stata determinata da inadempimenti del socio privato connessi all'espletamento delle medesime prestazioni accessorie"* (art. 29 co. 7 Bozza Statuto).

7.2. Sulla sostenibilità finanziaria soggettiva

Sotto il profilo della sostenibilità finanziaria soggettiva, si rileva un'ulteriore criticità. La Sezione, anche per le operazioni come quella in esame, ha già rilevato la necessità di un'autonoma motivazione in punto di sostenibilità soggettiva (SRC Campania, 161/2025/PASP e nel medesimo senso delibera Sezione regionale di controllo per le Marche 60/2023/PASP). Si è ritenuto necessario che, anche per le ipotesi in cui la scelta della modalità gestoria dipenda dall'ente idrico, venga verificata la concordanza delle previsioni del business plan aziendale della costituenda società con le previsioni annuali e pluriennali dei bilanci degli enti coinvolti, dovendosi tener conto degli effetti dell'operazione sulla situazione finanziaria specifica (SRC Campania, 225/2025/PASP).

Viceversa, nella delibera trasmessa si espongono i passaggi attraverso i quali l'ente di governo d'ambito ha provveduto a individuare la modalità di gestione del servizio idrico integrato, di cui, il Comune di interesse, prevalentemente *prende atto*, per poi imputare la spesa conseguente alla sottoscrizione di quota di capitale della costituenda società al bilancio di previsione finanziario esercizio 2026 per € 106.758,00, dichiarando l'impegno economico finanziario compatibile con l'equilibrio economico finanziario, essendo la spesa già prevista nel bilancio di previsione per l'anno 2026, anche in ragione del divieto di soccorso istruttorio (*recte*: finanziario) di cui all'art. 14 TUSP, richiamato nella bozza di Statuto della società di interesse.

Non si rintraccia, pertanto, un autonomo apprezzamento circa la sostenibilità soggettiva, nonché, più in generale, una valutazione attinente alle ragioni sottese alla scelta di aderire alla costituenda società ed agli effetti circa la situazione finanziaria specifica, limitandosi la medesima deliberazione a esporre i passaggi attraverso i quali l'ente di governo d'ambito ha provveduto a individuare la modalità di gestione del servizio idrico integrato. Per quanto l'adesione per l'Ente

possa avere una qualche forma di obbligatorietà rispetto al complesso assetto normativo, come delineato dalla stessa delibera consiliare, sta di fatto che tale complesso ordinamento normativo rimette comunque all'ente l'espressione della volontà di acquisire la qualità di socio. E d'altronde sull'ente socio si riverberano gli effetti di tale partecipazione.

Pur dando atto la medesima deliberazione che precedentemente per tale distretto si era deliberata una modalità di gestione interamente pubblica e pur ritenendo, nella tesi dell'ente, l'impegno finanziario conseguente all'odierna determinazione limitato ai conferimenti a capitale, non si rintraccia nell'atto una motivazione sulle ragioni per cui allo stato, l'apporto partecipativo si assesti sempre sui 3 € ad abitante (pari al precedente apporto deliberato per una società interamente pubblica) pur perdendo gli EE.LL. partecipanti il 45% della proprietà della costituenda società (cfr. SCR Campania 100, 101, 102/2023/PASP ed altre afferenti a comuni del distretto di Napoli Nord)

Parimenti, pur avendo argomentato (gli organi degli enti idrici) in chiave generale della incapacità finanziaria dei comuni del distretto di riferimento, nell'attuale versione dei patti parasociali è dato leggere che *"I Soci si impegnano a far sì che l'assemblea della società non deliberi la copertura di eventuali perdite di esercizio, per il tramite riduzione del capitale, provvedendo invece al riporto a nuovo delle perdite stesse, per la successiva copertura tramite gli utili di esercizio futuri, fatto comunque salvo il rispetto del limite di cui all'art. 2446, comma 2, del Codice civile"* (art. 6 co. 1 Schema Patti Parasociali). Tale previsione, oltre a mitigare gli impatti delle perdite, almeno nell'immediatezza, sul socio privato, secondo quanto previsto dallo Statuto, produce ulteriori effetti sul socio pubblico, giacché, ai sensi dell'art. 21 TUSP laddove una società partecipata abbia perdite portate a nuovo, l'ente socio pubblico è tenuto all'accantonamento di somme a titolo di fondo perdite società partecipate. E tale accantonamento dovrà persistere fino a quando non vi sia un effettivo ripiano delle perdite (SCR Lombardia, del. 322/2025/PRSE). Anche in relazione a tali profili, non appare sussistere adeguata motivazione.

8. Sull'adempimento dell'onere di motivazione circa la compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina di fonte euro-unitaria in materia di aiuti di Stato alle imprese.

L'art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 175/2016 dispone che *"[l']atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate"*.

La delibera oggetto di esame anche per l'adempimento motivazionale predetto fa rinvio alla Relazione allegata dell'Ente Idrico Campano. La relazione ex art. 14 co. 3 cit. contiene, tra l'altro, sezione specifica sugli obblighi di servizio pubblico e universale (pag. 44), afferma che la copertura dei costi del servizio saranno integralmente coperti dalla tariffa, senza possibilità di richiesta di

ulteriori compensi, escludendo per l'effetto ogni possibile violazione della normativa europea in tema di aiuti di stato. Non reputa rilevante l'eventuale accesso del gestore a finanziamenti pubblici a fondo perduto, poiché tali contributi straordinari potranno essere finalizzati solo alla realizzazione di interventi infrastrutturali su impianti che rientrano nel demanio indisponibile dei comuni (pag. 49).

In *parte qua*, fermo il principio di autosufficienza sopra richiamato, parimenti si rileva l'assenza nella delibera in esame di una motivazione o quantomeno un rinvio chiaro e determinato a specifiche parti degli atti richiamati, inibendo un'effettiva intellegibilità della stessa funzionale all'esercizio del controllo ed ancor prima all'espressione della volontà consiliare. Resta fermo che la motivazione *per relationem* nella parte relativa a "*possibili*" ed "*eventuali*" pubblici finanziamenti, debba considerarsi di scarsa pregnanza, giacché la compatibilità alla disciplina europea dovrà essere oggetto di valutazione da parte di chi di competenza in relazione ad ogni futura singola fattispecie.

Pertanto, alla luce delle già indicate considerazioni, il Collegio ritiene di esprimere, ex art. 5, comma 3, TUSP, parere parzialmente negativo in ordine alla partecipazione da parte del comune di Mugnano di Napoli alla costituenda società Acqua Pubblica Napoli Nord s.p.a.

P.Q.M.

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per la Regione Campania

esprime, per le ragioni indicate in parte motiva, parere parzialmente negativo in ordine alla partecipazione da parte del comune di Mugnano di Napoli;

dispone, ai sensi dell'art. 5, comma 4, TUSP, la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, all'Amministrazione interessata entro cinque giorni dal deposito;

ordina, ai sensi dell'art. 5, comma 4, TUSP, all'Amministrazione di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Napoli, nella Camera di consiglio del 29 aprile 2026.

Il Magistrato est.

Concetta Ilaria Ammendola

Il Presidente

Massimo Gagliardi

Depositata in Segreteria in data

4 maggio 2026

Il Direttore della Segreteria

Dott. Giuseppe Imposimato