REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per la Campania

composta dai Magistrati:

Massimo Gagliardi	Presidente
Stefania Calcari	Primo Referendario (relatore)
Tommaso Martino	Primo Referendario

nella camera di consiglio dell'11.11.2025

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 "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 nn. 16/2022 e 19/2022 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;

Vista la deliberazione n. 50/INPR/2024 con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per il 2024;

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 del Comune di ANACAPRI (NA) n. 41 del 29.09.2025 avente ad oggetto: "COSTITUZIONE DI SOCIETA' PUBBLICA TRA IL COMUNE DI CAPRI E IL COMUNE DI ANACAPRI PER IL SERVIZIO DI IGIENE AMBIENTALE PER L'ISOLA DI CAPRI", trasmessa a questa Sezione e acquisita al protocollo n. 7917 del 6.10.2025, ai sensi dell'art. 5, comma 3, TUSP;

Vista la richiesta del magistrato istruttore di integrazione documentale del 13.10.2025;

Visto il successivo riscontro dell'ente acquisito in data 15.10.2025;

VISTA la richiesta di deferimento del magistrato istruttore del 3.11.2025;

VISTA l'ordinanza n. 145/2025, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore Primo Referendario dott.ssa Stefania Calcari;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. L'operazione societaria delineata.

Il Comune di Anacapri (NA) ha trasmesso - in data 6.10.2025, acquisita al protocollo della Sezione nella medesima data al n. 7917 - ai sensi dell'art. 5, comma 3, D. Lgs. n. 175/2016 (di seguito TUSP), la deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di ANACAPRI (NA) n. 41 del 29.09.2025 avente ad oggetto: "COSTITUZIONE DI SOCIETA' PUBBLICA TRA IL COMUNE DI CAPRI E IL COMUNE DI ANACAPRI PER IL SERVIZIO DI IGIENE AMBIENTALE PER L'ISOLA DI CAPRI"

Alla nota di trasmissione risultavano allegati:

- il Business Plan, allegato A) alla deliberazione;
- il Piano Industriale, allegato B) alla deliberazione;
- il Piano Economico-Finanziario e relazione al PEF, allegato C) alla deliberazione;
- lo Statuto, allegato D) alla deliberazione;
- il Regolamento per l'esercizio del controllo analogo congiunto, allegato E) alla deliberazione;
- Il parere favorevole dell'organo di revisione.

Con nota del 13.10.2025 il magistrato istruttore ha richiesto, in integrazione, di trasmettere i seguenti atti, richiamati nella suddetta deliberazione:

- la deliberazione del Consiglio d'Ambito EDA NA3 n. 8 del 29.12.2023;

- la convenzione tra il Comune capofila e l'EDA NA 3 sottoscritta in data 25/10/2024 registrata con numero di repertorio 324.

Il Comune in data 15.10.2025 ha trasmesso la documentazione richiesta.

In particolare, dalla deliberazione emerge che il Comune ha stabilito di costituire una società pubblica in house tra il comune di Capri e il comune di Anacapri per la gestione del servizio di igiene ambientale del sub ambito distrettuale (di seguito SAD) n. 9.

Nello specifico la citata deliberazione, nelle premesse, richiama la normativa in materia con particolare riferimento al decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, che ha riordinato la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, il D. Lgs. 3 aprile 2006 n. 152 "Norme in materia ambientale", che tra le altre, contiene le norme in materia di gestione dei rifiuti e disciplina l'organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138.

La regione Campania con la Legge regionale 26 maggio 2016, n. 14, e successive modifiche ed integrazioni ha approvato le "Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare" e con l'art. 23, per l'esercizio associato delle funzioni relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte dei Comuni, il territorio regionale è stato ripartito nei seguenti Ambiti territoriali ottimali (ATO):

a) Ambito territoriale ottimale Napoli 1;

b) Ambito territoriale ottimale Napoli 2;

c) Ambito territoriale ottimale Napoli 3;

d) Ambito territoriale ottimale Avellino;

e) Ambito territoriale ottimale Benevento;

f) Ambito territoriale ottimale Caserta;

g) Ambito territoriale ottimale Salerno.

L'art. 24 della medesima legge, ha previsto che ciascun ATO possa essere articolato in aree omogenee, denominate Sub Ambiti Distrettuali (SAD) e che l'articolazione dell'ATO in Sub Ambiti Distrettuali è deliberata dall'Ente d'Ambito, sentiti i Comuni interessati, nel rispetto delle indicazioni generali del PRGRU e sentita la Regione.

Inizialmente l'EDA NA 3 con Delibera del CdA n. 9 del 17.11.2020 ha proceduto all'adozione del Piano d'Ambito, ripartendo il territorio di ATO Napoli 3 in cinque Sub

Ambiti Distrettuali e i Comuni di Capri e Anacapri sono stati ricompresi nel SAD n. 1, unitamente ai seguenti Comuni: Piano di Sorrento, Pimonte, Sant'Agnello, Meta di Sorrento, Vico Equense, Castellammare di Stabia, Agerola, Gragnano, Casola di Napoli, Lettere, Sorrento, Massa Lubrense.

Successivamente con deliberazione del Consiglio d'Ambito EdA NA3 n. 8 del 29.12.2023, è stata modificata la precedente delibera del CdA n. 9 del 17.11.2020, ed il territorio dell'ATO Napoli 3 è stato ripartito in dieci SAD e i Comuni di Capri e Anacapri sono stati ricompresi nel SAD n. 9, quale SAD autonomo.

I suddetti Comuni di Capri e Anacapri, giuste deliberazioni dei Consigli comunali di Capri n. 4 del 22/02/2024 e di Anacapri n. 3 del 22/02/2024, hanno provveduto ad approvare la convenzione tra il Comune Capofila e l'EDA NA 3 ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo 267/2000, che è stata poi sottoscritta tra il Comune capofila (Capri) e l'EDA NA 3 in data 25/10/2024 e registrata con numero di repertorio 324.

Nella citata deliberazione il Comune specifica che i Comuni di Capri e Anacapri:

- *hanno in corso dei contratti di servizio per la gestione del servizio di igiene ambientale con le proprie società in house con scadenze temporali differenti e la società sarà conferitaria del ramo d'azienda relativo al servizio di igiene ambientale da parte delle due attuali società gestori del servizio nei due Comuni*;
- *la scelta del conferimento del ramo d'azienda delle due società attuali gestori del ciclo dei rifiuti nei Comuni di Capri e Anacapri alla nuova società, con il trasferimento dei relativi contratti in corso, trova compiuta legittimazione per il restante periodo comune degli affidamenti in corso effettuati dai due enti locali, dunque fino al 31/12/2027, a salvaguardia anche dei rispettivi investimenti effettuati;*
- *il completamento dell'iter per la costituzione della nuova società richiede ancora del tempo quindi, la decorrenza del trasferimento dei contratti di servizio alla nuova società presumibilmente avverrà a far data dal 01/01/2026;*
- *la nuova società opererà per un periodo complessivo pari a circa due anni in forza del conferimento del ramo d'azienda delle società Capri servizi srl e Anacapri servizi srl per la gestione del servizio di igiene ambientale nei Comuni di Capri e di Anacapri.*

Successivamente, i due Comuni, attraverso il SAD n. 9 "Isola di Capri", effettueranno le ulteriori valutazioni con la predisposizione dei necessari documenti per il nuovo affidamento del servizio del ciclo integrato dei rifiuti per tutta l'isola di Capri a decorrere dal 01/01/2028.

Nella deliberazione il Comune puntualizza che "*non trattasi di nuovo affidamento, non si è ritenuto necessario, in questa fase, predisporre la relazione di cui all'art. 14 comma 3 del D. Lgs.201/2022, nonché far asseverare il piano economico-finanziario ai sensi dell'art. 14 comma 4 e art. 17 comma 4 del medesimo D. Lgs., ancorché molteplici degli elementi ivi previsti sono stati analiticamente esaminati e valutati ai fini delle scelte in discorso."*

Individuano quale soluzione ottimale quella del conferimento dei relativi rami d'azienda per la gestione del servizio di igiene ambientale alla *NewCo, in modo da garantire la continuità del servizio per la gestione dell'intero ciclo dei rifiuti per tutta l'isola di Capri in capo alla nuova società, secondo il modello dell'in-house providing, almeno per la durata residua comune dei contratti di servizio in corso con le attuali società gestori del servizio.*

La nuova società sarà denominata "Isola Azzurra" e avrà la forma di società a responsabilità limitata, con un capitale sociale pari a 300.000,00 € (trecentomila euro), di cui il 60% sarà versato dal Comune di Capri e il 40% dal Comune di Anacapri.

Nella stessa deliberazione il Comune indica che "*Per quanto concerne le attuali società in house dei due Comuni, si evidenzia che il Comune di Anacapri ha manifestato l'intenzione di mettere in liquidazione la società Anacapri servizi srl, mentre il Comune di Capri ha avviato l'iter per affidare ulteriori servizi pubblici locali e strumentali alla società Capri servizi srl, tra cui il patrimonio*"

In ultimo delibera:

1. **di approvare** la costituzione della nuova Società sotto forma di s.r.l. e la conseguente sottoscrizione di partecipazioni;
2. **di denominare** la nuova società "Isola Azzurra";
3. **di stabilire** che la NewCO avrà un capitale sociale pari a 300.000,00 € (trecentomila euro), di cui il 60% sarà versato dal Comune di Capri e il 40% dal Comune di Anacapri, valori posti a garanzia della costituzione della nuova società e che i due Comuni manterranno nel tempo invariati nelle rispettive percentuali;
4. di approvare allegati alla deliberazione, quali parti integranti e sostanziali:

• *il Business Plan, allegato A) alla presente deliberazione;*

• *il Piano Industriale, allegato B) alla presente deliberazione;*

• *il Piano Economico-Finanziario e relazione al PEF, allegato C) alla presente deliberazione;*

- *lo Statuto, allegato D) alla presente deliberazione;*
- *il Regolamento per l'esercizio del controllo analogo congiunto, allegato E) alla presente deliberazione.*

Riassunta nei suddetti termini l'operazione societaria, risultante dalla deliberazione, 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, sull'atto deliberativo di costituzione societaria.

DIRITTO

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

L'art. 5, comma 3, del d. lgs. n. 175 del 2016 (recante "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"*, nel prosieguo, per brevità, TUSP), come modificato dall'art. 11 comma 1, lett. *a)*, della legge n. 118 del 2022 (*Legge annuale per il mercato e la concorrenza*) prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione (diretta o indiretta) sia trasmesso, dall'Amministrazione pubblica procedente (come definita dall'art. 2, comma 1, lett. a, TUSP), 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 medesimo articolo 5, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. La novella normativa precisa che, qualora la Corte dei conti non si pronunci entro il termine prescritto di sessanta giorni, l'Amministrazione possa procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione.

Il comma 4 del ridetto art. 5 consente, poi, all'amministrazione di superare un pronunciamento della Sezione di controllo che consista in un "*parere in tutto o in parte negativo*", e quindi di procedere ugualmente alla costituzione o all'acquisizione inizialmente deliberata, purché motivi "*analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere*", dandone pubblicità sul proprio sito internet istituzionale. Dunque, a seguito di un parere negativo, si configura a carico dell'amministrazione deliberante un onere di motivazione rafforzata.

La rivisitata funzione assegnata alla Corte dei conti è stata oggetto di esame da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22 e n. 19/SSRRCO/QMIG/2022), che ne hanno individuato la

ratio nell'esigenza di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta amministrativa, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato.

Come è noto, infatti, l'esercizio dell'autonomia contrattuale da parte di un soggetto pubblico attraverso il diritto societario - sia in fase di creazione di un nuovo soggetto di diritto, sia in sede di acquisizione di una partecipazione in un'entità già esistente - è un processo che si articola in due fasi: la prima ha carattere pubblicistico ed è finalizzata a pervenire alla determinazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio in uno dei tipi societari ammessi dal TUSP; la seconda, avente rilevanza privatistica, è volta a tradurre in attuazione la determinazione assunta in via amministrativa, attraverso gli strumenti del diritto societario (quali l'atto costitutivo e lo statuto, il contratto di acquisto della partecipazione in via diretta o mediante aumento di capitale).

La funzione attribuita alla Corte dei conti si colloca proprio nel passaggio tra le due fasi, con il chiaro intento di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'Amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato. Ciò *"in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili"* (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22).

La verifica della Corte dei conti *ex* art. 5, comma 3, TUSP, interviene, pertanto, su un atto deliberativo che, per conseguire gli effetti finali cui è preordinato (*id est*: la costituzione di una società o l'acquisizione di una partecipazione societaria) necessita della stipulazione, a valle, dell'atto negoziale di costituzione o di acquisto. Prima di essere attuato con gli strumenti privatistici, tale atto deliberativo necessita del vaglio positivo della magistratura contabile ovvero del decorso infruttuoso del termine assegnato per il controllo *de quo* (l'art. 5, comma 3, TUSP, prevede testualmente: *"qualora la Corte non si pronunci entro il termine"* di sessanta giorni dal ricevimento*, "l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo").*

La funzione attribuita alla Corte dei conti nella materia *de qua* trova collocazione, dunque, nel momento di passaggio tra le due fasi (pubblicistica e privatistica) che scandiscono, in chiave diacronica, il percorso di costituzione di una nuova società o dell'acquisizione di partecipazioni in realtà societarie esistenti da parte della pubblica amministrazione.

Ciò premesso, in termini generali, in ordine alla fisionomia della nuova forma di controllo coniata dal legislatore in materia di partecipazioni pubbliche, occorre ora soffermarsi sulla sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi che legittimano, nella fattispecie, l'intervento della magistratura contabile.

3. Ambito soggettivo del controllo.

Il TUSP, attraverso il combinato disposto degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, lett. a), riconduce nel proprio campo applicativo "*le 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*". Il menzionato art. 1, co, 2, include espressamente anche i Comuni.

Pertanto, il Comune di Anacapri (NA) rientra nel novero degli enti che sono soggetti al controllo della Sezione.

4. Ambito oggettivo del controllo.

L'art. 5, comma 3, TUSP enuncia puntualmente le tipologie di atti che devono essere trasmessi all'esame della Corte dei conti, vale a dire quelli aventi ad oggetto la "*costituzione di una società a partecipazione pubblica*" (incluse quelle miste pubblico-privato, disciplinate dal successivo art. 17) e di "*acquisto di partecipazioni, anche indirette*" da parte di Amministrazioni pubbliche (per "*partecipazione*" deve intendersi "*la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi*", come da definizione contenuta nell'art. 2, lett. f), del medesimo T.U.S.P).

Tale disposizione ha limitato, letteralmente, il proprio ambito oggettivo di applicazione ai soli due momenti (la costituzione di una società e l'acquisto di una partecipazione) in cui l'Amministrazione pubblica entra per la prima volta in relazione con una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio.

La fattispecie oggetto del presente esame rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 5, comma 3, TUSP. Si è infatti di fronte, come indicato nell'oggetto della deliberazione, alla "COSTITUZIONE DI SOCIETA' PUBBLICA TRA IL COMUNE DI CAPRI E IL COMUNE DI ANACAPRI PER IL SERVIZIO DI IGIENE AMBIENTALE PER L'ISOLA DI CAPRI".

5. Profili di competenza a conoscere dell'atto deliberativo di costituzione.

Sul punto, l'art. 5, comma 4, del TUSP, ripartisce la competenza, ai fini dell'esame degli atti di costituzione di società o acquisizione di partecipazioni societarie, tra le Sezioni riunite in sede di controllo ("*per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali*"), le Sezioni regionali di controllo ("*per 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*") e la Sezione controllo Enti ("*per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge n. 259 del 1958*").

Considerato che il Comune di Anacapri (NA) è un Comune della provincia di Napoli, rientra tra "*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*", per i quali ha competenza questa Sezione ad effettuare la verifica ex art. 5, comma 3, TUSP.

6. Conformità dell'atto alle modalità previste dall'art. 7 del TUSP

Ai sensi dell'art. 7, co. 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*.

Nel caso sottoposto all'esame della Sezione si tratta della deliberazione n. 41 del 29.09.2025, adottata dal Consiglio comunale del Comune di Anacapri (NA), organo titolare del potere deliberativo in materia.

Pertanto, l'operazione, sotto questo specifico profilo, è stata deliberata in conformità a quanto disposto dall'art. 7, co. 1, TUSP.

7. Vincoli tipologici (art. 3 TUSP) e Vincoli 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* "(art. 3).

Nonché l'art. 4 prevede che "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" (art. 4).

La deliberazione indica che trattasi della costituzione della nuova Società sotto forma di s.r.l. - "Isola Azzurra".

Si tratta, prescindendo da vari aspetti non congruenti (elementi che verranno di seguito analizzati, con riferimento al fatto che il Comune prevede il conferimento del ramo d'azienda delle due società attuali gestori del ciclo dei rifiuti nei Comuni di Capri e Anacapri e al contempo approva una costituzione *ex novo*) di una società a responsabilità limitata rientrante nell'alveo dei tipi societari enucleati dall'art. 3 TUSP che ha per oggetto lo svolgimento di un servizio che rientra nelle finalità istituzionali del Comune.

8. Le modalità di affidamento e gestione del servizio rifiuti urbani – gli ATO e la loro ripartizione in SAD

Con riguardo alla gestione del ciclo integrato dei rifiuti, la disciplina dell'organizzazione e svolgimento del servizio, essendo un servizio pubblico locale a rete, deve essere effettuata ai sensi dell'articolo 3-bis del D.L. n. 138/2011 convertito dalla Legge n. 148/2011, che, in particolare, ha previsto che le Regioni "*organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi", nonché al comma 1-bis che "le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione, di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo".*

Il servizio di gestione rifiuti urbani è organizzato all'interno dei suddetti ambiti territoriali ottimali (ATO) che le Regioni devono perimetrare sulla base di regole contenute, oltre che nella disciplina generale in materia di SPL, all'interno Codice dell'Ambiente (D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152, Parte IV), il quale, tuttavia, non fissa limiti minimi dimensionali degli ATO, ma detta una serie di criteri per la delimitazione che fanno riferimento a:

- superamento della frammentazione gestionale;
- adeguate dimensioni gestionali;
- ottimizzazione della circolazione di rifiuti;

- caratteristiche territoriali della produzione di rifiuti;
- delimitazioni preesistenti.

Difatti l'art. 200, comma 1 del D. Lgs. n. 152/2006 e s.m. e i. prevede che "*La gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, di seguito anche denominati ATO, delimitati dal piano regionale di cui all'articolo 199, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettere m), n) ed o), e secondo i seguenti criteri:*

a) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti;
b) conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative;
c) adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO;
d) valorizzazione di esigenze comuni e affinità nella produzione e gestione dei rifiuti;
e) ricognizione di impianti di gestione di rifiuti già realizzati e funzionanti;
f) considerazione delle precedenti delimitazioni affinché i nuovi ATO si discostino dai precedenti solo sulla base di motivate esigenze di efficacia, efficienza ed economicità."

Ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 201 del 2022, concernente «la disciplina generale dei servizi di interesse economico generale prestati a livello locale» i servizi pubblici locali, ivi compreso il servizio di gestione dei rifiuti, possono essere affidati secondo una delle seguenti **modalità alternative**: 1) affidamento a terzi mediante procedura ad evidenza pubblica; 2) affidamento ad una società mista pubblico-privata, come disciplinata dall'art. 17 del d.lgs. n. 175/2016; 3) affidamento ad una società in house, nei limiti e secondo le modalità di cui al d.lgs. n. 175/2016.

In merito, lo stesso D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 all'art. 6 prevede che a livello locale le funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo e quelle di gestione dei servizi pubblici locali a rete sono distinte e si esercitano separatamente.

Al fine di garantire il rispetto di detto principio, gli enti di governo dell'ambito o le autorità specificamente istituite per la regolazione e il controllo dei servizi pubblici locali non possono direttamente o indirettamente partecipare a soggetti incaricati della gestione del servizio.

Le funzioni di regolazione e controllo in materia di rifiuti sono attribuite all'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente - ARERA (Legge 27 dicembre 2017, n. 205, art. 1, commi da 527 a 530).

Come detto, nella parte in fatto, la Regione Campania con la Legge regionale 26 maggio 2016, n. 14, e successive m. e i., ha approvato le "*Norme di attuazione della disciplina europea e nazionale in materia di rifiuti e dell'economia circolare*", con la quale ha disciplinato, il ciclo di gestione dei rifiuti, definendo le competenze della Regione, dei Comuni, degli ATO e dei sub Ambiti regionali.

Con l'art. 23, per l'esercizio associato delle funzioni relative al servizio di gestione integrata dei rifiuti da parte dei Comuni, il territorio regionale è stato ripartito nei seguenti Ambiti territoriali ottimali (ATO):

a) Ambito territoriale ottimale Napoli 1;

b) Ambito territoriale ottimale Napoli 2;

c) Ambito territoriale ottimale Napoli 3;

d) Ambito territoriale ottimale Avellino;

e) Ambito territoriale ottimale Benevento;

f) Ambito territoriale ottimale Caserta;

g) Ambito territoriale ottimale Salerno.

L'art. 24, ha previsto che ciascun ATO possa essere articolato in aree omogenee, denominate Sub Ambiti Distrettuali (SAD) e che l'articolazione dell'ATO in Sub Ambiti Distrettuali è deliberata dall'Ente d'Ambito, sentiti i Comuni interessati, nel rispetto delle indicazioni generali del PRGRU e sentita la Regione.

Altresì, il comma 6-bis di tale articolo prevede espressamente che i SAD "*possono individuare il soggetto gestore nel rispettivo territorio ove previsto nella convenzione fra i Comuni partecipanti e condiviso dall'EdA, anche con riferimento a singoli segmenti del ciclo."*

Per quanto concerne il caso di specie, con deliberazione del Consiglio d'Ambito EdA NA3 n. 8 del 29.12.2023, è stata modificata la precedente delibera del CdA n. 9 del 17.11.2020, ed il territorio dell'ATO Napoli 3 è stato ripartito in dieci SAD e i Comuni di Capri e Anacapri sono stati ricompresi nel SAD n. 9, denominato "Isola di Capri".

Il Comune di Capri è stato individuato quale Comune capofila e la convenzione tra il Comune Capofila e l'EDA NA 3 ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo 267/2000 è stata sottoscritta in data 25/10/2024 e registrata con numero di repertorio 324.

Detta convenzione disciplina i rapporti tra l'EdA Napoli 3 e i Comuni del SAD n. *9 "Isola di Capri" per lo svolgimento coordinato delle funzioni amministrative di individuazione del soggetto gestore del servizio cd. Labour intensive di gestione dei*

rifiuti all'interno del Sub Ambito Distrettuale e affidamento del servizio, ai sensi dell'articolo 14 c. 1, lett. C, del D.lgs. 201 del 23 dicembre 2022.

Specifica che "*i Comuni convenzionati ricompresi nel SAD n. 9 "Isola di Capri", tenendo conto delle modalità organizzative di cui all'art. 4, provvedono a:*

predisporre e adottare i provvedimenti prodromici all'affidamento del servizio, ai sensi del D.lgs. 201/2022 e delle altre normative di settore vigenti. Tali provvedimenti sono adottati sulla base delle valutazioni svolte in accordo con l'EdA, anche in caso di affidamento in house dei servizi;

gestire le procedure di affidamento del segmento di servizio cd. Labour intensive, (comprende l'espletamento dei servizi di spazzamento, di raccolta e trasporto dei rifiuti, nonché di gestione delle infrastrutture a servizio della raccolta) curando, altresì, la sottoscrizione del relativo contratto di servizio."

Al riguardo si evidenzia in via preliminare che la suddivisione nei SAD, in particolare nei casi in cui gli stessi abbiano assunto la competenza, come nel caso di specie, di provvedere all'affidamento del servizio *ex* articolo 24, comma 6 bis della legge regionale n. 14/2016, determina una frammentazione nell'organizzazione e gestione del servizio che appare in contraddizione con lo spirito della riforma volto a consentire economie di scala e differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio.

Tra l'altro e prescindendo dalla modesta dimensione territoriale, motivata dal particolare contesto territoriale, l'attribuzione come nel caso di specie ai singoli enti di provvedere autonomamente alla scelta della forma di gestione e all'affidamento del servizio si pone in contrasto con quanto previsto dal D.L. n. 138 citato che specifica che dette competenze siano "*esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo."*

Inoltre, l'individuazione della scelta della modalità di gestione direttamente prevista in convenzione ai sensi dell'articolo 14 c. 1, lett. C, del D.lgs. 201 del 23 dicembre 2022 (affidamento a società in house) in assenza di relazione ex art. 14, comma 2 del D. lgs. n. 201/2022 non risulta corretta.

Difatti il comma 3 del medesimo articolo prevede che "*Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 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, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le*

eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni."

Ad avviso del Collegio vi sono rilevanti carenze normative atte a giustificare la scelta della forma di gestione prescelta, che non possono essere sostituite dall'accordo convenzionale.

9. Obbligo di motivazione analitica (art. 5 comma 1).

Ciò precisato con riferimento all'onere motivazionale richiesto dall'art.5 del T.U.S.P., non vi è dubbio che esso gravi sull'Amministrazione procedente che è tenuta ad effettuare i necessari approfondimenti istruttori al fine della scelta "migliore", che debbono confluire nella motivazione analitica dell'atto deliberativo conclusivo.

Invero, l'art. 5 comma 1 del T.U.S.P. espressamente prevede che "*A eccezione dei casi 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, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento 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 motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa".*

Nella deliberazione 41, in argomento, il Comune afferma "*Per quanto concerne la sussistenza dei requisiti per la costituzione di una società, ai sensi degli artt. 5 e 7 del D. Lgs. 175/2016 (TUSP), preliminarmente si osserva che nel caso specifico la costituzione della nuova società per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti nell'ambito del SAD n. 9 Isola di Capri, avviene in conformità all'espressa previsione legislativa regionale della Campania, in particolare il comma 7 dell'art. 26-bis della legge 14/2016 che testualmente recita: "Ove le deliberazioni che individuano la forma di gestione di cui al comma 1 prevedono, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera c) del decreto legislativo 201/2022, l'affidamento a società in house, partecipate dai Comuni, a totale capitale pubblico, di nuova costituzione o già esistenti, gli EdA le*

trasmettono tempestivamente ai Comuni, che, entro novanta giorni dalla ricezione, approvano gli atti deliberativi di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione, come definiti dagli EdA, nel rispetto del decreto legislativo 152/2006, dell'articolo 3-bis, comma 1-bis, del decreto-legge 138/2011, del decreto legislativo 175/2016 e del decreto legislativo 201/2022, per garantire il rispetto dei termini di cui al comma 2."

Ad avviso del Collegio nel caso di specie non sussistono le condizioni di operatività dell'art. 5 comma 1 del T.U.S.P. secondo cui si prescinde dalla analitica motivazione quando la costituzione di una società è prevista per legge. (v. ex multis Campania 118/2023/PASP).

La ratio di tale misura di "semplificazione" è coerente con la funzione che l'Ordinamento ascrive alla motivazione come esternazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche poste a fondamento della scelta della P.A. di adottare uno specifico provvedimento. Nel caso, infatti, in cui è la legge a prevedere "espressamente" la costituzione di una società o l'acquisizione di una partecipazione in una società già esistente, la necessità di una motivazione così qualificata svilisce, in quanto è il Legislatore ad aver operato il bilanciamento degli interessi in rilievo, sicché nessuno spazio residua alla valutazione discrezionale dell'ente.

Nel caso di specie non sussistono le condizioni di operatività della richiamata disposizione. Infatti, dall'analisi della normativa statale e regionale non si ricava un espresso obbligo di costituzione o di acquisizione di quote societarie. Difatti la normativa richiamata dall'ente - *comma 7 dell'art. 26-bis della legge 14/2016* - indica le modalità procedurali successive alla scelta operata dall'EDA tra le diverse modalità gestionali consentite dallo stesso articolo 14 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201.

Come detto, l'art. 14 del decreto di riordino dei SPL di rilevanza economica - con riferimento ai servizi a rete, 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).

Conseguentemente la legge non prevede, la costituzione di una determinata società ma si limita a prevedere che gli enti locali, attraverso l'ente di governo dell'ambito, scelgano la modalità di gestione del servizio *de quo*, provvedendo al suo affidamento.

Proprio con riferimento al citato art. 14 richiamato, la deliberazione in argomento prevede "*per tutto quanto esposto, atteso che non trattasi di nuovo affidamento, non*

si è ritenuto necessario, in questa fase, predisporre la relazione di cui all'art. 14 comma 3 del D. Lgs. 201/2022, nonché far asseverare il piano economico-finanziario ai sensi dell'art. 14 comma 4 e art. 17 comma 4 del medesimo D. Lgs., ancorché molteplici degli elementi ivi previsti sono stati analiticamente esaminati e valutati ai fini delle scelte in discorso".

Al riguardo il Collegio osserva che non vi sono elementi per derogare da quanto indicato dal combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 14 che testualmente dispongono:

2. Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti 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 sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30.

3. Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 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, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni.

Si ricorda, che ai sensi dell'art. 4 dello stesso decreto n. 201/2022, *Le disposizioni dello stesso integrano le normative di settore e, in caso di contrasto, prevalgono su di esse, salvo che non siano previste nel decreto stesso specifiche norme di salvaguardia e prevalenza della disciplina di settore.*

Difatti come evidenziato in precedenti deliberazioni di questa Sezione, ancor prima della novella normativa dell'art. 14 sopra richiamata, al fine di ottemperare all'obbligo di motivazione analitica, è necessario fornire una puntuale analisi dei punti di forza e di debolezza della scelta del modello gestionale prescelto, rispetto alle alternative contemplate dalla legge, soprattutto sul crinale economico-finanziario, mediante una

S.W.O.T. Analisys (da intendersi come strumento di pianificazione strategica per il raggiungimento di un obiettivo) di ciascuna delle opzioni praticabili, con l'individuazione per ciascuna di esse di: strenght (punti di forza); weakness (punti di debolezza); opportunities (opportunità); threat (minacce).

La motivazione della deliberazione in esame risulta quindi carente oltre che della relazione prevista dall'art. 14 del D. Lgs. n. 201/2022 citato, proprio con riferimento alla valutazione della praticabilità di soluzioni alternative attraverso diverse forme in modo da dimostrare la proporzione tra il mezzo e il fine e dunque la ragionevolezza della scelta di addivenire alla costituzione di un organismo societario, in coerenza con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

10. Conferimento ramo d'azienda

Inoltre, il Comune nella stessa deliberazione, dopo aver indicato che la costituzione avviene per espressa previsione legislativa e quindi rientrerebbe nell'ipotesi di esclusione della motivazione analitica prevista dall'art. 5, comma 1 TUSP, come specificato nel precedente paragrafo, in maniera distonica prosegue affermando che "*al fine di dare specifica evidenza a tutte le valutazioni sottese alle scelte effettuate ed a motivare analiticamente la costituzione della nuova società in house, in merito alla sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo e nazionale per la costituzione di una società, si evidenzia quanto segue:*

- ***la costituzione della nuova società, e il successivo conferimento del ramo d'azienda dalle società Capri servizi e Anacapri servizi relativo alla*** *gestione del servizio integrato dei rifiuti, sono rispettose di quanto previsto dagli artt. 4 e 5 del D.lgs. 175/2016, avendo la NewCO per oggetto l'esercizio di attività e la gestione di un servizio pubblico strettamente necessario alle finalità dei Comuni di Capri e Anacapri, quale appunto il servizio di igiene ambientale, riconducibile all'ambito dei servizi di interesse generale. Tale servizio, affidato alla nuova società attraverso il SAD n. 9 "Isola di Capri", formalmente costituito ai sensi dell'art. 30 del D. Lgs. 267/2000 e delle indicazioni dell'EDA NA3, sarà espletato nel primo periodo in forza del trasferimento dei contratti in essere già affidati dai due Comuni alle rispettive società in house per la durata residua comune di tali contatti, conformemente al dettato normativo regionale di cui alla L.R.C n. 14/2016*
- *i Comuni di Capri e Anacapri, che attualmente si avvalgono delle società Capri servizi e Anacapri servizi per la gestione del servizio di igiene ambientale, non hanno*

altre società in house, dirette o indirette, chiamate ad occuparsi delle attività concernenti la gestione del ciclo dei rifiuti. Quindi, con il conferimento dei relativi rami d'azienda alla NewCo, non ci saranno duplicazioni societarie volte alla gestione di un medesimo servizio e tantomeno inefficienze gestionali. Piuttosto, la gestione unitaria del servizio attraverso un'unica società rappresenta un'oculata scelta in termini di ottimizzazione delle risorse pubbliche, essendo attesti risparmi economici, un più efficace utilizzo delle risorse ed un efficientamento organizzativo come ben evidenziato nei documenti allegati alla presente deliberazione. Per quanto concerne le attuali società in house il Comune di Anacapri ha manifestato l'intenzione di mettere in liquidazione la società Anacapri servizi srl, mentre il Comune di Capri ha avviato l'iter per affidare ulteriori servizi pubblici locali e strumentali alla società Capri servizi srl, tra cui il patrimonio;

- *l'isola di Capri rappresenta un unicum nel panorama Nazionale.*
- *per quanto qui di interesse, si precisa che con la presente deliberazione non viene effettuato un nuovo affidamento, ma costituita una NewCO per la gestione del servizio integrato del ciclo dei rifiuti per tutta l'isola di Capri e che nel primo periodo di operatività della nuova società la stessa opererà in forza del conferimento del ramo d'azienda delle attuali società gestori del servizio nei Comuni di Capri e Anacapri e quindi attraverso il trasferimento dei contratti in corso, che si ritiene possano continuare ad essere validi per il residuo periodo comune ai due Comuni, quindi fino al 31/12/2027."*

Sempre nella stessa deliberazione viene indicato che "*ancorché il conferimento del ramo d'azienda avverrà solo a seguito della costituzione formale della nuova società e presumibilmente a far data dal 1° gennaio 2026*".

Orbene sembrerebbe, da quanto specificato nel deliberato dell'atto in argomento con il quale dapprima **approva** la costituzione della nuova Società (sotto forma di s.r.l. con conseguente sottoscrizione di partecipazioni in essa, con un capitale sociale pari a 300.000,00 €, di cui il 60% sarà versato dal Comune di Capri e il 40% dal Comune di Anacapri) e successivamente a**pprova** il conferimento del ramo d'azienda di Capri servizi / Anacapri servizi, che il Comune proceda dapprima alla costituzione della nuova società e poi al successivo conferimento dei due rami d'azienda.

A differenza nei documenti allegati alla deliberazione è indicato che "*I Comuni di Capri e Anacapri investono nella costituzione un'unica società partecipata in-house per la gestione del servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti su tutta l'isola di Capri. Finora il servizio è stato svolto in maniera autonoma e distinta per i due Comuni*

attraverso due società partecipate in-house, rispettivamente la Capri servizi unipersonale e la Anacapri servizi unipersonale, che con il conferimento d'azienda daranno vita alla nuova società, "Isola Azzurra s.r.l."." (p. 22 business plan).

Per la costituzione della nuova società i due Comuni procederanno, rispettivamente, al conferimento del ramo d'azienda per il Comune di Capri con la società Capri Servizi Unipersonale e al conferimento d'azienda per il Comune di Anacapri con la società Anacapri Servizi Unipersonale. A tal proposito, si evidenzia che i contratti di servizio in essere per la gestione del ciclo dei rifiuti tra i Comuni di Capri e Anacapri e le rispettive società in-house scadono rispettivamente nel luglio 2029 e nel dicembre 2027. Pertanto, con i conferimenti dei rami d'azienda i contratti di servizio verranno trasferiti in capo alla nuova società per il periodo residuo comune, quindi fino al dicembre 2027 (p. 95 business plan)

*La Società Unica che prenderà vita dal conferimento delle due società che gestiscono il ciclo dei rifiuti sull'Isola di Capri integrerà le due organizzazioni sotto un unico soggetto. Il punto di partenza per la nuova società unica sarà un'unica organizzazione di uomini e mezzi di ognuna delle due società che confluirà in un unico soggetto giuridico. Questa nuova entità oltre a gestire i rispettivi rami conferiti provvederà ad integrare e perseguire politiche di gestione che ognuno dei manager delle società ha fornito nella definizione del proprio forecast. Il tutto finalizzato al miglioramento, potenziamento ed efficientamento del servizio sul territorio di rispettiva competenza***.** (p.6 PIANO ECONOMICO-FINANZIARIO 2026-2030 E RELAZIONE AL PEF)

Al riguardo si evidenzia che il conferimento d'azienda trova disciplina nel Codice Civile nell'ambito degli articoli che normano la costituzione delle società ed in particolare in quelli che disciplinano i conferimenti in natura e dunque:

1. per le società per azioni si fa riferimento agli articoli 2342, 2343, 2343 bis, 2343 ter, 2343 quater c.c.;
2. per le società a responsabilità limitata ci si riferisce agli articoli 2464 e 2465 c.c..

Il conferimento d'azienda può avvenire sia in sede di costituzione di una nuova società sia in sede di aumento del capitale sociale di una società già esistente e l'iter da seguire cambia a seconda se l'operazione viene ad essere inquadrata nel primo o nel secondo caso.

In ogni caso, secondo quanto previsto dall'art. 2465 c.c. è necessario ai fini della valutazione dei beni conferiti (*rectius*: ramo d'azienda) in sede di costituzione di una s.r.l., come nel caso di specie, la relazione giurata di un revisore legale o di una società di revisione iscritti negli appositi registri.

Detta stima non risulta prevista né nella deliberazione che negli atti allegati alla stessa deliberazione, trasmessi a questa Sezione.

Invero, sia nel business plan, che nel piano industriale e nel PEF , ai fini della valutazione della convenienza dell'operazione sono presenti dei dati *consolidati* derivanti dalla sommatoria dei dati contabili delle società esistenti, dai quali eliminando delle duplicazioni (ad esempio costo CDA, collegio sindacale) o provvedendo un approvvigionamento più cospicuo (manutenzioni, sacchetti, ecc), viene considerata economica l'operazione data la riduzione della spesa nel periodo 2026-2030 di circa 591 mila euro.

Elemento ulteriormente rilevante è che alla deliberazione in argomento non risulta allegata e approvata la bozza di atto costitutivo nel quale secondo l'art. 2465 c.c. deve essere allegata la relativa perizia dei beni conferiti ai relativi fini e che risulta essenziale ai fini della costituzione societaria.

Tra l'altro in modo ulteriormente incongruente, nella stessa deliberazione il Comune indica che "*Per quanto concerne le attuali società in house dei due Comuni, si evidenzia che il Comune di Anacapri ha manifestato l'intenzione di mettere in liquidazione la società Anacapri servizi srl, mentre il Comune di Capri ha avviato l'iter per affidare ulteriori servizi pubblici locali e strumentali alla società Capri servizi srl, tra cui il patrimonio*".

Al riguardo non può procedersi al conferimento di un bene (l'azienda) posta in liquidazione, ciò in quanto la liquidazione è la fase conclusiva della vita della società, durante la quale l'attività di quest'ultima è limitata al realizzo delle attività ed il pagamento delle passività.

La liquidazione oggettivamente inizia dopo l'accertamento di una **causa di scioglimento** ex art. 2484 c.c. e, gradualmente, conduce la persona giuridica alla sua estinzione passando attraverso una serie di adempimenti intermedi, che competono ai liquidatori.

Questa Sezione ritiene che l'atto deliberativo e i documenti allegati presentino carenze motivazionali e incongruenze normative legate al mancato rispetto delle norme di diritto comune richiamate con particolare riferimento al conferimento dei rami di azienda e agli atti connessi e richiamati.

11. Convenienza economica e sostenibilità finanziaria.

L'art. 5, comma 1, TUSP richiede che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione, tra l'altro, sia in ordine alle 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, sia in ordine alla compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Pertanto, la normativa citata impone all'Amministrazione procedente di inserire, nelle motivazioni della delibera di costituzione e di acquisto di una partecipazione e nei relativi allegati, gli elementi, in particolare economico-finanziari, che rendano possibile la verifica di conformità dell'atto ai sopra riferiti parametri normativi.

Quest'ultima, quindi, è tenuta ad effettuare i necessari approfondimenti istruttori che devono sorreggere la scelta e confluire nella motivazione analitica dell'atto deliberativo conclusivo, da sottoporsi poi alla nuova forma di scrutinio riservata alla magistratura contabile (cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22).

In merito alla sostenibilità finanziaria, nella richiamata deliberazione n. 16 del 2022 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti 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.*

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. (…) 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.

Sotto il secondo profilo, come accennato, 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".

Invero, come già sopra esposto, secondo gli insegnamenti del giudice della nomofilachia (Corte dei conti SSRR 16 del 2022), "*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. Trattasi di uno strumento di programmazione sia strategica sia finanziaria che persegue la finalità di supportare le analisi di fattibilità tecnica ed economico-finanziaria concernenti investimenti complessi e di durata pluriennale, consistenti tanto in nuove iniziative imprenditoriali (start-up) quanto in acquisizioni di realtà esistenti o nella loro espansione."*

Tra gli strumenti principali di analisi si annovera il Business Plan (o altro documento equipollente), che 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.

Sulla base delle proiezioni del Business Plan dovranno 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").

Ancora, secondo le SS.RR., deve rilevarsi *"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. Nella prospettiva della trasparenza e della semplificazione, le proiezioni economico-finanziarie del BP possono essere opportunamente accompagnate dall'elaborazione di alcuni indicatori di bilancio, i quali restituiscono, in via sintetica, valutazioni sui principali aspetti gestionali: quali la redditività, la liquidità e l'indebitamento. In questo quadro, il principio di prudenza richiama l'opportunità di integrare l'analisi del BP con l'individuazione dei rischi principali legati all'iniziativa, in grado di incidere sulle proiezioni finanziarie sviluppate. Ciò consente, attraverso l'analisi di sensitività, di definire anche scenari alternativi, più avversi rispetto a quello di base utilizzato per le previsioni, mettendone in luce le conseguenze sui risultati delle stime effettuate."*

Il comune nella deliberazione in esame ai fini della sostenibilità finanziaria specifica nella deliberazione che

"la gestione del servizio integrato dei rifiuti rientra tra le finalità istituzionali e al fine di valutare analiticamente le ragioni e la finalità, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, della scelta del modello organizzativo dell'in-house providing attraverso la costituzione di una nuova società, compatibilmente con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, sono stati predisposti, con l'ausilio di professionisti incaricati e con il contributo di più uffici comunali e delle società in house attuali gestori del servizio per i due Comuni, i seguenti documenti:

o Business plan (allegato A)

o Piano industriale (allegato B)

o Piano economico-finanziario e relazione al PEF (allegato C)

o Statuto (allegato D)

o Regolamento per il controllo analogo congiunto (allegato E)

- *dall'analisi di tali documenti summenzionati e allegati alla presente deliberazione, appaiono evidenti i vantaggi e le sinergie di una gestione del servizio integrato del ciclo dei rifiuti per tutta l'isola di Capri, attraverso un'unica società in house tra i Comuni di Capri e Anacapri, idonei a generare effetti positivi sia sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria con significative economie di scala e maggiore flessibilità del servizio, sia in termini di miglioramento del livello qualitativo e prestazionale dei servizi con benefici per la collettività e la tutela più appropriata del superiore interesse pubblico."*

Orbene, come evidenziato nel precedente paragrafo, sia nel business plan, che nel piano industriale e nel PEF , ai fini della valutazione della convenienza dell'operazione sono presenti dei dati *consolidati* derivanti dalla sommatoria dei dati contabili delle società esistenti, dai quali eliminando delle duplicazioni (ad esempio costo CDA, collegio sindacale) o provvedendo un approvvigionamento più cospicuo (manutenzioni, sacchetti, ecc), considerano economica l'operazione data la riduzione della spesa nel periodo 2026-2030 di circa 591 mila euro.

Mentre, come detto, sarebbe stato necessario, secondo quanto previsto dall'art. 2465 c.c., ai fini della valutazione dei beni conferiti (*rectius*: ramo d'azienda) in sede di costituzione di una s.r.l., come nel caso di specie, una relazione giurata di un revisore legale o di una società di revisione iscritti negli appositi registri.

Inoltre, nei documenti suddetti non vi sono elementi atti a verificare né la consistenza patrimoniale né i valori di cash flow.

La verifica della sostenibilità finanziaria deve essere valutata attraverso 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"), elementi che non risultano presenti nel caso di specie.

Inoltre, l'art. 17, comma 4 del D. lgs. n. 201/2022 dispone che "*Per i servizi pubblici locali a rete, alla deliberazione di cui al comma 2 è allegato un piano economico-finanziario che, fatte salve le discipline di settore, contiene* ***anche la proiezione, su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento,*** *dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39.*"

Al riguardo si evidenzia, fermo quanto verrà ulteriormente indicato nel successivo paragrafo, che le proiezioni contenute nel PEF riguardano un quinquennio (annualità 2026-2030) e non l'intero periodo di durata dell'affidamento, come prescritto dall'art. 17 trascritto. Difatti la durata della società (avente per oggetto sociale "il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e speciali, pericolosi e non pericolosi, esclusivamente sul territorio dei Comuni di Capri e di Anacapri facente parte dell'Ambito Territoriale Ottimale "A.T.O. Napoli 3", "Sub Ambito Distrettuale 9") secondo quanto indicato dall'art. 4 dello statuto è prevista al 2060.

In assenza di informazioni puntuali, oltre che di dati oggettivi, derivanti dalla necessaria perizia, non è possibile verificare la sostenibilità e la convenienza dell'operazione, anche con riferimento ai princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Con riferimento alla sostenibilità finanziaria soggettiva, il Comune pur indicando che *"la NewCO avrà un capitale sociale pari a 300.000,00 € (trecentomila*

euro), di cui il 60% sarà versato dal Comune di Capri e il 40% dal Comune di Anacapri, valori posti a garanzia della costituzione della nuova società e che i due Comuni manterranno nel tempo invariati nelle rispettive percentuali" non specifica la copertura finanziaria dell'operazione.

Al riguardo, valgono le previsioni dell'art. 2342 c.c., fermo restando che il principio contabile generale n. 16 della competenza finanziaria, cd. potenziata, prevede che le obbligazioni siano registrate quando l'obbligazione sorge, con imputazione alle scritture contabili degli esercizi in cui l'obbligazione è esigibile. Detto in altri termini, ogni procedimento amministrativo che comporta spesa deve trovare, fin dall'avvio, la relativa copertura finanziaria ed essere registrato nelle scritture contabili dell'esercizio individuato nel provvedimento che ha originato il procedimento di spesa.

Per cui, l'ente avrebbe dovuto trovare la relativa copertura finanziaria complessiva dell'intero capitale sociale da sottoscrivere da effettuare in sede di costituzione, ferma restando l'imputazione agli esercizi finanziari in cui le obbligazioni risultano esigibili. Ciò non emerge dalla deliberazione in esame.

Si ricorda che *"l'individuazione della copertura deve essere contestuale alla previsione dell'onere, oltreché congrua e attendibile"* (cfr. sentenze Corte Costituzionale n. 51 del 2023, n. 226, n. 156 e n. 106 del 2021 e n. 197 del 2019).

Con riferimento all'art. 11 dello statuto rubricato versamenti e finanziamenti dei soci si richiama la necessità di rispettare sia quanto previsto dall'art. 2467 del c.c. sull'obbligo di postergazione, sia quanto previsto dall'art. 14 del TUSP laddove risulta indicato che *"I versamenti in conto capitale o a fondo perduto che i soci potranno eseguire saranno essenzialmente infruttiferi e concorreranno a formare il patrimonio netto della Società".*

Si ricorda che il socio pubblico che intenda farsi carico delle obbligazioni sociali è tenuto ad evidenziare le ragioni economiche e giuridiche dell'operazione, posto che, alla luce dei principi di sana gestione finanziaria, l'assunzione da parte sua di debiti altrui può essere giustificata solo dalla sussistenza di un prevalente interesse pubblico (assicurare la continuità del servizio gestito dalla società; recuperare beni immobili indisponibili necessari per la prestazione del servizio (Sezione di controllo per la regione Lombardia, deliberazioni n. 380/2012/PRSE e n. 98/2013/PAR e n. 410/2016).

La stessa giurisprudenza contabile ha ulteriormente precisato, al riguardo, che la sussistenza dell'interesse pubblico a giustificazione dell'accollo, deve essere

adeguatamente motivata alla luce degli scopi istituzionali e della necessità di perseguire i canoni di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa soprattutto in termini di razionalità economica (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 380/2012/PRSE; n. 337/2013/PAR; n. 42/2014/PAR; n. 15/2015/PRSE).

Pertanto, oltre al divieto espresso, attualmente disciplinato dall'art. 14, comma 5 TUSP, l'ammissibilità di interventi a sostegno di organismi partecipati è ammessa solamente qualora vi sia una prospettiva di recupero dell'economicità e dell'efficienza della gestione da provare con specifico piano di risanamento. Ergo, non possono essere previsti, in assenza di adeguate giustificazioni e nelle strette ipotesi consentite, finanziamenti a fondo perduto.

12. Sulla società in house e sul controllo analogo congiunto

L'affidamento diretto ad una società in house è normato dall'art. 16 del TUSP, nonché dal D. Lgs. n. 201/2022.

Nello specifico, ai sensi dell'art. 17 c. 2, del D. Lgs. n. 201/2022 nel caso di affidamenti in house di importo superiore alle soglie di rilevanza europea in materia di contratti pubblici, fatto salvo il divieto di artificioso frazionamento delle prestazioni, gli enti locali e gli altri enti competenti adottano la deliberazione di affidamento del servizio sulla base di una **qualificata motivazione** che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio, illustrando i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house, tenendo conto dei dati e delle informazioni risultanti dalle verifiche periodiche disciplinate al successivo articolo 30.

Inoltre, qualora vengano in rilievo servizi pubblici locali a rete, alla summenzionata deliberazione è altresì allegato un **piano economico-finanziario** che, fatte salve le discipline di settore, contiene anche la proiezione, **su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento,** dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare

dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio. Tale piano deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39.

A differenza nella deliberazione in argomento, risulta indicato che "*per tutto quanto esposto, atteso che non trattasi di nuovo affidamento, non si è ritenuto necessario, in questa fase, predisporre la relazione di cui all'art. 14 comma 3 del D. Lgs. 201/2022, nonché far asseverare il piano economico-finanziario ai sensi dell'art. 14 comma 4 e art. 17 comma 4 del medesimo D. Lgs., ancorché molteplici degli elementi ivi previsti sono stati analiticamente esaminati e valutati ai fini delle scelte in discorso".*

Al riguardo si evidenzia che non vi sono elementi atti a derogare alla normativa richiamata dato che trattasi di costituzione di una nuova società, seppur risultante dai conferimenti di rami di azienda, alla quale, fermo restando le discrasie sopra rilevate, viene stabilito di affidare il servizio in argomento.

Inoltre, fermo restando le criticità evidenziate nel precedente paragrafo, l'ente non ha allegato il PEF asseverato, prescritto dall'art. 17 per i servizi pubblici locali a rete, né indicato la motivazione rafforzata o qualificata che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato, ugualmente prescritta dall'art. 17 del D. Lgs. n. 201/2022 sopra richiamato.

Sul punto si segnala che l'ANAC al fine di supportare gli enti nella predisposizione della motivazione qualificata di cui all'art. 17 cit., ha predisposto uno schema tipo utile per orientare gli enti al rispetto della suddetta normativa.

Passando ad esaminare l'ulteriore requisito concernente il c.d. controllo analogo che rappresenta, peraltro, condizione indefettibile per l'affidamento diretto del servizio alla società partecipata, in via generale si rileva che l'*in house providing* legittima l'affidamento diretto, senza previa gara, del servizio, qualora l'ente eserciti sulla stessa un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o con gli enti che la controllano (C.G.C.e., 18 novembre 1999, C-107/ 98, Teckal).

Trattandosi di deroga ai principi di concorrenza, non discriminazione, e trasparenza, siffatto istituto è stato ritenuto ammissibile solo nel rispetto di alcune

rigorose condizioni, individuate dalla giurisprudenza comunitaria ed elaborate anche da quella nazionale, rappresentate da: 1) il c.d. "controllo analogo a quello svolto sui propri servizi", necessariamente esercitato dall'ente pubblico nei confronti dell'impresa affidataria; 2) il rapporto di stretta strumentalità fra le attività dell'impresa in house e le esigenze pubbliche che l'ente controllante è chiamato a soddisfare (Cons. Stato, Ad. Plen., 3 marzo 2008, n. 1).

Al riguardo, la Corte di Giustizia (sin dalla sentenza C.G.C.e., 18 novembre 1999, C-107/98, Teckal cit.) ammette che, in caso di società partecipata da più enti pubblici, il controllo analogo possa essere esercitato in forma congiunta (C.G.U.E., 13 novembre 2008, C-324/07) e che sia necessario dotare i soci di appositi strumenti che ne consentano l'interferenza in maniera penetrante nella gestione della società.

Secondo il consolidato orientamento della Corte di giustizia dell'Unione europea, infatti, tra il socio pubblico controllante e la società controllata sussiste una relazione interorganica e non intersoggettiva, di guisa che l'affidamento diretto ad una società *in house* è consentito a condizione che la stessa non sia terza rispetto all'ente affidante ma si configuri alla stessa stregua di una sua articolazione interna (v. *ex multis*, Corte di Giustizia dell'Unione europea, sentenza 6 febbraio 2020 cause C-89/19 e C- 91/19).

Sennonché, l'art. 11, comma 9, lett. d), D.L.vo n. 175/2016 cit. ha introdotto il divieto per gli statuti delle società a controllo pubblico di "istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di società". Ciò potrebbe lasciar supporre che sia precluso ai soci pubblici di istituire organi speciali per esercitare il controllo congiunto sulla società in house.

Alla questione ha dato risposta il Consiglio di Stato (Cons. Stato, sez. V, 30 aprile 2018, n. 2599; Cons. Stato, sez. V, 16 luglio 2020, n. 8028), che ha escluso che vi sia divieto di istituire organi speciali per le seguenti ragioni: (i) il divieto è previsto in relazione alle "società a controllo pubblico" disciplinate appunto dall'art. 11, e non è ripetuto nell'art. 16 dedicato proprio alle società in house, la cui disciplina appare, pertanto, speciale e derogatoria; (ii) rispetto alle società a controllo pubblico, per le quali, l'art. 2, comma 1, lett. m), D.L.vo n. 175/2016 cit. richiede che il controllo si esplichi nelle forme dell'art. 2359 c.c., le società in house sono sottoposte a quella forma particolare di controllo pubblico che è costituita dal controllo analogo (come chiaramente precisato dall'art. 2, comma 1, lett. o) , D. L.vo n. 175/2016 cit.).

Il Comune ha allegato alla deliberazione il regolamento per l'esercizio del controllo analogo congiunto il quale prevede al punto 3 il **comitato unitario:**

3.1. *Conformemente a quanto previsto dall'art. 22 dello Statuto, al fine di disciplinare la collaborazione tra gli Enti locali affidanti per l'esercizio in comune sulla Società di un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, essi istituiscono il Comitato Unitario (di seguito anche solo il "Comitato").*

3.2. *Il Comitato è costituito in un numero complessivo di 3 componenti così individuati: n. 1 componente per il Comune di Capri: individuato tra il Responsabile finanziario dell'Ente e il Responsabile del servizio di igiene ambientale dell'Ente, e che, in relazione a specifiche tematiche, di volta in volta potrà essere affiancato alle riunioni del Comitato da un tecnico della materia; n. 1 componente per il Comune di Anacapri: individuato tra il Responsabile finanziario dell'Ente e il Responsabile del servizio di igiene ambientale dell'Ente, e che, in relazione a specifiche tematiche, di volta in volta potrà essere affiancato alle riunioni del Comitato da un tecnico della materia; n. 1 componente nominato dall'assemblea del SAD n. 9 Isola di Capri ed individuato di comune accordo tra i soci componenti l'assemblea, cui attribuire le funzioni di presidente del Comitato Unitario, e che, in relazione a specifiche tematiche, di volta in volta potrà essere affiancato alle riunioni del Comitato da un tecnico della materia.*

Ogni membro del Comitato dispone di uguale diritto di voto, indipendentemente dalla quota di capitale rappresentata.

Come competenze del Comitato il citato regolamento prevede

- il controllo dei documenti di programmazione e rendicontazione;
- Atti di indirizzo in merito ai contratti di servizio e dei relativi atti conseguenti;
- La verifica periodica dello svolgimento del servizio in base agli indicatori previsti nel contratto di servizio.

Al riguardo, si precisa che la Corte di Giustizia dell'Unione europea ha apprezzato quali validi strumenti per l'esercizio del controllo analogo congiunto (unitamente ai patti parasociali, sentenza 29 novembre 2012 nelle cause C-182/11 e 183/11 *Econord*) organi speciali come i Comitati unitari e i Comitati tecnici (nella sentenza 10 settembre 2009 nella causa C-573/07 *Sea*) a condizione che: a) in essi ogni socio pubblico abbia un proprio rappresentante e che le deliberazioni siano assunte con maggioranze formate per unità e b) che siano previsti poteri di controllo e di gestione tali da restringere l'autonomia decisionale del consiglio di

amministrazione imponendo indirizzi e prescrizioni, nonché prevedendo poteri consultivi preventivi.
A parere del Collegio, fermo restando la possibilità riconosciuta dalla giurisprudenza richiamata di istituire un Comitato ad hoc per l'esercizio del controllo analogo, lo stesso non risulta dotato di penetranti poteri tali da ristringere l'autonomia gestionale del Consiglio di amministrazione.

13. Conclusioni.

Alla luce delle su estese considerazioni, il Collegio ritiene di esprimere, ex art. 5, comma 3, TUSP, parere negativo per le ragioni indicate in parte motiva, in ordine alla "COSTITUZIONE DI SOCIETA' PUBBLICA TRA IL COMUNE DI CAPRI E IL COMUNE DI ANACAPRI PER IL SERVIZIO DI IGIENE AMBIENTALE PER L'ISOLA DI CAPRI" di cui alla deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di ANACAPRI (NA) n. 41 del 29.09.2025

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania:
- esprime, per le ragioni indicate in parte motiva, parere negativo in ordine alla "COSTITUZIONE DI SOCIETA' PUBBLICA TRA IL COMUNE DI CAPRI E IL COMUNE DI ANACAPRI PER IL SERVIZIO DI IGIENE AMBIENTALE PER L'ISOLA DI CAPRI" di cui alla deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di ANACAPRI (NA) n. 41 del 29.09.2025;
- 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 deciso, in Napoli, nella camera di consiglio del 11 novembre 2025

Il Magistrato Relatore	Il Presidente
Stefania Calcari	Massimo Gagliardi

Depositata in Segreteria il
19 novembre 2025
Il Direttore della Segreteria
Dott. Giuseppe Imposimato