REPUBBLICA ITALIANA

La CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

composta dai seguenti Magistrati:

Franco MASSI	Presidente
Pasquale ANGELOSANTO	Consigliere (relatore)
Matteo SANTUCCI	Primo Referendario

nella Camera di Consiglio dell'11 febbraio 2026

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

articolo 5, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175

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

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

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

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della stessa Corte, e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*" (T.U.S.P.); in particolare, l'art. 5, commi 3 e 4, come modificato dall'art. 11, comma 1, lett. a), della legge 5 agosto 2022, n. 118;

Vista la nota del Comune di Santi Cosma e Damiano (LT), acquisita al protocollo della Sezione n. 10118 del 22 dicembre 2025, di trasmissione della delibera del Consiglio comunale n. 48 del 19 dicembre 2025;

Visto il decreto Presidenziale n. 44/2025 di assegnazione dell'esame della questione al Consigliere Pasquale Angelosanto;

Vista l'ordinanza n. 6/2026 con cui il Presidente, su istanza del Magistrato istruttore, ha fissato l'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, Consigliere Pasquale Angelosanto.

RITENUTO IN FATTO

Il Responsabile del Settore tecnico-ambiente-attività produttive del comune di Santi Cosma e Damiano (LT) ha trasmesso con nota indicata in epigrafe, a questa Sezione regionale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5, comma 3, d. lgs. n. 175 del 2016, la delibera del Consiglio comunale 19 dicembre 2025, n. 48 avente ad oggetto "*Servizio di gestione integrata dei rifiuti solidi urbani ed assimilati sul territorio comunale di Santi Cosma e Damiano - Procedimento di adesione alla FRZ s.r.l.*", unitamente al verbale dell'Organo di revisione del 15 dicembre 2025 recante favorevole parere, ex art. 239, comma 1, lett. b, n. 3, T.U.E.L. sulla relativa proposta di deliberazione consiliare.

Risultano allegati:

- la relazione, ex art. 14, comma 3, d.l. 23 dicembre 2022, n. 201 e art. 7, comma 3, d. lgs. n. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici), illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta, quale parte integrante e sostanziale dell'atto deliberativo;
- il capitolato tecnico-descrittivo e prestazionale;
- il Piano dei servizi e il Piano Economico Finanziario (PEF) asseverato;
- lo Statuto della Società.

Dalla documentazione pervenuta, risulta che il Comune di Santi Cosma e Damiano intende acquisire una partecipazione diretta nella FRZ s.r.l. (Formia Rifiuti Zero) dal comune di Formia (LT), con una quota di euro 42.000 (pari al 3% del capitale sociale, stimato alla data del 30 giugno 2025 in euro 1.400.000) al fine dell'affidamento *in house providing* dei servizi di raccolta integrata e igiene urbana. Si tratta dell'acquisto di partecipazione diretta in società già esistente, partecipata al 97,95% dal comune di Formia e al 2,05% dal comune di Ventotene (LT).

CONSIDERATO IN DIRITTO

Questa Corte è chiamata a pronunciarsi sull'atto deliberativo meglio descritto in premessa, ai fini di esprimere il parere previsto dall'art. 5, comma 3, d.lgs. n. 175 del 19 agosto 2016, che, nel testo novellato dall'art. 11, comma 1, lett. a), della legge n. 118

del 2022, dispone che l'amministrazione procedente trasmetta l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione (diretta o indiretta) all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alla Corte dei conti, che entro sessanta giorni "delibera in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa".

I citati commi 1 e 2 stabiliscono che l'atto deliberativo deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società del perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4 T.U.S.P.; 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; alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; alla compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

1. Profili di competenza.

Tanto premesso, va rilevato come ricorrano i presupposti per la pronuncia di questa Corte, dal momento che l'atto deliberativo trasmesso:

- è stato adottato da un ente locale avente sede nella regione Lazio, e ciò radica la competenza di questa Sezione regionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, T.U.S.P.;
- attiene alla partecipazione in una società, cioè uno degli "organismi di cui ai titoli V e VI, capo I, del libro V del codice civile, anche aventi come oggetto sociale lo svolgimento di attività consortili, ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile" (art.2, comma 1, lett. l), T.U.S.P.), ai quali il T.U.S.P. è applicabile;
- riguarda l'acquisto di una partecipazione societaria, ipotesi per cui l'art. 5 T.U.S.P. prevede il parere della Corte dei conti.

Parimenti, l'atto si palesa immune da irregolarità che potrebbero rivestire preliminare carattere ostativo alla formulazione di un parere positivo, poiché:

- è stato adottato dal Consiglio comunale, organo competente ex art. 8, comma 1, T.U.S.P., secondo la previsione dell'art. 42, comma 2, lett. e), T.U.E.L.;

- la partecipazione che l'Ente richiedente intende acquisire si riferisce a una società a responsabilità limitata, in conformità all' art. 3, comma 1, T.U.S.P., secondo cui "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";
- risulta rispettata la previsione dell'art. 5, comma 2, T.U.S.P., secondo la quale "gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate", in quanto la delibera del Consiglio comunale n. 48 del 19 dicembre 2025 dà atto che lo schema è stato sottoposto a forme di consultazione pubblica, mediante la sua pubblicazione nel sito istituzionale del Comune dall'11 dicembre al 18 dicembre 2025, e che non sono pervenute osservazioni in merito;
- la medesima delibera è stata trasmessa all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, secondo quanto prescritto dall'art. 5, comma 3, del T.U.S.P., con nota dell'Ente protocollata al n. 16443/2025 del 29 dicembre 2025.

Infine, la succitata delibera consiliare è stata adottata a seguito del preventivo parere obbligatorio dell'Organo di revisione economico-finanziaria, come previsto dall'art. 239, comma 1, lett. b, n. 3 e comma 1-bis del T.U.E.L.

2. Profili sostanziali

La Sezione è chiamata a verificare la legittimità dell'atto per quanto attiene alle finalità perseguibili attraverso la partecipazione societaria che l'Ente richiedente intende acquisire, e, in proposito, viene in rilievo il più volte citato art. 5 T.U.S.P., che stabilisce che l'atto deliberativo "deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4".

Inoltre, l'art. 4 T.U.S.P., fissando al primo comma il vincolo di scopo, prevede che "Le amministrazioni pubbliche non possono (…) 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", mentre al secondo comma,

connotando il vincolo di attività, prevede che "Nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sottoindicate: a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi".

In merito, va rilevato che la nozione di "servizi di interesse generale", prevista nell'art. 2, comma 1, lett. h) e i) T.U.S.P., coincide con la definizione di "servizi di interesse economico generale" recata dall'articolo 2 del d. lgs. n. 201 del 2022 con riferimento ai concetti di "servizi di interesse economico generale di livello locale a rete" o "servizi pubblici locali a rete".

I requisiti dell'analitica motivazione circa la necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4 T.U.S.P. e della rispondenza della partecipazione societaria che si intende acquisire alle finalità di cui allo stesso art. 4, comma 2, si ritiene siano soddisfatti.

Infatti, nel caso di specie sussiste il vincolo di attività, atteso che il Comune intende acquisire partecipazione nella società FRZ s.r.l. per affidarle *in house* il servizio di igiene urbana comunale, vale a dire il servizio di "gestione dei rifiuti urbani", come individuato dall'art. 183 c. 1, lett. n) d.lgs. n. 152/2006 (che definisce "gestione dei rifiuti" la "raccolta, il trasporto, il recupero, compresa la cernita, e lo smaltimento dei rifiuti (…)" e i "rifiuti urbani'"), che costituisce un servizio di interesse generale e, segnatamente, un servizio di interesse economico generale di livello locale a rete. Sussiste anche il vincolo di scopo, relativo alla necessità per l'ente di utilizzare la società per perseguire i propri fini istituzionali.

Il servizio di igiene urbana rientra, ex art. 14, c. 27, lett. f) d.l. n. 78/2010, tra le finalità istituzionali dei Comuni e l'affidamento *in house* è una delle forme di gestione previste per i servizi a rete dall'art. 14 d.lgs. n. 201/2022, al quale rimanda il d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36 (Codice dei contratti pubblici), disponendo, all'art. 7 c. 3, che "L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201".

Stante quanto rilevato, l'analitica motivazione cui l'Ente è tenuto, ai sensi dell'art. 5 T.U.S.P. circa la "necessità della società per il perseguimento delle finalità

istituzionali", si traduce nella sola motivazione della scelta tra questa e le altre previste modalità di gestione del servizio (affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica e affidamento a società mista) contemplate dal citato art. 14, il quale dettaglia i criteri per la "scelta della modalità di gestione del servizio".

Tenuto conto che l'Ente non può gestire in via diretta il servizio poiché sprovvisto delle necessarie risorse umane e strumentali occorrenti, sul punto la Delibera n. 48/2025, mediante il richiamo alla Relazione illustrativa, resa ai sensi dell'art. 14 del d. lgs. n. 201/2022, questa Sezione prende atto che:

- l'affidamento *in house* rappresenta la modalità più vantaggiosa (maggiori opportunità e punti di forza, minori punti di debolezza) rispetto alle altre che presentano valutazioni inferiori;
- non è intenzione dell'Ente di ricorrere nuovamente al mercato, mediante un nuovo affidamento a soggetti terzi, in ragione delle criticità registrate negli anni con il gestore del servizio uscente;
- sulla base dell'istruttoria degli uffici comunali, l'affidamento *in house* alla FRZ s.r.l. risulta più rispettoso dei principi posti alla base dell'esercizio della funzione amministrativa, volti al perseguimento dell'interesse pubblico, alla corretta e adeguata gestione del servizio di igiene ambientale, tenuto conto anche delle caratteristiche del territorio e delle correlate esigenze, alla luce della legge regionale 16 novembre 2023, n. 19, che ha disposto l'abrogazione degli Enti di Governo dell'Ambito Territoriale Ottimale - EGATO, creati per gestire i servizi pubblici locali a rete (come quelli idrici e dei rifiuti).

Questa Sezione deve, a questo punto, verificare la rispondenza dell'atto all'ulteriore profilo indicato dall'art. 5, comma 1, T.U.S.P., il quale prevede che "l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica (…) o di acquisto di partecipazioni (…) deve essere analiticamente motivato (…), 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".

Sulla convenienza economica e sostenibilità finanziaria si richiama la pronuncia, resa ai sensi dell'art. 17, comma 31, d.l. n. 78 del 2009, dalle Sezioni riunite (delibera n. 16/QMIG/2022) che hanno ritenuto che il parametro della convenienza economica sottenda una valutazione sia del corretto impiego delle risorse pubbliche attraverso un'analisi costi/benefici delle varie soluzioni gestionali possibili (ottica dell'efficienza ed economicità), sia della funzionalità della soluzione prescelta rispetto a esigenze e obiettivi dell'ente in termini non solo di redditività del capitale investito ma pure di obiettivi di *policy*, eventualmente sintetizzabili in indicatori di *output* e *outcome* (profilo dell'efficacia).

Quanto al parametro della sostenibilità finanziaria le Sezioni riunite hanno ritenuto che esso assuma una duplice accezione: una di tipo oggettivo e l'altra di ordine soggettivo.

Sul piano oggettivo la sostenibilità finanziaria indica la capacità della società di garantire l'equilibrio economico-finanziario (costi/ricavi), grazie alle attività che ne formano l'oggetto sociale. Si tratta di un profilo che l'ente deve attentamente valutare mediante un approfondito *business plan* o analoga analisi di fattibilità (di cui la Corte dei conti dovrà verificare completezza, adeguatezza di approfondimento, affidabilità e attendibilità) il quale, per quanto riguarda l'acquisto di partecipazioni, fornisca il quadro degli ultimi esercizi sul piano economico (struttura, tipologia, evoluzione ed equilibrio nel tempo di costi e ricavi), patrimoniale e dei flussi finanziari, anche attraverso utili indicatori di bilancio sui principali aspetti gestionali (redditività, liquidità, indebitamento).

Sul piano soggettivo il concetto di sostenibilità finanziaria indica gli effetti dell'operazione sulla situazione finanziaria dell'ente pubblico e segnatamente la capacità di questo di dare copertura, anche in chiave prospettica e senza pregiudizio degli equilibri di bilancio, agli oneri diretti (ad es. investimento finanziario o accantonamenti ex art. 21 T.U.S.P.) e indiretti (ad es. oneri organizzativi per le funzioni di controllo sull'organismo partecipato, ex art. 147-quater T.U.E.L.) dell'operazione societaria.

In proposito, si richiamano le considerazioni di cui alla delibera consiliare e alla documentazione allegata che hanno evidenziato anche in base a dati comparativi tra gestione diretta o esternalizzata del servizio, le ragioni e finalità della scelta di

acquisire la partecipazione societaria, e la compatibilità con i principi di efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa, quale uso efficiente delle risorse finanziarie.

Nel caso di specie i rapporti tra l'ente locale e la società saranno regolati da specifico contratto di servizio, della durata quinquennale, che andrà a disciplinare le modalità di esecuzione e gli obblighi in capo all'affidataria, nonché le compensazioni economiche contrattualmente pattuite (corrispettivi al netto delle eventuali tariffe) che dovranno essere adeguate a remunerare i costi sostenuti dall'azienda per l'esercizio delle attività svolte. I costi saranno interamente coperti dalla TARI all'interno del PEF annuale di riferimento, validato dall'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente (ARERA).

Anche con riferimento alle previsioni di cui all'art. 20 del T.U.S.P., riguardo alle eventuali duplicazioni di funzioni derivanti da ulteriori partecipazioni del Comune di Santi Cosma e Damiano, si constata che nessuna delle Società attualmente partecipate (Acqualatina s.p.a., per il servizio idrico integrato, e il Consorzio Industriale del Lazio, a favore di insediamenti di nuove imprese, partecipate, rispettivamente con le quote dello 0,62% e dello 0,98%) svolge attività analoghe o similari a quelle della FRZ s.r.l..

Da ultimo, i bilanci della FRZ s.r.l. evidenziano, nel biennio 2023-2024, un patrimonio netto (effettiva ricchezza) e un utile netto (dopo il pagamento delle imposte) positivi, confermando che si tratta di una società sana.

Ulteriore requisito giuridico al quale la legge àncora la legittimità della costituzione di società o dell'acquisizione di partecipazione è quello previsto dall'art. 5, comma 2, T.U.S.P., a mente del quale l'atto deliberativo deve dare "atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese".

In proposito, la delibera consiliare n. 48 del 2025 dichiara che la società risulta compatibile con la normativa sugli aiuti di Stato, atteso che nella fattispecie non sono previsti aiuti, né finanziamenti pubblici, né compensazioni economiche.

La stessa Relazione illustrativa esamina e valuta positivamente i termini dell'offerta tecnico-economica formulata da FRZ s.r.l. che prospetta un costo complessivo annuo (al netto di IVA) pari a euro 776.666 (euro 476.041 per la raccolta ed euro 300.625 per lo smaltimento).

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d. lgs. n. 175 del 2016, in relazione alla delibera consiliare del Comune di Santi Cosma e Damiano (LT) n. 48 del 19 dicembre 2025, relativa al "*Servizio di gestione integrata dei rifiuti solidi urbani ed assimilati sul territorio comunale di Santi Cosma e Damiano- Procedimento di adesione alla FRZ s.r.l.*", esprime parere positivo nei termini indicati nella parte motiva,

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione a mezzo PEC, entro cinque giorni dal suo deposito, al Comune di Santi Cosma e Damiano (LT), in persona del suo legale rappresentante p.t., nonché al relativo Responsabile per la trasparenza, ex art. 43 d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33,

ORDINA

al Comune di Santi Cosma e Damiano (LT) di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso nella Camera di consiglio dell'11 febbraio 2026.

L'ESTENSORE — IL PRESIDENTE

Pasquale ANGELOSANTO
f.to digitalmente

Franco MASSI
f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 12 febbraio 2026

Il Funzionario preposto all'Ufficio di supporto

Aurelio CRISTALLO
f.to digitalmente