CAMPANIA 181/2025/PASP

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai magistrati

Massimo Gagliardi	Presidente
Domenico Cerqua	Primo Referendario
Concetta Ilaria Ammendola	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 17 luglio 2025, ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

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

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*»;

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 regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante la «*Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti*»;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il «*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli locali*» (nel prosieguo, per brevità, TUEL);

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante il «*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*» (nel prosieguo, per brevità, TUSP);

VISTA la deliberazione n. 100/INPR/2025 con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per il 2025;

VISTA la deliberazione del Consiglio comunale di Castel Volturno (CE) n. 14 del 02 aprile 2025, con la quale è stata approvata la proposta di deliberazione avente

ad oggetto: "*Adesione alla società scrl Agrorinasce - Agenzia per l'innovazione, lo sviluppo e la sicurezza del territorio – con sede legale in S. Cipriano d' Aversa. Sottoscrizione delle quote di capitale sociale, ed approvazione dello statuto, del regolamento per il controllo analogo congiunto e del piano economico finanziario*";

VISTA l'istanza di deferimento del Magistrato istruttore del 7 luglio 2025;

VISTA l'ordinanza n. 98 del 2025, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Ref. Dott.ssa Concetta Ilaria Ammendola;

CONSIDERATO in fatto e in diritto quanto segue.

FATTO

1. L'operazione societaria delineata dal Comune di Castel Volturno (CE)

Con nota prot. 36280 del 28.05.2025, depositata presso la Sezione in pari data, (prot. Cdc 3274/25), il Comune di Castel Volturno ha trasmesso la deliberazione del Consiglio Comunale n. 14 del 02 aprile 2025, con la quale è stata approvata la proposta avente ad oggetto l'adesione dell'ente alla società consortile a responsabilità limitata "Agenzia per l'innovazione, lo sviluppo e la sicurezza del territorio", in sigla Agrorinasce s.c.r.l., (C.F.=P.I.V.A.: 02514000617), con sede legale in S. Cipriano d'Aversa, nonché la sottoscrizione delle quote di capitale sociale, l'approvazione dello statuto, del regolamento per il controllo analogo congiunto e del piano economico finanziario.

Nella predetta deliberazione si dichiara quanto segue. Nel patrimonio indisponibile del Comune vi sono numerosi beni confiscati alla mafia ai sensi della l. 109/1996. La gestione di questi beni risulta complessa, sia per il numero degli stessi per le condizioni in cui versano. E' necessario mettere a frutto e restituire alla collettività il patrimonio confiscato, dando ad esso una destinazione conforme alla normativa antimafia, (d.lgs. 159/2011).

Quanto alla società, i soci allo stato sono i Comuni di Casapesenna, S. Cipriano d'Aversa, Villa Literno, San Marcellino, S. Maria La Fossa, Torre Annunziata, Regione Campania. Il capitale sociale è pari ad € 140.000,00, costituito da quote interamente pubbliche. La società negli anni ha realizzato molteplici progetti con

l'impiego di finanziamenti pubblici, nazionali ed europei, superando le difficoltà in cui versano i comuni singolarmente considerati, consentendo lo sviluppo di iniziative imprenditoriali. Il numero elevato di beni confiscati di interesse del Comune di Castel Volturno, (come da relazione in sede consiliare del sindaco pari a 110 beni immobili, di cui 33 "*affidati*", 14 in corso di ristrutturazione e 63 in attesa di riqualificazione), rende necessaria "*l'affiliazione*" alla società ai fini del monitoraggio dei beni stessi e di incremento dell'efficienza amministrativa nell'uso delle risorse pubbliche. Riferisce circa "*l'incapacità del mercato di offrire il servizio alla medesime condizioni di Agrorinasce e la sussistenza di specifici benefici per la comunità tutta…*" tali da rendere, in tesi, "*indispensabile per l'Ente aderire ad Agrorinasce*", avendo questa dimostrato "*di saper gestire i beni confiscati con efficienza tecnica ed amministrativa*". L'ente non riesce a garantire un miglioramento nella gestione dei beni, visto l'esiguo personale interno. Le aree di intervento sono sintetizzabili in quattro aree (diffusione della cultura della legalità, promozione e sviluppo dell'impresa; infrastrutture sociali e attività culturali; recupero e gestione dei beni confiscati alla camorra), a cui si è aggiunta la funzione di centrale di committenza. I Sindaci dei Comuni che compongono Agrorinasce hanno manifestato all'unanimità parere positivo all'adesione del Comune di Castel Volturno alla società, giusta comunicazione dell'Amministratore delegato, prot. 90818 del 12.11.2024. Richiamato il d.lgs. 175/2016 e il d.lgs. 201/2022, ritenuto che la partecipazione alla società Agrorinasce, mediante sottoscrizione di quote a seguito di aumento del capitale sociale, riservato nel limite massimo di € 20.000,00, risulta utile per l'esperienza ed il *know how* della società, l'ente ha deliberato di "*approvare la sottoscrizione delle quote dell''Agenzia per l'innovazione, lo sviluppo e la sicurezza del territorio s.c.r.l., in sigla Agrorinasce s.c.r.l., a seguito di aumento del capitale sociale riservato nel limite massimo di euro 20.000,00, versando integralmente la quota di capitale sottoscritta; approvare lo schema di Statuto di Agrorinasce nel quale sono specificate l'oggetto sociale e le norme di funzionamento nonché lo schema di Regolamento per il controllo analogo congiunto; approvare il Piano Economico Finanziario, documento di sintesi … relativo*

alla valutazione della convenienza economica che sottende l'adesione, da parte del Comune di Castel Volturno, alla società consortile Agrorinasce scrl Agenzia per l'innovazione, lo sviluppo e la sicurezza del territorio con l'obiettivo prioritario di garantire un'efficiente ed efficace gestione e valorizzazione dei beni confiscati assegnati all'Ente locale; di demandare al Responsabile dell'Area 7 LL.PP. – Beni Confiscati, tutti gli atti consequenziali, connessi e complementari per l'attuazione del presente deliberato". Contestualmente ha deliberato l'immediata eseguibilità della delibera ai sensi dell'art. 134 co. 4 TUEL. Nella prefata delibera si dà atto altresì dell'approvazione in data 03.03.2025, con Deliberazione di Giunta Comunale n° 23, dello schema di Bilancio di previsione finanziario 2025-2027 (art. 11 D.lgs. n. 118/2011), con l'inserimento, nel bilancio da sottoporre all'approvazione del consiglio comunale, della spesa relativa all'acquisto delle quote di capitale per l'adesione alla società Agrorinasce s.c.r.l. Agli atti, risulta approvato il bilancio di previsione finanziario 2025/2027 da parte del competente consiglio comunale con delibera n. 13 del 02.04.2025.

Dalla documentazione allegata, risulta altresì che la società consortile a responsabilità limitata, "*Agrorinasce - Agenzia per l'innovazione, lo sviluppo e la sicurezza del territorio, in sigla Agrorinasce s.c.r.l.*", ha sede legale in San Cipriano d'Aversa presso la Casa Comunale ed un capitale sociale pari a 140.000,00, costituito da quote interamente pubbliche.

Sono stati prodotti, anche a seguito di richiesta di integrazione istruttoria, Statuto ed atto costitutivo della società, nonché i relativi documenti contabili.

Ai sensi dell'art. 5 dello Statuto, "*i rapporti tra i soci e la Società si conformano a quanto stabilito dall'ordinamento dell'Unione europea e dalle norme di diritto interno sulle società in house providing sottoposte a controllo totalitario congiunto da parte di tutti i soci Enti pubblici territoriali locali, cui possono essere esternalizzate funzioni dell'ente ed affidati direttamente servizi e attività*".

Gli Enti soci esercitano il controllo analogo congiunto secondo le modalità previste nel suddetto art. 5 dello Statuto, nonché da apposito Regolamento approvato dall'Assemblea dei soci, (da ultimo, "*Regolamento sulle modalità di*

esercizio del controllo analogo congiunto sulla Società Agrorinasce s.c.r.l.", approvato con verbale di Assemblea dei soci del 22 giugno 2022). Il regolamento sulle modalità di esercizio del controllo analogo prevede l'istituzione di un organismo di controllo congiunto, con pari diritti partecipativi degli enti soci e compenso per i relativi membri parametrato al compenso spettante al Collegio dei revisori, (art. 8 Regolamento).

A norma dell'art. 4 dello Statuto, (rubricato "*oggetto e scopo consortile*"), la Società "*si prefigge lo scopo di intraprendere iniziative concrete per la realizzazione dei progetti tesi al recupero e alla valorizzazione dei beni confiscati alla camorra, finalizzate al rilancio e allo sviluppo produttivo ed occupazionale dell'area dei Comuni, al recupero giovanile, a migliorare la qualità della vita e a sanare il degrado ambientale, interrompendo il circolo vizioso esistente fra disoccupazione e criminalità, nell'ottica di conseguire uno sviluppo sostenibile*".

L'art. 4 contiene indicazione delle attività e delle operazioni utili, strumentali o necessarie per il conseguimento del suddetto oggetto sociale che la Società Agrorinasce può compiere. Tra di esse emerge la realizzazione, per conto dei soci, di "*tutte le iniziative possibili, finalizzate al recupero ad uso istituzionale, sociale e/o produttivo ed all'amministrazione e/o gestione di beni sequestrati e confiscati alla camorra*", ivi incluse l'elaborazione e presentazione di progetti, conformi alle finalità statutarie e "*finalizzati al reperimento di finanziamenti comunitari, nazionali e regionali*", nonché "*tutte le iniziative possibili finalizzate alla riqualificazione urbana ed ambientale del territorio circostante*".

Analoghe iniziative, limitatamente ai Comuni soci, possono essere adottate dalla Società in esame in relazione a "*beni immobili inseriti nel patrimonio comunale*", anche se non si tratta di beni sequestrati o confiscati alla criminalità organizzata.

Tra le attività, l'art. 4 contempla anche quelle dirette a promuovere e diffondere la cultura della legalità con iniziative di vario genere (a titolo meramente esemplificativo, corsi di formazione, seminari e convegni). Nell'oggetto sociale di Agrorinasce figura anche la possibilità di "*costituire centrale di committenza per*

conto dei Comuni soci, ai sensi degli artt. 37 e 38 D. lgs. n. 50/2016 (Codice dei contratti pubblici) e s.m.i.".

Nella documentazione in atti, sotto il profilo storico, è dato leggere che la Società è nata nel 1998, per dare attuazione ad un progetto pilota europeo di "*Rafforzamento della legalità in un'area ad alta densità criminale*", finanziato dal Ministero dell'Interno nell'ambito del Programma Operativo Europeo "*Sicurezza per lo sviluppo del Sud*".

La composizione della società ha subito varie modifiche nel corso degli anni. I soci, allo stato, sono i seguenti Comuni: San Cipriano d'Aversa, Casapesenna, S. Marcellino, S. Maria la Fossa, Villa Literno, Torre Annunziata e la Regione Campania.

Sotto il profilo della struttura societaria, gli artt. 6 e 10 dell'atto costitutivo prevedono un organo amministrativo collegiale, con consiglio di amministrazione di sei membri. Ai sensi dell'art. 20 dello Statuto la società è amministrata da un amministratore unico o da un consiglio di amministrazione, nei limiti di legge e secondo quanto stabilito dai soci al momento della nomina. Allo stato, da quanto emerso in sede istruttoria, l'organo amministrativo è composto da tre membri. Ai sensi dell'art. 26 dello Statuto, l'organo di controllo, su decisione dei soci, può essere un Sindaco o un Collegio Sindacale, composto da tre membri effettivi e due supplenti, (art. 27). Allo stato, da quanto emerso in sede istruttoria, i soci hanno optato per la composizione collegiale dell'organo di controllo.

Nella citata delibera di C.C. è affermato che l'ente ha già "*un'azienda che si occupa in particolare dei beni a rendita nel Parco Faber, un'azienda, una sorta di amministratore di condominio che si occupa di questi beni e a cui ovviamente verrà sostituita la gestione con società Agrorinasce*. In riscontro a nota istruttoria, in cui si è richiesto chiarire la sussistenza di partecipazioni in società con funzioni sovrapponibili a quelle svolte dalla società Agrorinasce, con riferimento alla citata Faber, è stato dichiarato che trattasi di un condominio, denominato Parco Faber, pur non specificando gli estremi identificativi del riferito ente di gestione.

DIRITTO

1. Il controllo della Corte dei conti ex art. 5, comma 3, TUSP, ambito soggettivo ed oggettivo del controllo.

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 Castel Volturno (CE) rientra nel novero degli enti soggetti al controllo della Sezione.

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. 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 l'acquisto della qualità di socio da parte del Comune di Castel Volturno, mediante sottoscrizione di quote dell'Agrorinasce "*a seguito di aumento del capitale sociale riservato nel limite massimo di euro 20.000,00*", rientra nel perimetro oggettivo di cui all'art. 5 co. 3 TUSP. Quale conseguenza dell'adesione, inoltre, il capitale sociale di Agrorinasce sarà pari ad euro 160.000,00, rispetto agli attuali 140.000,00, con compagine societaria di numero 8 enti e percentuale della quota pari a 12,5%.

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 Castel Volturno, Comune della provincia di Caserta 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. Conformità dell'atto ai criteri previsti dall'art. 7 del TUSP

Ai sensi dell'articolo 7, comma 1, TUSP, "*la deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con … c) deliberazione del consiglio comunale, in caso di partecipazioni comunali*".

La deliberazione n. 14 del 02 aprile 2025, sottoposta all'esame della Sezione, è stata adottata dal Consiglio comunale del Comune di Castel Volturno (CE), 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*".

In sede istruttoria sono stati richiesti chiarimenti in merito all'assolvimento del predetto adempimento. L'Ente non ha fornito chiarimenti *in parte qua*, residuando in fascicolo l'avvenuta pubblicazione della deliberazione consiliare in esame all'Albo Pretorio del Comune, dal 2.4.2025 al 3.5.2025, giusta certificazione del segretario generale.

Tuttavia, la pubblicazione della deliberazione all'Albo Pretorio assolve a specifico obbligo già contemplato dall'art. 124 TUEL, funzionale a garantire la trasparenza e la conoscibilità dell'atto.

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).

Pertanto, l'obbligo ex art. 5 co. 2 TUSP non coincide con l'obbligo di pubblicazione di cui all'art. 124 TUEL, deponendo in tal senso già la diversa formula letterale delle disposizioni, laddove l'art. 5 TUSP richiede che l'atto deliberativo sia sottoposto a "*forme di consultazione pubblica*" e l'art. 124 TUEL richiede la "*pubblicazione all'albo pretorio*", sia il criterio teleologico, onde attribuire alla seconda parte dell'art. 5 co. 2 uno scopo conforme alla finalità perseguita dalla norma stessa, come sopra evidenziata, coincidente con la necessità di un confronto istituzionalizzato.

Le modalità di svolgimento della consultazione prevista dal TUSP sono inoltre rimesse all'autonomia del relativo ente, che al fine deve dotarsi della relativa regolamentazione.

Risultando agli atti esclusivamente la pubblicazione della deliberazione all'albo pretorio, anche a seguito di specifica istruttoria *in parte qua*, il Collegio rileva che dalla produzione in atti non consta adempimento all'obbligo *ex* art. 5 co. 2 TUSP.

5. Vincoli tipologici (art. 3 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*".

Pur dovendosi riconoscere alle società consortili costituite da pubbliche amministrazioni, tratti peculiari in virtù dello schema delineato dagli artt. 2602 e 2615 *ter* c.c., la sussumibilità delle stesse nel novero delle società cui può partecipare un ente pubblico è stata chiarita dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, con pronuncia resa in sede nomofilattica, (Del. 11/SSRRCO/QMIG/2024).

Pertanto, nel caso di specie il vincolo in oggetto, sotto il profilo meramente formale, è rispettato, venendo in rilievo l'acquisto di partecipazione in una società consortile a responsabilità limitata, (società Agrorinasce s.c.r.l.), salvo quanto *infra* circa l'art. 2615 *ter* c.c., la qualità di socio pubblico e la necessità di limiti al ribaltamento dei costi, per non alterare surrettiziamente il tipo societario.

6. Onere di motivazione analitica (art. 5 commi 1 e 2 TUSP).

L'art. 5 comma 3 TUSP precisa i parametri di riferimento del sindacato espletabile in sede di controllo dalla Corte dei conti.

Richiamando il co. 3 dell'art. 5 i precedenti commi 1 e 2, 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.

Grava sull'Amministrazione procedente l'onere di inserire, nelle motivazioni della delibera di costituzione di una società o acquisto di una partecipazione, gli elementi, in particolare economico finanziari, 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 ed 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).

7. Vincoli finalistici (art. 4 TUSP)

L'art. 4 del TUSP prevede: "*le 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*". Tanto fonda il vincolo di scopo, sussistente laddove "*l'oggetto dell'attività sociale – la produzione di beni e servizi – è strettamente necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali del soggetto pubblico*", (Consiglio di Stato, sentenza 23/01/2019, n. 578). L'art. 4 TUSP prosegue al co. 2 contemplando il cd. vincolo di attività, ossia determinando le attività passibili di svolgimento mediante modulo societario. Vincolo di scopo e di attività, come declinati dall'art. 4 TUSP, sono attinenti al "*coordinamento finanziario e* [alla] *tutela del buon andamento della pubblica amministrazio*ne" (C. Cost. sent. n. 86 del 2022).

La rilevanza del vincolo legislativo di cui all'art. 4 cit. è palesata dall'analisi storica del "*fenomeno delle società a partecipazione pubblica*", che si era sviluppato in modo esponenziale, "*molto spesso senza rispetto dei criteri di economicità ed efficienza, con conseguenti gravi disavanzi e oneri per la finanza pubblica*", (C.Cost. sent. 201/2022).

Il settore relativo all'amministrazione e gestione dei beni confiscati alla mafia è poi interessato da ulteriore disciplina *ad hoc*.

Il d.lgs. 159/2011 (c.d. Codice Antimafia) detta norme speciali per l'amministrazione dei beni confiscati alla mafia e contempla l'amministrazione dei beni confiscati tra le possibili competenze e finalità istituzionali dell'ente comunale, ammettendone, inoltre, l'amministrazione anche mediante modulo consortile.

L'art. 48, comma 3, lett. c) d.lgs. 159/2011 stabilisce che i beni immobili confiscati siano "*trasferiti per finalità istituzionali o sociali ovvero economiche, con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali, in via prioritaria, al patrimonio indisponibile del comune ove l'immobile è sito*", salvo che non siano mantenuti nel patrimonio dello Stato per le ulteriori finalità indicate.

La disposizione prevede che "*gli enti territoriali, anche consorziandosi o attraverso associazioni, possono amministrare direttamente il bene o, sulla base di apposita convenzione, assegnarlo in concessione, a titolo gratuito e nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento…*, a soggetti ivi elencati e caratterizzati dall'assenza dello scopo di lucro.

Ai sensi del comma 4 *bis* del citato art. 48, fermi restando i vincoli connessi al trasferimento nel patrimonio indisponibile dell'ente destinatario, nell'ambito delle finalità istituzionali di cui al comma 3, lettera c), rientra "*l'impiego degli immobili, tramite procedure ad evidenza pubblica, per incrementare l'offerta di alloggi da cedere in locazione a soggetti in particolare condizione di disagio economico e sociale anche qualora l'ente territoriale ne affidi la gestione all'ente pubblico a ciò preposto*".

Ai sensi dell'art. 48 co. 3 lett. c), se entro due anni dal trasferimento, l'ente territoriale non ha provveduto all'assegnazione o all'utilizzazione del bene, l'Agenzia dispone la revoca del trasferimento ovvero la nomina di un commissario con poteri sostitutivi.

In sintesi, in tutti i casi in cui i suddetti beni immobili siano trasferiti al patrimonio indisponibile del comune sul cui territorio insistono, l'ente deve occuparsi della loro gestione e, qualora non ritenga di utilizzarli per finalità istituzionali, deve destinarli a finalità sociali ovvero economiche, con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali. Il quadro normativo sopra delineato, pertanto,

consente di annoverare l'amministrazione e gestione dei beni confiscati nell'attività dell'ente locale.

Tuttavia, come già ritenuto dalla Sezione, le disposizioni predette non consentono di sussumere la fattispecie nella deroga prevista dall'art. 4 co. 3 TUSP, (Sezione regionale di controllo per la Campania, 241/2023/PASP e 327/2023/PASP).

L'art. 4 co. 3 TUSP prevede che, "*al solo fine di ottimizzare e valorizzare l'utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio*", le amministrazioni pubbliche possano, "*anche in deroga al comma 1, acquisire partecipazioni in società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni stesse, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato*".

La società Agrorinasce non ha come oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni partecipanti. Né sussiste l'ulteriore presupposto del "*conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato*".

Oltre a non essere oggetto di conferimento, i beni immobili, essendo confiscati, non consentono di realizzare un investimento secondo i criteri propri di un *qualsiasi operatore di mercato*. I beni sono infatti trasferiti agli enti locali "*per finalità istituzionali o sociali ovvero economiche, con vincolo di reimpiego dei proventi per finalità sociali*": tale vincolo finalistico è incompatibile con la realizzazione di un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato.

Esclusa l'applicabilità della deroga prevista per le società di valorizzazione immobiliare, nel caso di specie, la determinazione di adesione necessita di analitica motivazione ai sensi dell'art. 5 co. 1 TUSP, anche "*con riferimento alla necessità della Società per il perseguimento delle finalità istituzionali*".

8. Forma societaria prescelta ed annesso obbligo di motivazione analitica.

Con riferimento alla motivazione sulla forma societaria prescelta, l'ente argomenta partendo dagli esiti cui è pervenuta la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato di questa Corte, circa le principali criticità che incontrano gli enti locali nella gestione dei beni confiscati, (Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 34/2023/G, "*Profili innovativi ed esperienze maturate nella gestione dell'amministrazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata: l'attività dell'Agenzia nazionale (ANBSC)*". In tale sede, si è precisato che "*le circostanze che più di altre, pur incidenti, si rivelano ostative rispetto ai procedimenti di destinazione dei beni sono quelle della carenza di risorse finanziarie degli enti locali e del terzo settore per la rifunzionalizzazione dei beni (sovente in cattivo stato manutentivo anche a causa della lunga durata dei procedimenti) e, nel caso tali fondi siano disponibili, la scarsa conoscenza della loro esistenza e delle relative modalità di acquisizione da parte di piccole strutture*". Le criticità sono pertanto così evidenziate:

1) "*carenza di risorse finanziarie per la rifunzionalizzazione dei beni;*

2) *scarsa conoscenza dell'esistenza di finanziamenti utilizzabili e delle relative modalità di acquisizione;*

3) *insufficienza delle capacità tecnico-amministrative delle pubbliche amministrazioni destinatarie; in particolare gli enti locali, in termini di programmazione, predisposizione degli atti di evidenza pubblica per il reimpiego, elaborazione di progettualità, costruzione di reti territoriali;*

4) *generali condizioni qualitative e manutentive dei beni confiscati;*

5) *inappetibilità di alcuni beni in relazione alle loro caratteristiche (es. fondi interclusi, confische pro-quota);*

6) *caratteristiche tecnico-urbanistiche dei beni confiscati, con riguardo alla diffusa presenza di abusi, anche insanabili, ed alla difficoltà di variazione delle destinazioni d'uso impresse ai sensi degli strumenti urbanistici generali;*

7) forte concentrazione dei beni confiscati nell'ambito di singoli territori, spesso di ridottissima dimensione, nei quali, nel corso del tempo, è stato raggiunto un livello di saturazione anche rispetto alle concrete possibilità di riuso;

8) situazioni di condizionamento da contesti criminali".

Nella documentazione versata in atti, l'Ente ha chiarito che *"la condizione dei beni confiscati nel Comune di Castel Volturno registra molte delle criticità evidenziate sia nella deliberazione n. 34/2023/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato di questa Corte, sia nel rapporto "RimanDati" dell'associazione "Libera", (cfr.* PEF, pag. 6*)*. In relazione ai vincoli che l'ordinamento pone su tali beni, la motivazione dell'ente si è concentrata precipuamente sull'alternativa gestione diretta ovvero gestione mediante adesione alla società Agrorinasce, che, essendo una società consortile, è priva dello scopo di lucro.

Il Comune ha precisato che l'Ufficio Lavori Pubblici e Beni Confiscati ha risorse umane pari a quattro dipendenti. Allo stato l'Ufficio avrebbe la cura di oltre cento interventi di opere pubbliche, (finanziate o da finanziarie e relative procedure) e che, onde scongiurare la perdita dei finanziamenti già acquisiti, l'attenzione è riservata all'attuazione degli interventi già finanziati.

L'ente ritiene pertanto l'Ufficio non munito delle necessarie risorse umane per il carico di lavoro che richiederebbe la gestione dei beni confiscati ed anzi ritiene che *"… il lavoro da svolgersi per il recupero e la valorizzazione dei beni confiscati dovrebbe essere svolto da un nuovo ufficio dedicato con personale che per la totalità del tempo provveda alla loro analisi, alla progettazione degli interventi di manutenzione straordinaria, alla ricerca di finanziamenti pubblici, a seguire le realizzazioni delle opere, all'agibilità dei beni immobili e alle procedure pubbliche di assegnazione a terzi".*

L'ente ha sottolineato, sempre in connessione ai vincoli connessi ai beni confiscati e le già menzionate difficoltà di gestione, la necessità di usufruire del *know how* della Società Agrorinasce per la gestione dei beni confiscati.

Secondo quanto emerge dal Piano finanziario depositato, dei 110 beni assegnati *"Nella stragrande maggioranza dei casi … hanno bisogno di interventi di manutenzione*

straordinaria e/o di ristrutturazione più puntuale. Trattasi per lo più di beni privati che diventano beni pubblici e che in molti casi presentano anche forme diverse di irregolarità che vanno sanate".

Alla luce di tali premesse, nell'atto deliberativo il Comune di Castel Volturno, "*in considerazione delle difficoltà esecutive conseguenti a criticità di natura organizzativa, ha valutato l'opportunità di affidare a soggetti terzi la gestione dei beni confiscati e ciò al fine di garantire un incremento della sostenibilità ed efficienza della gestione stessa, così creando un vantaggio per il territorio e la collettività*".

Inoltre, la società Agrorinasce ha come oggetto sociale anche lo svolgimento di funzioni di centrale di committenza ai sensi del Codice dei contratti pubblici. Ai sensi dell'art. 4 co. 4 TUSP le società *in house* hanno come oggetto sociale esclusivo una o più delle attività di cui alle lettere a, b, c, d.

Date le peculiarità ed i vincoli che riguardano la gestione dei beni confiscati, il Collegio ritiene sufficientemente motivato l'atto rispetto alla tipologia societaria prescelta, apparendo *prima facie* plausibile la motivazione dell'ente circa il potersi determinare in tal senso ovvero per la gestione del tutto interna. Alla luce della disciplina speciale, la gestione di tali beni non è comunque appetibile per persone giuridiche aventi scopo di lucro e rientranti nel novero dell'art. 5 TUSP.

Su un diverso piano, però, si pongono l'esaustività, coerenza e non contraddittorietà della motivazione nel confronto con la gestione interna, ove i limiti di analisi combaciano con quelli relativi alla sostenibilità finanziaria, cui si rimanda.

9. Convenienza economica e sostenibilità finanziaria, (art. 5 co. 1 TUSP).

La giurisprudenza contabile ha chiarito che l'art. 5 co. 1 TUSP impone all'Amministrazione procedente di inserire, nelle motivazioni della deliberazione di costituzione o di acquisto di una partecipazione e nei relativi allegati, anche gli elementi economico-finanziari che rendano possibile la puntuale verifica di conformità dell'atto ai sopra riferiti parametri normativi, (Sez. Riun. contr., del. n. 16/SSRRCO/QMIG/22).

Più precisamente, in merito alla sostenibilità finanziaria, nella richiamata deliberazione di orientamento generale, si è evidenziato che tale concetto «*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*".

Pertanto, la sostenibilità finanziaria oggettiva "*si riferisce … 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*. […] [L]*a 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*".

La sostenibilità finanziaria **soggettiva** dell'operazione di costituzione o di acquisto di partecipazioni societarie, invece, "*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» (Sez. Riun. contr., del. n. 16/SSRRCO/QMIG/22).

In merito, invece, alla **convenienza economica** dell'operazione, sempre le Sezioni riunte hanno affermato che "*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)*".

Quanto all'**efficacia**, "*la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nel BP, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy, eventualmente sintetizzabili in indicatori di output e outcome*".

Quanto all'**efficienza** e all'**economicità**, la motivazione "*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*» (Sez. Riun. contr., del. n. 16/SSRRCO/QMIG/22).

Come già evidenziato, la motivazione analitica dell'atto deliberativo deve altresì caratterizzarsi per l'autosufficienza, fondandosi sui propedeutici approfondimenti istruttori, atti a sorreggere l'atto deliberativo conclusivo.

Secondo l'orientamento espresso dalle Sezioni riunite, la sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo e quindi il *Business Plan* (o altro documento equipollente), deve fornire gli elementi descrittivi relativi all'operazione societaria in esame.

Nel caso di acquisto di partecipazioni, occorre fornire un quadro della società riepilogativo dell'evoluzione operativa ed economica degli ultimi esercizi.

Su tale base, devono svilupparsi 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, di investimento e di finanziamento).

Sempre in chiave previsionale, deve delinearsi l'evoluzione delle attività (liquide, correnti o immobilizzate) e delle relative fonti di finanziamento (passività e patrimonio netto).

Le previsioni devono essere accompagnate da note esplicative che, secondo i principi di trasparenza e chiarezza, espongano ed argomentino le ipotesi di sviluppo. In particolare, occorre chiarire 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 deve 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. E' nota, infatti, la rilevanza dei costi di personale nella *governance* di una società partecipata, considerata la loro incidenza sul quadro economico – finanziario. Tanto è funzionale anche ad evidenziare 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.

Tanto premesso, dal Piano finanziario prodotto dall'Ente emerge che, per gestire in modo efficiente il patrimonio comunale, la composizione dell'Ufficio LL.PP. e Beni Confiscati dovrebbe prevedere al proprio interno le seguenti figure professionali: 1 istruttore direttivo contabile, 2 istruttori direttivi tecnici, 5 istruttori amministrativi, 5 istruttori tecnici. I costi annuali da sostenere per garantire tale composizione sarebbero pari ad € 490.510,73.

Considerata la complessità delle attività connesse alla gestione e valorizzazione dei beni confiscati, secondo le stime del Comune, "*almeno il 70% del costo del personale è da ritenere imputabile alla gestione dei beni confiscati. Quindi il costo annuale imputabile alla gestione dei beni confiscati è pari ad € 343.357,51.*", cui va aggiunto il costo per l'esperimento delle procedure concorsuali e quello per la formazione. Secondo le previsioni dell'Ente, "*il costo da sostenere per esperire una procedura concorsuale è pari a circa € 16.000,00 per singola procedura*"; nel caso di specie,

sarebbero necessarie nove procedure concorsuali *"per un costo complessivo di € 144.000,00"*.

Il Comune aggiunge che il personale dovrà poi essere formato ed ipotizza una durata della formazione di 80 ore a testa, per un costo orario di €/cad. 100,00. Il costo complessivo per la formazione sarebbe di € 104.000,00.

Nella stima dell'ente, pertanto, per la gestione diretta dei beni confiscati, il primo anno si avrebbe un costo pari a "*€ 343.357,51 … a fronte di un costo pari ad € 20.000,00 per l'adesione al Consorzio, al quale poi sommarsi le quote di funzionamento annuali per un massimo di 40.000,00 euro annui*".

Onde fornire una rappresentazione dell'andamento dei costi e considerando anche l'annualità 2024, secondo le previsioni dell'Ente, l'adesione ad Agrorinasce comporterebbe una spesa al 2050 pari ad € 994.578,00, di cui € 20.000,00 per l'acquisto della quota di partecipazione e € 974.578,00 quali costi annui di funzionamento ribaltati dalla Società sugli Enti partecipanti (calcolando un costo annuo per socio di € 55.016,50 per il 2024, di € 44.299,00 per il 2025 e poi un costo costante dal 2026 al 2050 pari ad € 35.010,50). Dunque, secondo le previsioni dell'ente, la gestione diretta dei beni confiscati avrebbe un costo al 2050 pari ad € 1.949.354,01, mentre l'adesione ad Agrorinasce comporterebbe un costo di € 994.578,00. A queste considerazioni il Comune aggiunge, i vantaggi, in termini di efficienza ed efficacia, derivanti dall'esperienza maturata dalla Società consortile nella gestione dei beni confiscati.

L'Ente precisa che la gestione dei beni confiscati di per sé non implica un'entrata finanziaria tipica, salvo destinazione alla locazione e che conseguirà diversi benefici indiretti dall'adesione ad Agrorinasce, ancorché affermi contestualmente che questi "*non possono essere determinati in misura finanziaria senza un'adeguata valutazione degli immobili*. I benefici elencati sono i seguenti: *"1. riduzione di eventuali fitti passivi in capo al Comune o ad altri enti pubblici, come ad esempio l'Istituto Comprensivo e contestualmente miglioramento dei servizi pubblici erogati a favore della cittadinanza; 2. miglioramento della gestione complessiva del patrimonio pubblico disponibile, sempre più destinabile per usi economici spostando le destinazioni per finalità*

istituzionale e sociali, ove possibile, ai beni immobili confiscati, in ottemperanza a quanto previsto dal Codice Antimafia".

Sotto il profilo delle entrate, l'ente evidenzia i benefici finanziari in entrata suddivisi nei seguenti valori: a) valore economico delle *progettazioni* per la realizzazione degli interventi sui beni confiscati (I) – anche con lo scopo di partecipare a bandi di finanziamento in conto capitale; b) valore economico della *gestione* dei beni (II), che, altrimenti, avrebbe dovuto sostenere direttamente l'Ente; c) in caso di vendita è stato ipotizzato l'incremento del valore economico del bene attraverso l'ulteriore beneficio finanziario "*valorizzazione dei beni (III), con incremento del valore patrimoniale per l'Ente*". Sono tutti valori che il Comune di Castel Volturno, senza l'adesione ad Agrorinasce, dovrebbe sostenere rivolgendosi al mercato. Ad avviso dell'ente, con riferimento al valore economico delle progettazioni per la realizzazione degli interventi sui beni confiscati (I), per ogni bene assegnato è stato ipotizzato un costo dell'intervento (CI) necessario per adeguare il bene e valorizzarlo. A tali attività, provvederebbe il Consorzio Agrorinasce, con risorse interne: dalle progettazioni dei lavori (PFTE e PE), ai servizi (PS). Nella tabella fornita dall'Ente è stato valorizzato il costo delle progettazioni che il consorzio elaborerà per l'Ente e tale valore economico è pari al costo che l'Ente dovrebbe sostenere se si rivolgesse al mercato dei servizi. Per quel che concerne il valore economico della gestione dei beni (II), l'Ente precisa che la gestione dei beni, anche se svolta internamente, ha un costo in termini di personale, di utenze, di manutenzione ordinaria, etc. Tutti servizi il cui costo, in base a quanto affermato dal Comune, ricadrà sul bilancio del Consorzio, sgravando di esso l'Ente locale.

Dal punto di vista dei costi e dei benefici che l'intervento potrà produrre, il Comune rileva che l'Amministrazione avrà un vantaggio economico, al termine del periodo statutario di vita del consorzio, fissato al 2050, superiore di circa il 500% rispetto al costo complessivo sostenuto dall'Ente in virtù dell'acquisto delle quote consortili. Al vantaggio economico gestionale, in tesi, deve aggiungersi

l'incremento del valore patrimoniale dei beni stimato pari a 2,33 volte il valore iniziale.

Prosegue l'ente che queste politiche di recupero e valorizzazione dei beni confiscati hanno lo scopo di fornire nuova vita a beni che costituiscono il frutto di attività criminale, nonché rilanciare e rigenerare dal punto di vista socio economico i quartieri nei quali sono localizzati. Rileverebbe pertanto il vantaggio immateriale di *dimostrare* che è possibile valorizzare e rilanciare i beni confiscati alla criminalità organizzata e i benefici che ricadono sull'intera popolazione.

L'ente si sofferma ulteriormente sul beneficio che il Comune trarrebbe dalla qualificazione della società quale centrale di committenza, (*"è stata qualificata dall'ANAC per realizzare gare per lavori di importo illimitato, ottenendo la qualifica L1, ed è stata qualificata per la realizzazione di gare per servizi e forniture da € 750.000,00 a 5.000.000,00, ottenendo il livello di qualifica SF2")*. Secondo quanto affermato dall'Ente, da fonte ANAC emergerebbe che, *"allo stato, Agrorinasce è, insieme alla Provincia di Caserta, l'unica centrale di committenza attiva nella Provincia di Caserta ed una delle poche attivate nella Provincia di Napoli"*.

Sul versante della **sostenibilità finanziaria soggettiva**, l'analisi condotta dall'Ente ha riguardato dapprima i flussi finanziari in uscita, ossia i costi di adesione (costituiti dall'acquisto della quota di partecipazione, per un valore di € 20.000,00) e poi i costi annui di funzionamento.

Afferma che dall'analisi del bilancio consuntivo al 31.12.2023 della Società Agrorinasce emerge come *"il totale dei costi di funzionamento ribaltati agli enti soci sia derivato dalla differenza tra il valore della produzione e i costi della produzione sostenuti nell'anno 2023"*, mentre i costi di funzionamento ribaltati sui singoli soci sono stati stabiliti in funzione delle quote di capitale possedute.

Dalla relazione si ricava che il costo di funzionamento totale ribaltato agli Enti soci al 31.12.2023 è stato pari ad € 395.369,00 e pertanto pari ad € 65.895,00 a socio, in aumento rispetto all'esercizio 2022. Secondo quanto rappresentato dall'Ente, tale incremento *"è stato determinato dalla crescita delle spese per il personale dipendente e delle spese di consulenza connesse alla realizzazione dei progetti finanziati con fondi*

pubblici (per incarichi specialistici) e per la governance della società (redazione modello organizzativo ai sensi delle leggi 231, anticorruzione e privacy)".

Il Comune precisa che, l'analisi del dato provvisorio del costo di funzionamento al 31.12.2024, "*mostra un sensibile calo del costo di funzionamento non solo in valore assoluto ma anche come quota pro-capite atteso l'ingresso del Comune di Torre Annunziata avvenuto nel mese di febbraio 2024. Il calo è in linea con le previsioni e con l'obiettivo di raggiungere la quota di circa 40.000,00 euro annui*". In sede di integrazione istruttoria, dalla nota integrativa esercizio 2024, emerge che il costo di funzionamento per l'esercizio 2024 è stato pari a 56.732,46 per la maggioranza dei soci.

Muovendo da tali dati di partenza per l'analisi dei costi, il Comune ha proceduto all'analisi di taluni dati che possono influenzare l'andamento dei costi per i successivi anni.

Come è stato detto, Agrorinasce *"è stata qualificata dall'ANAC per realizzare gare per lavori di importo illimitato, ottenendo la qualifica L1, ed è stata qualificata per la realizzazione di gare per servizi e forniture da € 750.000,00 a 5.000.000,00, ottenendo il livello di qualifica SF2"*.

Il servizio di centrale di committenza è stato approvato in via definitiva il 5 ottobre 2023, con l'approvazione del Regolamento per la costituzione e il funzionamento della Centrale di committenza Agrorinasce, dello schema di accordo tra il comune socio e Agrorinasce e dello schema di accordo tra comune esterno (non socio) e Agrorinasce. Il servizio di centrale di committenza prevede entrate finanziarie in crescita fino all'anno 2026, con una stabilizzazione delle entrate e delle uscite finanziarie a partire dall'anno 2026. Secondo quanto prospettato dall'Ente, ulteriori cambiamenti dipendono essenzialmente dalla decisione di un ampliamento della compagine societaria, con l'ingresso di nuovi comuni che potrebbero determinare variazioni temporanee nel risultato finale di ribaltamento dei costi di funzionamento.

In parte narrativa, ad avviso dell'ente, l'obiettivo finale della Società Agrorinasce è quello di ritornare nel giro di pochi anni ad una quota media di costi di

funzionamento in linea con quelli ottenuti al 31.12.2021 e pari ad € 31.908,00 per singolo ente socio, per poi migliorare negli anni successivi, con la precisazione che *"il miglioramento dei costi di funzionamento annui sarà determinato in maniera principale dalle entrate finanziarie derivanti dall'attivazione del servizio centrale di committenza"*.

Nel Piano finanziario viene precisato che nell'analisi del fatturato previsto non sono state conteggiate le procedure che Agrorinasce potrebbe attivare per Enti terzi, che sono economicamente più convenienti rispetto alle procedure adottate per i Comuni soci ma soggiacciono ai limiti normativi imposti dall'art. 16, comma 3, TUSP, secondo cui *"oltre l'ottanta per cento del (…) fatturato"* deve essere conseguito *"nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci"*.

Ciò premesso in ordine alle valutazioni economico-finanziarie contenute nel Piano fornito dall'Ente, occorre evidenziare che i criteri della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, pur evocando concetti aziendalistici, sotto il profilo dell'analisi intestata alla Corte, si traducono pur sempre in una verifica dei parametri legali di motivazione dell'atto, (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 162/2022/PAR). Diversamente opinando, la deliberazione ai sensi dell'art. 5 TUSP slitterebbe verso inammissibili forme di cogestione e di deresponsabilizzazione dell'azione amministrativa.

Come per gli altri parametri di mera conformità al dato normativo, anche per questi che richiamano concetti tipici dei controlli sulla sana gestione finanziaria, questa Sezione di controllo si soffermerà sull'analisi della motivazione dell'atto, onde verificare che la stessa abbia profili di ragionevolezza, non sia una mera ripetizione del dato legale oppure un'affermazione apodittica.

In merito alla convenienza economica, la motivazione fornita dall'ente è in parte apodittica, in parte contraddittoria. Si evidenzia una certa opacità sulla determinazione di parametri e criteri secondo cui sono stati calcolati i valori sopra menzionati, come d'altronde emerge dalle stesse dichiarazioni dell'ente. Così, la

riduzione di fitti passivi ovvero il cambio destinazione di beni non ha un riscontro oggettivo fondato su un'analisi degli stessi e trapela l'assenza di un'effettiva contezza delle condizioni e potenzialità del patrimonio immobiliare, ("*Per ognuno dei beni indicati a cominciare da quelli già destinati e consegnati al Comune dovrà essere predisposto un apposito fascicolo che analizzi le criticità e le opportunità di utilizzo*", cfr. PEF, pag. 7). Parimenti, sotto il profilo dei benefici e risparmio dei costi, restano opachi i criteri di determinazione degli stessi, anche nella chiave comparativa rispetto alla gestione interna. L'ente, a titolo esemplificativo, non chiarisce perché necessiterebbe di numero tredici dipendenti, suddivisi per tre categorie e perché per tre categorie di dipendenti sarebbe necessario espletare nove procedure concorsuali; ovvero come sia stato determinato il monte ore di formazione per ognuno di essi e i relativi costi, (cfr. PEF, pagina 16-17).

A fronte di tale previsione di costi, non è dato leggere come e perché una gestione efficiente che richiederebbe tredici dipendenti sia raggiungibile con una società che non ha neanche un terzo dei dipendi che richiederebbe l'ente, (dovendo poi questa gestire un patrimonio immobiliare molto più ampio, i.e. afferente a tutti gli enti soci, oltre alla centrale di committenza), né ha fornito motivazioni circa una compensazione così accentuata in termini di *know how* dell'Agrorinasce.

In ordine alla sostenibilità finanziaria oggettiva e ai "*flussi finanziari in uscita*", nel piano economico-finanziario trasmesso dall'Ente si legge che i costi derivanti dall'operazione societaria in esame sono distinti in costi di adesione e costi annuali di funzionamento.

Circa i costi annuali di funzionamento, dalla documentazione in atti, (PEF, Relazioni e note integrative dei relativi bilanci), in relazione agli ultimi tre esercizi emerge quanto segue.

Con riferimento all'esercizio 2022, dalla nota integrativa al bilancio al 31.12.2022, emerge che i costi di gestione da ribaltare sono stati pari a complessivi € 308.832,00, con imputazione a ciascuna socio di € 51.472,00, (salvo un socio per € 39.472,00).

Il costo di funzionamento totale ribaltato agli enti soci al 31.12.2023 è stato pari ad € 395.369,00, e quindi pari ad € 65.895,00 a socio, in aumento rispetto all'esercizio 2022.

Dalla nota integrativa al bilancio 2024, depositata sempre a seguito di richiesta istruttoria, i costi complessivamente pari € 386.394,06, sono stati ribaltati sui soci per un valore di € 56.732,46 per ciascun socio, salvo un socio cui è stato attribuito un costo inferiore per l'incasso derivante dalla gestione di un impianto, (e comunque con un costo ribaltato pari ad € 44.732,46) ed un altro socio, con ribaltamento inferiore in ragione dell'ingresso nella compagine sociale in corso di esercizio, (nota integrativa, bilancio al 31.12.2024).

Secondo quanto rappresentato dall'Ente, l'incremento registrato tra l'esercizio 2022 e l'esercizio 2023 "*è stato determinato dalla crescita delle spese per il personale dipendente e delle spese di consulenza connesse alla realizzazione dei progetti finanziati con fondi pubblici (per incarichi specialistici) e per la governance della società (redazione modello organizzativo ai sensi delle leggi 231, anticorruzione e privacy)*".

Dalla relazione si evince altresì che l'ammontare dei contributi in denaro che i soci sono tenuti a versare annualmente è determinato "*dalla differenza tra il valore della produzione e i costi della produzione*". Tale differenza viene ribaltata sugli Enti soci ai sensi dell'art. 2615 *ter*, comma 2, c.c. La Società Agrorinasce s.c.r.l, infatti, riporta un risultato di esercizio pari a zero negli ultimi anni, in ragione del meccanismo contemplato dall'art. 2615 *ter* co. 2 c.c.

L'art. 2615 *ter*, comma 2 dispone che nelle società a scopo consortile l'atto costitutivo possa stabilire "*l'obbligo dei soci di versare contributi in denaro*". Tale obbligo si aggiunge, ovviamente, all'obbligo del conferimento e deve essere previsto dall'atto costitutivo. Costituiscono contributi ulteriori rispetto al conferimento di capitale già gravante su ciascun socio.

Nella fattispecie, l'art. 8 dello Statuto della Società stabilisce l'obbligo di ciascun socio di "*effettuare il versamento dei contributi previsti dall'articolo 2615 ter del Codice civile determinati, con riferimento alle spese di funzionamento, con deliberazione dell'organo di amministrazione in proporzione delle rispettive quote di partecipazione.*

Per le altre spese, l'entità del contributo è determinato, con modalità previste da apposito regolamento, secondo criteri di inerenza dei costi sostenuti rispetto ai vantaggi ottenuti dai singoli enti consorziarti".

L'obbligo di contribuzione previsto dal comma 2 dell'art. 2615 *ter* tende a soddisfare le peculiari esigenze della mutualità consortile, che spesso richiedono non tanto consistenti apporti a titolo di conferimento (con il rischio di una inutile immobilizzazione di ricchezza), quanto piuttosto contributi periodici e/o variabili per bilanciare, ad esempio, i costi fissi di gestione, ovvero in rapporto ai servizi resi alle singole imprese aderenti alla società consortile.

La giurisprudenza di legittimità ha chiarito che *"è sempre consentito prevedere statutariamente, nelle società consortili costituite ex art. 2615-ter c.c., anche nelle ipotesi di società a responsabilità limitata, l'obbligo dei soci di versare contributi in denaro, ulteriori rispetto ai conferimenti di capitale gravanti su ciascuno di essi. Infatti, l'atto costitutivo può istituire obblighi di contribuzione commisurati alle perdite di gestione registrate in un bilancio regolarmente approvato (non implicando alcuna assunzione di responsabilità illimitata dei soci nei confronti dei creditori sociali), o può anche rimettere agli amministratori oppure all'assemblea la facoltà di porre a carico dei consorziati obblighi di ripianamento totale o parziale dei costi gestione dell'impresa consortile; deve trattarsi di perdite o di costi imputabili al bilancio della società e che una siffatta previsione figuri espressamente nel contratto sociale, cosicché l'obbligo del socio possa poi trovare nelle risultanze di quel bilancio (con i relativi strumenti di controllo) la sua concreta determinazione"* (Cass. civ., Sezione I, sentenza 04/01/2005, n. 122).

Pur possibile l'inserimento nell'atto costitutivo di una società a responsabilità limitata e con scopo consortile di clausole derogatorie rispetto ai contributi dei soci, la stessa giurisprudenza di legittimità ha evidenziato che tanto non possa giungere a sovvertire i principi fondamentali che regolano il tipo di società di capitali scelto, al punto da renderlo non più riconoscibile rispetto al corrispondente modello legale, (Cass. Civile, Sezione 1, Sentenza n. 7734/2016, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, n. 241/2023/PAR).

Nel caso delle società a partecipazione pubblica, poi, la valutazione della sostenibilità finanziaria dell'attività in chiave prospettica, intesa come idoneità a preservare l'equilibrio tra costi e ricavi, connesso alle previsioni di cui all'art. 2615 *ter* c.c., assume un rilievo particolare, in virtù delle rigide limitazioni imposte dall'art. 14 TUSP al socio pubblico, con cui va coordinato l'art. 2615 *ter* c.c. Il divieto di soccorso finanziario circoscrive in modo stringente gli interventi di sostegno finanziario alle società partecipate in difficoltà ovvero sistematicamente in perdita, secondo coordinate già ampiamente sviluppate dalla giurisprudenza contabile (*ex multis*, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. 753/2010/PAR).

Nell'ottica del contenimento dei costi degli apparati pubblici, il divieto di soccorso finanziario, che preclude la possibilità per gli enti controllanti di intervenire a favore delle società partecipate laddove queste presentino perdite di esercizio per più esercizi consecutivi.

La disciplina mira, tra l'altro, a salvaguardare l'equilibrio dei bilanci degli enti soci, evitando la propagazione dei risultati negativi del bilancio delle società partecipate sui predetti enti. Volge inoltre ad incentivare una gestione efficiente delle società partecipate, evitando, altresì, che i costanti finanziamenti delle stesse, oltre ogni logica di mercato, cagionino un *vulnus* al principio di concorrenza. Il ricorrere sistematicamente al contributo di cui al comma 2 dell'art. 2615-*ter* c.c. per ripianare le perdite di gestione registrate in bilancio, commisurando puntualmente il contributo *de quo* alle suddette perdite, integra una sostanziale elusione del divieto previsto dall'art. 14 co. 5 TUSP, (Sezione regionale di controllo per la Campania, 327/2023/PASP).

E come già evidenziato nell'ultima pronuncia citata, il risultato di esercizio della Società consortile in esame risulta pari a zero perché le perdite vengono sistematicamente ripianate mediante ricorso al contributo divisato dall'art. 2615 *ter*, comma 2, c.c.

Tale meccanismo di ripiano sistematico, peraltro, come sempre già evidenziato dalla Sezione, pone ulteriori dubbi sul rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio degli enti soci (art. 81, 97 e 119 Cost.), inteso come equilibrio di copertura, costituendo copertura ed equilibrio, due "*facce della stessa medaglia*", (cfr. Corte cost. nn. 26/2013, 184/2016 e 274/2017), ed, *a fortiori,* rispetto alla sostenibilità soggettiva, su cui *infra*.

Pertanto, per quanto possa ammettersi la partecipazione di un ente pubblico ad una società consortile, con eventuale obbligo ex art. 2615 ter co. 2 c.c., oltre a doversi delimitare con dettaglio l'obbligo di contribuzione, resta che, in chiave prospettica, il *business plan* dovrebbe contemplare la sostenibilità economica senza gli apporti finanziari dei soci ai sensi dell'art. 2615 *ter,* (arg. da SSRR Del. n. 44/2024/Pasp). L'ammissibilità di una società consortile con partecipazione pubblica non esclude che la stessa debba essere esercitata con metodo economico, (Del. 11/SSRRCO/QMIG/2024). E tale analisi e valutazione in punto di motivazione si impone con maggior forza, laddove, trattandosi di società già esistente, la stessa registri dati negativi rilevanti sia ai sensi dell'art. 14 TUSP, in tema di soccorso finanziario, che dell'art. 20 TUSP, in tema di obbligo di dismissione. La costante contribuzione in capo ai soci, come detto, rende inoltre ancor più rilevante la condizione finanziaria degli enti aderenti. L'obbligo ex art. 2615 *ter* c.c. guardato nell'ottica della criticità finanziaria di un ente socio genera infatti un duplice fattore di rischio: per l'ente aderente e per la società cui aderire. Da un lato, per un ente in criticità finanziarie, l'adesione implica l'assunzione di un nuovo costo *ex* art. 2615 *ter*, oltre al costo di ingresso di acquisto della partecipazione.

Dall'altro la condizione di criticità finanziaria dell'ente, nell'ottica della società, implica l'ingresso nella compagine sociale di un socio con affidabilità creditizia incerta.

Tale è una situazione già realizzatasi nella società cui l'ente vuole aderire ed anche di tanto non emerge motivazione analitica in atto.

Nella relazione del Collegio sindacale ai soci sul bilancio di esercizio al 31.12.2024, è dato leggere quanto segue: "*Restano le criticità già poste inerenti all'assolvimento dei pagamenti verso gli organi sociali, i fornitori, ed in particolare verso l'erario e al tempo stesso la capacità di incasso delle quote di ribaltamento verso i soci dei costi di gestione. I Comuni Soci, che sono parte attiva nell'approvazione del bilancio al 31 dicembre 2024, sono invitati a rispettare le proprie obbligazioni verso Agrorinasce scrl al fine di rendere efficaci le azioni consigliate al C.D.A. Il Collegio rammenta che gli oneri, le sanzioni e gli interessi, derivanti dal mancato e/o dai ritardati versamenti verso l'erario saranno comunque ribaltati ai Soci tenendo conto che generano ulteriori aggravi per la situazione economico finanziaria. Altresì il Collegio invita la società ad intraprendere azioni volte a mantenere l'equilibrio economico, indipendentemente dal ricorso sistematico agli obblighi di contribuzione gravanti sugli Enti consorziati; a tal fine, è doveroso invitare la soc. Agrorinasce S.c.r.l. ad implementare attività, rientranti nell'oggetto sociale, ulteriori rispetto alla gestione dei beni confiscati, che siano in grado generare flussi finanziari e, quindi, di garantire l'equilibrio economico a valere nel tempo*". La relazione del collegio sindacale, per l'esercizio di interesse, non si discosta da quanto già rilevato dai revisori per gli anni precedenti e parimenti non consta motivazione in atto, (*cfr*. le criticità evidenziate circa la capacità di assolvere a determinate tipologie di pagamenti, nonché sulla capacità di generare flussi finanziari per garantire l'equilibrio economico patrimoniale di cui alle relazioni dei revisori relative agli esercizi 2023 e 2022).

Eguale deficit di motivazione analitica sussiste rispetto al quadro debitorio: non costa nella valutazione dell'ente, sia in sede consiliare che nel relativo PEF, alcuna valutazione circa la situazione debitoria della società, anche per voci rilevati di passività, in costante crescita, (a titolo esemplificativo la voce D.12 della nota integrativa del bilancio dell'Agrorinasce, relativa a debiti tributari, per l'esercizio 2022 pari a € 675.000,00, per l'esercizio 2023 pari ad € 755.043,00 per l'esercizio 2024 pari ad € 901.548,00).

Sotto il profilo della sostenibilità finanziaria, tenuto conto che le criticità sono emerse da più esercizi, non affiora una capacità di generare flussi finanziari che

sia in grado di assicurare uno stabile equilibrio economico. In alcun atto trasmesso dall'ente, infatti, è data evidenza del 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. L'assenza di un *break even point* emerge nitidamente dal medesimo PEF depositato, che effettua una previsione di costi di funzionamento da ribaltare sui soci sussistente fino al 2050, in quota fissa dal 2026 pari ad € 35.010,50. Per quanto l'attendibilità di una previsione finanziaria al 2050 sia piuttosto *labile*, palesa comunque l'insussistenza di un'idea gestoria e finanziaria nell'ottica del potenziale socio che, ancorché meramente probabile, possa condurre al pareggio aziendale, in un arco temporale breve o medio.

Tanto determinato circa l'assenza prospettica di punto di equilibrio economico, non paiono allo stato analiticamente motivati gli argomenti fondati sull'attività di centrale di committenza. Nel Piano finanziario, l'Ente precisa che "*il miglioramento dei costi di funzionamento annui sarà determinato, in maniera principale, dalle entrate finanziarie derivanti dall'attivazione del servizio di centrale di committenza*".

Dal PEF emerge che da ottobre 2023 è stata approvata la funzione di centrale di committenza e che la CUC Agrorinasce è diventata operativa dal gennaio 2024. Sono state avviate le prime gare per conto dei Comuni soci. Al 31.12.2024, la CUC ha effettuato n. 17 gare per conto dei Comuni e tanto ha prodotto un fatturato complessivo di circa 125.000,00 euro ed un margine operativo di circa 45.000,00 € di utili, destinato a ridurre il ribaltamento annuale dei costi di funzionamento a carico degli Enti soci. Vengono riferite in fase di elaborazione nel rapporto con i Comuni altre 8 gare.

Secondo le previsioni dell'Ente, dal 2026, in ragione delle entrate derivanti dall'esercizio delle funzioni di centrale di committenza, i costi annui di funzionamento dovrebbero attestarsi intorno ai 245.000 euro, stabilizzandosi fino al 2050 su questo dato. Tale affermazione conferma la previsione costante di costi di funzionamento, ma appare a sua volta apodittica e inidonea a fondare

un'adeguata valutazione dei costi che anche conseguiranno per l'implementazione del servizio di centrale di committenza.

Come già evidenziato dalla Sezione, la Società in esame è stata costituita nel 1998 e la sostenibilità finanziaria non dovrebbe dipendere in maniera decisiva da un servizio aggiuntivo, *illo tempore* di prossima attivazione, (Sezione regionale di controllo per la Campania, 327/2024/PASP), e ad oggi già attivato.

Ulteriore elemento incidente sui costi e rispetto cui non appare alcuna valutazione in sede di delibera consiliare, nonostante già segnalato dalla Sezione, riguarda il rapporto organi societari- numero di dipendenti. Attualmente, il numero degli amministratori e dei sindaci è superiore al numero dei dipendenti risultanti dai dati INPS riportati in visura. Avendo adottato un sistema di amministrazione e controllo pluripersonale e collegiale, al 31.12.2024 risultano tre amministratori e tre sindaci effettivi, (oltre ai supplenti). Si aggiunga la sussistenza di ulteriori consessi, come il comitato per il controllo analogo, producente a sua volta costi. Tutto a fronte di quattro dipendenti. Per l'esercizio 2024, come emerge dalla nota integrativa, tali organi producono un costo per servizi pari a circa € 117.326,00. Tuttavia, nello stato patrimoniale, sono indicati in Altri debiti, (D.14), "*somme ancora da corrispondere agli amministratori e all'amministratore delegato per compensi maturati nell'anno in corso e in quelli pregressi*", (senza specificazione per annualità), per un valore complessivo pari ad € 167.736,00. Per quanto l'assenza di dettagli non consenta di avere contezza effettiva dei costi di amministrazione, gestione e controllo per ogni esercizio, la stessa si avvicina ai costi del lavoro dipendente.

Quanto al lavoro dipendente, nella relazione sulla governance societaria è riportato che sono programmate assunzioni di dipendenti impiegatizi ed un direttore generale, cui affidare mansioni ad oggi svolte dall'Amministratore Delegato. In chiave prospettica, di tale incremento di personale non è dato evincere la valutazione dei costi ai fini della sostenibilità finanziaria. Anche in tal caso, non è dato comprendere se all'aumento del personale e dell'attività corrisponda un aumento previsionale dei ricavi tali da superare o quantomeno

eguagliare i costi. Ed anche *in parte qua*, non sussiste un'analitica motivazione, circa la sostenibilità finanziaria.

E tanto sarebbe un dato che l'ente avrebbe dovuto analizzare, tenuto conto che dalle scritture contabili allo stato emerge l'incapacità della società di generare flussi in entrata con attività propria, giacché il conto economico, nella voce A) Valore della produzione, contempla esclusivamente la previsione del n. 5 di cui all'art. 2425 c.c., altri ricavi e proventi- contributi in conto esercizio, per € 3.822.630 al 31.12.2024, in cui rientrano i finanziamenti e non già eventuali entrate da gestione propria ed ordinaria. Situazione similare è data dal conto economico per gli esercizi 2022 e 2023, contemplanti pur sempre la stessa tipologia di ricavi nell'ambito del valore della produzione e rispetto cui non vi è alcuna valutazione e motivazione nell'atto in esame.

Pertanto, mentre si può aver contezza che non si prevede un azzeramento dei costi di funzionamento da ribaltare sugli enti soci, (non sussistendo la previsione di un momento di previsto pareggio), non è dato comprendere, mancando la relativa motivazione, se le valutazioni di tali costi abbiano tenuto conto dell'aumento degli stessi derivanti dalle spese di personale, a fronte dell'assenza di valutazioni prospettiche che aumentino le entrate derivanti da attività proprie.

La magistratura contabile ha chiarito più volte che «*il concetto di sostenibilità finanziaria non deve essere limitato all'iniziale apporto di capitale sociale, ma deve essere esaminato anche nell'ottica della gestione dell'organismo societario onde evitare che non solo quell'iniziale apporto di capitale da parte dell'Amministrazione venga eroso, ma addirittura conduca l'Amministrazione socia a soccorrere finanziariamente la propria società*" (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione 161/2022/PASP).

Per quanto la valorizzazione dei beni confiscati possa avere riflessi positivi in termini di diffusione della cultura della legalità, tali profili non elidono i tratti caratteristici che legittimano per un ente pubblico la costituzione o l'adesione ad una società ovvero il mantenimento della relativa partecipazione, laddove l'ente si determini per tale modalità gestoria. Scelto il modulo societario, ancorché

consortile o mutualistico, permane l'esigenza di gestione secondo il metodo economico e nel rispetto dei parametri previsti dal TUSP.

La Sezione, d'altronde, in sede di giudizio di parifica, ha ancor più recentemente rilevato, proprio con riferimento alla società cui vorrebbe aderire l'ente, che "*le iniziative intraprese al fine di adeguare la struttura societaria alle regole contenute nel TUSP appare ancora insufficiente. Il conseguimento di una autonoma sostenibilità finanziaria dell'attività societaria risulta ancora ben lontano, di talché il funzionamento della società continua a fondarsi sul ribaltamento a carico dei Comuni soci dei costi di gestione; e non appare nitidamente delineato il percorso intrapreso … idoneo a consentire all'ente di "vivere di vita propria", senza dover ricorrere al sistematico conferimento di incarichi esterni*", (Sezione regionale di controllo per la Campania, 250/2024/PARI). Il PEF presentato nell'odierno procedimento esclude del tutto un'autonoma sostenibilità finanziaria.

Alla luce di ciò, ancor più scarno risulta l'apparato motivazionale dell'atto rispetto al profilo di sostenibilità finanziaria soggettiva, ovvero rispetto alla situazione finanziaria specifica dell'ente.

La deliberazione dell'ente deve essere autosufficiente anche in relazione a tali valutazioni. La giurisprudenza contabile ha chiarito più volte che la motivazione di cui all'art. 5 co. 1 TUSP impone all'Amministrazione procedente di inserire, nelle motivazioni gli elementi di verifica dei parametri normativi, onde ponderare "*gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell'ente pubblico interessato*" (cfr. Sez. Riun. contr., del. n. 16/SSRRCO/QMIG/22 cit.; nonché Sez. reg. contr. Toscana, del. n. 150/2024/PASP cit.).

Dalla deliberazione trasmessa nulla emerge circa la sostenibilità finanziaria soggettiva, salvo la sussistenza di un risparmio di costi, valutato in chiave previsionale rispetto ad un potenziale incremento di spese di personale ai fini della gestione dei beni, con i limiti di cui *supra*.

Di recente, tuttavia, la Sezione, con riferimento al Comune di Castel Volturno, a seguito dell'analisi della documentazione acquisita coattivamente in data 30.1.2024 dal Nucleo PEF della Guardia di Finanza, per gli esercizi dal 2017 al

2022, ha accertato irregolarità contabili e finanziarie e ordinato di porre in essere le misure correttive ai sensi dell'art. 148 *bis* co. 3 TUEL (Sezione regionale di controllo per la Campania, Del. 99/2024/PRSP). Dopo plurime richieste di rinvii, la Sezione ha accertato la determinazione dell'ente di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, (Sezione regionale di controllo per la Campania, Del. 187/2024/PRSP), giusta deliberazione di Consiglio Comunale n. 15 del 04.09.2024. Il Piano è stato approvato in Consiglio Comunale con atto n. 35 del 02.12.2024, previo parere favorevole del Collegio dei Revisori, inviato, per il prosieguo dell'istruttoria ed approvazione, al Ministero dell'Interno ed alla Corte dei Conti Campania. Allo stato, non ancora giunta a termine l'istruttoria ministeriale, non sussiste pronuncia sul piano di riequilibrio della Sezione. In sede istruttoria e mediante estrazione da banche dati pubbliche, (BDAP), è emerso che nel bilancio di previsione, la tabella dimostrativa del risultato di amministrazione presunto all'inizio dell'esercizio 2025 contempla un disavanzo pari ad € 24.587.787,57. Dallo schema riassuntivo del consuntivo esercizio 2024, approvato successivamente dal medesimo ente, emerge un disavanzo complessivo pari ad € 28.261.233,36.

A prescindere dagli ulteriori dati emersi in corso di procedimento, il ricorso alla procedura di riequilibrio sottintende in ogni caso una situazione finanziariamente critica e tanto avrebbe imposto non solo che l'ente ottemperasse al principio di autosufficienza dell'atto in punto di sostenibilità soggettiva, ma tanto effettuasse con valutazioni analitiche dettagliate.

A fortiori, lo sforzo analitico e motivazionale si impone rispetto ad un'operazione societaria che nasce già nella consapevolezza di un ribaltamento costante dei costi.

Allo stato, pertanto, il Collegio ritiene l'atto non adeguatamente motivato in punto di sostenibilità finanziaria e convenienza economica.

Si precisa che ai sensi dell'art. 5 comma 4, del T.U.S.P., in caso di parere in tutto o in parte negativo, l'Amministrazione pubblica interessata ha la facoltà di

procedere egualmente, motivando analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere di questa Corte e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni.

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Campania:

- rende parere parzialmente negativo nei termini esposti in parte motiva;
- dispone, ai sensi dell'art. 5, comma 4, TUSP, la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, all'amministrazione interessata;
- ordina, ai sensi dell'art. 5, comma 4, TUSP, al Comune di Castel Volturno di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito *internet* istituzionale.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 17 luglio 2025

L'Estensore — Il Presidente

(Concetta Ilaria Ammendola) — (Massimo Gagliardi)

Depositata in Segreteria il

22 luglio 2025

il Direttore della Segreteria

(Dott. Giuseppe Imposimato)