Deliberazione n. 63/2025/PAR
Comune di Latina (LT)

REPUBBLICA ITALIANA

La CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

composta dai magistrati

Franco MASSI	Presidente
Fabia D'ANDREA	Consigliere
Giulia RUPERTO	Referendario (relatore)

nella Camera di Consiglio dell'8 aprile 2025

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

visto il testo Unico delle leggi della Corte dei conti approvato con r.d. n. 1214 del 12 luglio 1934, e successive modificazioni;

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

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, e, in particolare, l'art. 7, comma 8;

viste le deliberazioni della Sezione delle autonomie approvate nelle adunanze del 27 aprile 2004 e del 4 giugno 2009, aventi ad oggetto indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/AUT/2006, che ha precisato i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione consultiva intestata alle Sezioni territoriali;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, di cui alla Deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti;
vista la deliberazione n. 9/SEZAUT/2009/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti;
vista la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 54/CONTR/10;
visto l'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102;
visto l'art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;
viste le deliberazioni n. 8 del 26 marzo 2010 e n. 54 del 17 novembre 2010 delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti;
vista la deliberazione n. 3/SEZAUT/2014/QMIG della Sezione delle autonomie della Corte dei conti;
vista la deliberazione n. 5/SEZAUT/2022/QMIG della Sezione delle autonomie della Corte dei conti;
vista la nota in data 24 febbraio 2025, prot. n. 4311 con cui il Sindaco del Comune di Latina ha trasmesso una richiesta di parere alla Corte dei conti, in funzione consultiva;
vista la nota in data 5 marzo 2025, n. prot. 0588, con cui il Consiglio delle autonomie locali del Lazio (Cal) ha rimesso la trattazione del merito del parere alla Corte dei conti, in funzione consultiva;
vista il decreto n. 22 del 2025, con cui il Presidente ha assegnato il parere al Referendario Giulia Ruperto;
vista l'ordinanza n. 31 del 4 aprile 2025, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione in Camera di consiglio;
udito il relatore, Giulia Ruperto.

RITENUTO IN FATTO

Il Comune di Latina ha avanzato, tramite il Consiglio delle Autonomie Locali, ai sensi dell'art. 7, comma 8, legge 5 giugno 2003, n. 131, l'istanza di parere citata nelle premesse.
Il Sindaco del Comune, dopo aver premesso le principali disposizioni sulla materia della gestione dei servizi pubblici a rilevanza economica, ha formulato il seguente

quesito: "se *alla luce della previsione contenuta nell' articolo 14 del decreto legislativo n. 201/2022 sia necessario apportare un preventivo adeguamento nella forma di gestione di un determinato servizio a rete attraverso la trasformazione di una Azienda Speciale in Società in house ovvero si dovesse ritenere di procedere in ogni caso alla trasformazione di detto Ente in Società di capitale in house se tale iniziativa incontri i vincoli di cui all'articolo 115 comma 1 del Dlgs n. 267/2000 che impone la dismissione di quota parte del capitale sociale nel termine di due anni dalla disposta trasformazione* ".

Il CAL ha evidenziato la necessità di approfondimenti interpretativi e consiglia di inoltrare la richiesta a questa Sezione.

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'istanza appare ammissibile, sia dal punto di vista soggettivo che da quello oggettivo.

Dal punto di vista soggettivo, è avanzata, per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, dal Sindaco del Comune, ossia dal rappresentante dell'Ente.

Valgono, in proposito, gli ormai consolidati orientamenti della Sezione delle Autonomie, di cui all'atto di indirizzo del 27 aprile 2004 e alla deliberazione n. 5/AUT/2006 del 10 marzo 2006.

Dal punto di vista oggettivo, il quesito rientra nella materia della contabilità pubblica, riguardando più propriamente il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa pubblica sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio (Sezioni Riunite della Corte dei conti – delibera 17 novembre 2010, n. 54).

Rileva, a tale riguardo, l'interpretazione delle norme richiamate nella richiesta di parere che, a scopo deflattivo della spesa pubblica, impongono la soppressione, l'accorpamento ovvero, in ogni caso, la riduzione dei relativi oneri finanziari di organismi comunque denominati che esercitino, anche in via strumentale, funzioni fondamentali spettanti a comuni, province o città metropolitane, vietandone la nuova istituzione, nonché le norme di carattere finanziario dettate in materia di trasformazione di soggetti gestori di un servizio pubblico.

La richiesta, inoltre, è proposta in termini di generalità e astrattezza, tali per cui il parere reso dalla Sezione non interferirebbe con scelte discrezionali della amministrazione istante, sconfinando in un intervento di co-amministrazione. Per la

sua formulazione l'istanza non implica valutazioni di comportamenti amministrativi, connessi ad atti già adottati o a comportamenti espletati, suscettibili di essere oggetto di indagine della Procura regionale o di giudizio innanzi alla Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti o di contenzioso penale, civile o amministrativo innanzi alla magistratura ordinaria o amministrativa.

MERITO

Nel merito, come richiamato in premessa, il primo quesito formulato ha ad oggetto la necessità di apportare un adeguamento nella forma di gestione di un servizio pubblico locale a rilevanza economica (raccolta e gestione del ciclo dei rifiuti) attraverso la trasformazione dell'azienda speciale in società di capitali.

La richiesta in esame trova la sua soluzione nella lettura delle fonti normative che disciplinano le forme di gestione dei servizi pubblici locali.

Infatti, come previsto dal Codice dei contratti pubblici (art. 7, comma 3): "*L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201*".

Nel medesimo senso la giurisprudenza contabile ha più volte dichiarato che "*la natura del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti è quella di servizio pubblico locale di rilevanza economica in quanto reso direttamente al singolo cittadino, con pagamento da parte dell'utente di una tariffa, obbligatoria per legge, di importo tale da coprire interamente il costo del servizio*" (Sezione regionale di controllo per la Lombardia – delibera n. 531/2012/PAR, Sezione regionale di controllo per la Lombardia – delibera n. 263/2013/PAR).

La natura di tale servizio è stata condivisa anche dalla giurisprudenza amministrativa (cfr, *ex ceteris,* Cons. Stato, Sez. V, 8 marzo 2011, n. 1447).

In particolare, viene in rilievo l'articolo 14 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, secondo cui : "*l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione: a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17;*

d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000".

In sintesi, quindi, i modelli astrattamente esperibili per l'affidamento del servizio di rifiuti risultano a tutt'oggi quelli vigenti per i servizi di rilievo economico.

Inoltre il successivo comma 2 precisa che: "*Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche e economiche del servizio da prestare, inclusi profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanza 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.*

L'articolo 17 del medesimo decreto legislativo consente l'affidamento di un determinato servizio a società *in house* nei limiti e secondo le modalità di cui alla disciplina del codice dei contratti pubblici e del decreto legislativo n. 175 del 2016, sulla base di una articolata motivazione che espliciti le ragioni del mancato ricorso al mercato onde assicurare una efficiente gestione del servizio medesimo e le ricadute benefiche che si possano conseguire per la collettività, tenuto conto dei prescritti indicatori, delle verifiche periodiche previste dal decreto e delle possibilità di razionalizzazione previste dall'articolo 20 del d.lgs. n. 175 del 2016.

In sostanza, la scelta tra le varie forme di gestione è affidata alle determinazioni discrezionali dell'ente, da motivare adeguatamente.

Tra queste, la possibilità di continuare la gestione del servizio con un'azienda speciale non risulta preclusa da alcuna norma.

Le perplessità su tale configurazione sono dovute al fatto che per lungo tempo il legislatore ha privilegiato il modello societario, ritenendolo modello ideale per la gestione dei servizi pubblici di interesse economico generale di livello locale, poichè, almeno apparentemente, più efficiente rispetto ad altri istituti più tradizionali.

L'art. 115 del TUEL prevede la possibilità di trasformare l'azienda speciale in società di capitali, senza contemplare, invece, l'ipotesi inversa. Tale lacuna, peraltro, è stata colmata in via giurisprudenziale, dapprima dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti (Deliberazione n. 2/2014), attraverso l'ammissione della trasformazione "eterogenea" della società di capitali che gestisce un servizio pubblico a rilevanza economica in Azienda Speciale.

Tale operazione è stata ritenuta compatibile sia con le norme del Codice civile, considerato che entrambe le tipologie di soggetti giuridici sono dotate di autonomia patrimoniale perfetta, a tutela dei creditori e dei terzi, sia con le disposizioni pubblicistiche, in quanto sia le s.p.a. a partecipazione pubblica società che le Aziende Speciali sono sottoposte al rispetto dei medesimi vincoli di finanza pubblica, come affermato dalla stessa Corte dei conti.

Successivamente anche il Consiglio di Stato, Sez. V, con sentenza 27 giugno 2018, n. 3946, ha ritenuto ammissibile questa trasformazione, descrivendola come "*ripubblicizzazione dell'organismo deputato alla gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica - ovvero l'Azienda Speciale - "riconducibile ad una trasformazione eterogenea regressiva che non dà luogo ad una vicenda estintiva-costitutiva, bensì al mutamento della forma organizzativa dello stesso soggetto imprenditoriale*".

Nella pronuncia citata (SEZAUT/2/2014/QMIG) la Sezione Autonomie ha ampiamente ricostruito la natura dell'Azienda Speciale, soffermandosi sull'elemento di continuità tra i due modelli (identificato nel complesso di beni funzionalmente orientato allo svolgimento di un'attività di impresa), e valorizzando la circostanza per cui la trasformazione trovi la sua giustificazione nella esigenza di salvaguardare la continuità dell'organismo produttivo, evitando la disgregazione del patrimonio aziendale. In tale ottica, ha concluso precisando che "*non ha ragione di esistere la preoccupazione del possibile impiego dell'istituto dell'azienda speciale a scopi elusivi dei vincoli di finanza pubblica, poiché la normativa prevede misure più severe di quelle delle società di capitali che gestiscono servizi*".

Questa Sezione ritiene che non sussistano ragioni per discostarsi dall'interpretazione appena illustrata: le norme richiamate, come interpretate dalla giurisprudenza contabile, consentono agli Enti Locali, come del resto pacificamente ritenuto anche in

passato, di gestire propri servizi pubblici locali secondo scelte rimesse alla discrezionalità del comune.

A fronte di tale possibilità è necessario che l'ente, con riferimento alla situazione concreta, valuti l'effettiva ricorrenza di tutti i presupposti ai quali la richiamata normativa subordina la scelta concreta delle migliori modalità gestionali di un servizio pubblico d rilevanza industriale, tenuto conto dei noti parametri dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità.

La disposizione normativa oggetto del secondo quesito da parte del Comune, invece, non risulta richiamata dalla disciplina generale sulla gestione dei servizi pubblici locali di cui al citato decreto legislativo n. 201/2022, mentre il comma 5 dell'art. 17 del medesimo decreto ribadisce soltanto l'obbligo di revisione periodica *ex* art. 20 del TUSP.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Lazio, rende il parere nei termini suindicati.

Così deliberato in Roma nella camera di consiglio 8 aprile 2025.

ESTENSORE	PRESIDENTE
Giulia RUPERTO	Franco MASSI
f.to digitalmente	*f.to digitalmente*

Depositata in Segreteria il 12 maggio 2025

Il funzionario preposto all'Ufficio di supporto

Aurelio CRISTALLO
f.to digitalmente