



CORTE DEI CONTI

LA CORTE DEI CONTI

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

composta dai seguenti magistrati:

Maria Teresa POLVERINO	Presidente
Donato CENTRONE	Consigliere
Claudio GUERRINI	Consigliere (relatore)
Alessandro VISCONTI	Consigliere
Federica LELLI	Referendario
Caterina Angela MARRA	Referendario
Vitaliana VITALE	Referendario

nella camera di consiglio del 29 gennaio 2025, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

Visto l'articolo 5, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica);

Vista la deliberazione del Consiglio comunale di Ventimiglia n. 48 dell'11 settembre 2024, avente ad oggetto *“Adesione e acquisizione di quote della società in house Rivieracqua Spa – Approvazione bozza di statuto e patti parasociali della società mista Rivieracqua Spa”*, pervenuta in forma integrale in data 9 dicembre 2024 ed acquisita al protocollo di questa Sezione n. 5824-09/12/2024;

Vista l'ordinanza n. 2/2025, con le quali il Presidente della Sezione ha convocato la camera di consiglio;

Udito il magistrato relatore, dott. Claudio Guerrini;

PREMESSO

Con nota del 9 dicembre 2024, il Comune di Ventimiglia ha trasmesso la deliberazione del Consiglio comunale n. 48 dell'11 settembre 2024, avente ad oggetto *“Adesione e acquisizione di quote della società in house Rivieraacqua Spa – Approvazione bozza di statuto e patti parasociali della società mista Rivieraacqua Spa”*, unitamente alla bozza del nuovo statuto e allo schema dei patti parasociali della società, quali documenti facenti parti integrali e sostanziali delle deliberazione stessa.

La delibera in esame prevede l'assunzione da parte dell'Ente della qualità di socio della società Rivieraacqua S.p.A., mediante entrambe le seguenti modalità:

- acquisizione di un numero di azioni del valore nominale di euro 1,50 corrispondente all'importo di euro 36.997,50 del capitale sociale;
- impegno a convertire in azioni della suddetta società il credito di euro 62.183,00 che nei confronti della stessa è vantato da AIGA S.p.A. in liquidazione e che è previsto come oggetto di cessione al Comune di Ventimiglia nell'ambito dell'accordo di ristrutturazione concluso tra l'Ente e tale società partecipata.

Con riferimento alla prima indicazione, il provvedimento specifica in premessa che la riportata somma di euro 36.997,50 è stata in realtà già impegnata (con determina dirigenziale n. 509 del 02.08.2016) e liquidata (con disposizione n. 507 del 03.05.2017) a favore della società per l'adesione alla società stessa (allora avente la forma di società consortile per azioni e denominata Rivieraacqua S.c.p.a.) mediante compartecipazione al capitale sociale, nell'ambito degli atti conseguenti e successivi alla precedente deliberazione di Consiglio comunale n. 52 del 30.09.2016, e che, ciò nonostante, fino a tuttora il Comune di Ventimiglia non risulta socio della società, non avendo mai formalmente sottoscritto le relative azioni.

Riguardo alla seconda soluzione, viene precisato che Rivieraacqua S.p.A. è subentrata ad AIGA S.p.A. in liquidazione nella relativa gestione afferente al servizio idrico integrato (d'ora innanzi anche s.i.i.) a far data dall'01.01.2021 e che il menzionato

accordo di ristrutturazione tra il Comune di Ventimiglia e AIGA S.p.A. in liquidazione è ancora in attesa dell'omologazione da parte del Tribunale fallimentare di Imperia.

Rivieracqua S.p.A. viene rappresentata come la società per azioni a capitale totalmente pubblico alla quale, in conformità allo scopo per cui fu costituita, dal mese di novembre del 2012 è affidata la gestione del servizio idrico integrato nell'Ambito Territoriale Ottimale Ovest-Imperiese (d'ora innanzi ATO Idrico Ovest-Imperiese) secondo il modello originariamente stabilito dell'*in house providing*.

Al contempo, si dà atto che la Conferenza dei Sindaci dell'ATO Idrico Ovest-Imperiese, con decisione del 27.11.2019, ha già valutato l'opportunità di modificare l'assetto esistente e di ricorrere al diverso modello dell'affidamento a società a capitale misto pubblico-privato, con conduzione operativa da attribuire ad un futuro socio privato. Ciò veniva stabilito nell'ambito di un piano volto alla effettiva realizzazione del previsto sistema unitario di gestione del servizio idrico e in un'ottica di risanamento di Rivieracqua S.p.A. che, nel frattempo, era entrata in una situazione di crisi di impresa di cui nella delibera vengono ripercorsi in sintesi gli sviluppi più recenti e per la cui soluzione risulta avviata la procedura della composizione negoziata ex artt. 12 e ss. del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 (Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, in sigla CCII), mediante conclusione con la maggior parte dei creditori di accordi di ristrutturazione dei debiti su cui è intervenuta l'omologazione del Tribunale fallimentare di Imperia in data 24 giugno 2024. Viene peraltro evidenziato che un rafforzamento patrimoniale e finanziario di Rivieracqua S.p.A. è previsto in esito a un apporto da effettuarsi (in parte sotto forma di aumento di capitale in parte sotto forma di finanziamento) a cura del cennato socio privato da individuarsi mediante gara a doppio oggetto.

Anche alla luce di tali premesse, l'efficacia delle determinazioni concernenti l'adesione alla società in questione e la stessa sottoscrizione delle quote, peraltro assunte (secondo l'organo emanante) in ottemperanza a un obbligo derivante dalla legislazione sull'organizzazione dei servizi idrici integrati e dalla scelta dell'affidamento secondo il modello *in house providing* da parte dell'Ente di governo dell'ATO, vengono subordinate a specifiche condizioni, ovvero segnatamente: a) il mantenimento dell'efficacia ed esecutività della menzionata omologazione del piano

di ristrutturazione dei debiti (emessa dal Tribunale fallimentare di Imperia); b) l'individuazione del nuovo socio privato entro il termine previsto dai documenti di cui alla gara europea a doppio oggetto (ovvero il 31 ottobre 2024), con conseguente effettuazione, da parte di quest'ultimo, dell'apporto finanziario richiesto (sottoscrizione e liberazione dell'aumento di capitale di Rivieraacqua S.p.A. riservato al socio privato ed erogazione del finanziamento stabilito a suo carico).

La deliberazione consiliare in questione, di cui viene disposta la trasmissione a questa Sezione regionale di controllo a fini conoscitivi e che, come risulta dal suo oggetto, contempla anche l'approvazione della bozza di statuto e dello schema di patti parasociali riferiti al nuovo assetto societario che si prevede determinarsi con l'ingresso del socio privato, contiene altresì una esposizione circa la sussistenza dei presupposti prescritti dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, in sigla TUSP) per l'assunzione di partecipazioni azionarie da parte di pubbliche amministrazioni, che costituisce l'oggetto precipuo delle valutazioni da svolgersi nella presente sede.

A seguito di precisa richiesta di questa Sezione in ordine alla necessità di fornire tutti gli elementi idonei a consentire le valutazioni di competenza, l'Ente ha provveduto a inviare varia documentazione, tra cui, in particolare, una nota inviata l'11 aprile 2024 a tutti i Comuni dell'ATO Idrico Ovest-Imperiese dal Commissario *ad acta* nominato presso la Provincia di Imperia per l'esercizio delle funzioni di Ente di Governo dell'ATO stessa. La missiva, volta a meglio definire gli incombenti discendenti in capo agli enti dall'esito di un'Assemblea dei Sindaci tenutasi pochi giorni prima (5 aprile 2024), metteva in luce la necessità e l'urgenza che i comuni dell'ATO non ancora soci di Rivieraacqua S.p.A. approvassero l'acquisto di almeno n. 1 azione del valore nominale di euro 1,50 e che tutti i Comuni approvassero le bozze del nuovo statuto della società e dei patti parasociali da sottoscrivere da parte dei soci. Sottolineava poi le ragioni per cui le relative delibere consiliari devono essere adottate in tempi alquanto ristretti. L'ingresso dei comuni mancanti nella compagine societaria viene ritenuto propedeutico all'assunzione della delibera di aumento di capitale da parte della stessa Rivieraacqua S.p.A. in modo da garantire la prevalenza pubblica anche in relazione alla prevista acquisizione di una quota di partecipazione da parte del soggetto privato da selezionarsi mediante la gara a doppio oggetto. D'altra parte,

l'individuazione di tale socio privato entro il 31 ottobre 2024 costituiva condizione risolutiva di tutti gli accordi conclusi con i vari creditori e compresi nel piano di ristrutturazione dei debiti allora ancora in corso di omologazione giudiziaria. Di qui l'estrema urgenza anche dell'approvazione delle bozze dello statuto e dei patti parasociali che erano comprese tra gli atti di natura giuridica, tecnica ed economico-finanziaria propedeutici all'effettuazione della suddetta gara e predisposti dal Commissario *ad acta* in accordo con la stazione appaltante all'uopo selezionata.

CONSIDERATO

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

L'articolo 11, comma 1, lett. a), della legge 5 agosto 2022, n. 118 ha modificato l'articolo 5, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 (TUSP), attribuendo alla Corte dei conti una specifica funzione di verifica sulle delibere di autorizzazione alla costituzione di società o all'acquisizione di partecipazioni da parte delle amministrazioni pubbliche.

In particolare, la disciplina così introdotta 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 all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (che può esercitare i poteri attribuiti dall'articolo 21-*bis* della legge 10 ottobre 1990, n. 287) e alla competente sezione di controllo della Corte dei conti, che deve deliberare, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 dell'art. 5, nonché dagli artt. 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Ove la Corte dei conti non adotti alcuna pronuncia entro il termine previsto, l'amministrazione istante può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione (art. 5, comma 4, TUSP).

Parimenti, laddove la Corte si pronunci con un parere, in tutto o in parte, negativo, l'amministrazione interessata può comunque procedere, previa motivazione che espliciti analiticamente le ragioni per le quali intende discostarsi dal parere (art. 5, comma 4, TUSP). Conseguenza da ciò che un'eventuale pronuncia negativa della Corte dei conti non produce un effetto preclusivo dell'acquisizione di efficacia della delibera,

potendo l'amministrazione precedente, ove ritenga di non conformarsi a quanto rilevato, motivare analiticamente le ragioni a sostegno della propria scelta.

Le Sezioni riunite in sede di controllo (d'ora innanzi anche Sez. riun. contr.) nella pronuncia n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 resa con funzione nomofilattica, hanno osservato come la competenza assegnata alla Corte dei conti dal novellato art. 5, comma 3, TUSP, postuli l'espletamento di una peculiare attività di controllo, il cui fondamento è da trovarsi nell'esigenza *"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"*.

I parametri di riferimento di tale controllo sono enunciati dal legislatore e comportano anzitutto la valutazione della conformità dell'atto con cui si delibera la costituzione della società o l'acquisto della partecipazione agli oneri motivazionali indicati nei primi due commi dell'art. 5 TUSP. Nello specifico, dunque, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento contenga un'analitica motivazione sui seguenti profili: i) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dall'art. 4 TUSP); ii) 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; iii) compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa; iv) assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina in materia di aiuti di Stato alle imprese. Inoltre, la verifica si estende al rispetto della procedura per l'adozione della delibera e dei vincoli contenutistici dell'atto, come disciplinati dagli artt. 7 e 8 TUSP.

2. Assoggettamento a controllo degli atti deliberativi di assunzione della qualità di socio in società affidatarie del servizio idrico integrato.

Come già accennato, l'organo consiliare precedente ha stabilito che la delibera in questione fosse trasmessa a questa Sezione regionale di controllo *"a fini conoscitivi"*, evidentemente determinandosi in tal senso in ragione di alcune deliberazioni di altre sezioni regionali di controllo richiamate in motivazione dalle quali ha ritenuto di trarre

l'indicazione per cui, con riferimento specifico al servizio idrico integrato, l'acquisto di partecipazioni nella società *in house* affidataria avverrebbe in adempimento di un obbligo legislativo imposto in capo ai Comuni ricompresi nell'ambito territoriale ottimale e cioè "*in conformità a espresse previsioni legislative*", rientrando così fra le eccezioni di cui al comma 1 dell'art. 5 del TUSP che, per tale ipotesi, prevede la dispensa dall'onere di motivazione analitica ivi disciplinato e comportando, conseguentemente, il venir meno del presupposto per procedere alla peculiare forma di controllo di cui al successivo comma 3 dell'art. 5 TUSP.

Muovendo dall'inoppugnabile premessa per cui, è la Corte dei conti stessa, e non l'amministrazione procedente (o, in ipotesi, anche solo autrice dell'invio), a stabilire quale attività di controllo (ovviamente tra quelle intestate dalla legge) può o deve esercitare sui singoli atti di cui è destinataria, la suddetta circostanza rende necessario lo svolgimento di alcune osservazioni che conducono a conclusioni in tutto opposte a quelle formulate dall'Ente. Sul punto, comunque, può già anticiparsi che questa Sezione aderisce *in toto* alle considerazioni e agli indirizzi interpretativi espressi dalla Sezione regionale di controllo per la Campania nella deliberazione n. 171/2024/PASP, alla quale, pertanto, sebbene di seguito ripresa nei suoi passaggi essenziali, può farsi in questa sede integrale rimando.

Nel caso in esame si è dinanzi a una peculiare fattispecie amministrativa a formazione progressiva in cui la scelta della forma di gestione del servizio idrico integrato, effettuata a monte dall'Ente di governo dell'ATO in conformità all'art. 149-*bis* del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, richiede, per la sua attuazione, la partecipazione nell'organismo societario previsto come affidatario del servizio da parte dei Comuni compresi nell'ATO stesso.

La pronuncia citata dà atto delle differenti posizioni assunte dalle altre sezioni regionali di controllo di questa Corte che hanno trattato situazioni simili, rammentando quindi il sopra riportato orientamento della Sezione regionale di controllo per il Piemonte seguito anche dal Comune di Ventimiglia (cfr. deliberazioni n. 108/2022/SRCPIE/PAR, n. 199/2022/SRCPIE/PASP, n. 218/2022/SRCPIE/PASP e n. 34/2023/SRCPIE/PASP), nonché quello delle Sezioni regionali di controllo per il Molise (deliberazioni n. 17/2023/PASP e n. 19/2023/PASP) e per la Regione siciliana

(deliberazioni n. 174/2023/PASP e n. 268/2023/PASP) che, pur muovendo da premesse analoghe alla Sezione piemontese, hanno però ritenuto che l'operatività dell'eccezione divisata dal comma 1 dell'art. 5 TUSP non escluda il controllo della magistratura contabile previsto dal comma 3 del medesimo art. 5 e si sono pronunciate nel merito.

Come detto, il diverso indirizzo che questa Sezione intende seguire è quello tracciato dalla Sezione campana secondo la quale, con l'eccezione prevista all'art. 5, comma 1, TUSP, che sottrae all'onere di motivazione analitica ivi stabilito le ipotesi di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni pubbliche *"in conformità a espresse previsioni legislative"*, il legislatore ha inteso fare riferimento solo ai casi in cui la società è istituita direttamente e unilateralmente dalla legge (come è avvenuto, ad esempio, con l'art. 7 del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, convertito con modificazioni dalla legge 15 giugno 2002, n. 112, che ha istituito la Patrimonio dello Stato S.p.A.) e ai casi di società a costituzione obbligatoria (ad esempio Infrastrutture S.p.A., prevista dall'art. 8 del suddetto decreto-legge). In queste evenienze, la circostanza che la società sia costituita *ex lege* giustifica l'esonero dall'obbligo di motivazione analitica per gli atti amministrativi meramente attuativi che si pongono a valle della scelta assunta direttamente a livello legislativo. Tale essendo la *ratio* dell'eccezione contemplata nella disposizione legislativa in parola, è da ritenersi che, in assenza di una legge (statale o regionale) che preveda la costituzione di una determinata società, non trovi applicazione l'eccezione di cui al ridetto art. 5, comma 1, TUSP.

Ciò posto, l'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, lungi dal prevedere espressamente la costituzione di una determinata società, si limita a demandare all'ente di governo dell'ambito il compito di effettuare la scelta della forma di gestione del servizio idrico fra quelle previste dall'ordinamento europeo e di disporre l'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica. Viene allora in rilievo l'art. 14 del decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 (*Decreto di riordino dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*) che, con riferimento ai servizi *"a rete"* (definiti all'art. 2, comma 1, lett. d), nei quali rientra anche il servizio idrico integrato,

contempla tre modalità alternative di gestione del servizio, ovvero: l'affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica (art. 15); l'affidamento a società mista (art. 16); l'affidamento a società *in house* (art. 17).

Dalla normativa richiamata, dunque, emerge anzitutto che l'individuazione della modalità gestoria e del soggetto affidatario non è operata direttamente dalla legge ma è rimessa a decisioni dell'Ente di governo dell'ambito territoriale ottimale (a cui peraltro i Comuni che ricadono nell'ambito partecipano obbligatoriamente in base all'art. 147, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006) da adottarsi evidentemente con provvedimenti di carattere amministrativo dallo stesso adottati. Deriva di conseguenza che, se in quella sede la scelta operata comporta l'adesione dei vari Comuni a una società individuata come affidataria del servizio, ciò non significa affatto che la costituzione della società o l'acquisto di una partecipazione in essa da parte dei singoli Comuni risponda a un obbligo discendente direttamente dalla legge, ovvero avvenga in attuazione di *"esprese previsioni legislative"*. Siffatte fattispecie, pertanto, non rientrano nel campo di applicazione dell'eccezione prevista dal comma 1 dell'art. 5 del TUSP.

D'altronde, come evidenziato ancora dalle Sezioni riunite in sede di controllo con pronuncia avente valore nomofilattico, tale disposizione, *"avente evidente portata eccezionale rispetto alla procedura ordinaria, va interpretata in modo non estensivo"*. Pertanto, il *"regime di esonero opera nei casi in cui sussista un intervento diretto del legislatore, teso a delineare o autorizzare espressamente una specifica operazione societaria"*, mentre *"deve ritenersi che non integrino il regime derogatorio di cui al citato art. 5, c. 1, TUSP gli interventi legislativi che si limitino ad attribuire alla pubblica amministrazione la facoltà di costituire società o acquisire partecipazioni in determinati ambiti settoriali"*, poiché, in questi casi, *"la previsione normativa non disciplina concrete operazioni societarie, ma, rimanendo sul piano generale ed astratto, individua alcune specifiche attività che possono essere svolte dalle amministrazioni con lo strumento societario"* (cfr. Sez. riun. contr. deliberazione n. 43/SSRRCO/QMIG/2024).

Alla luce di tali considerazioni, deve quindi concludersi che, stante l'attuale dato normativo e l'interpretazione sopra offerta, nelle fattispecie come quella in esame di deliberazione comunale di partecipazione nella società individuata dall'Ente di

governo dell'ATO come affidataria del servizio idrico integrato, l'Ente procedente non può ritenersi esonerato dall'onere di motivazione analitica di cui al primo comma dell'art. 5 del TUSP e dall'obbligo di trasmissione alla Corte dei conti dell'atto in questione affinché sia assoggettato alla speciale forma di controllo affidato alla magistratura contabile dal terzo comma dello stesso art. 5 TUSP.

In linea ancora con la citata pronuncia della Sezione campana, occorre altresì precisare che, trattandosi di una fattispecie peculiare, in cui la scelta della modalità di gestione è effettuata, a monte, dall'Ente di governo dell'ambito, mentre in capo al singolo ente partecipante residuano limitati spazi di discrezionalità su ampi profili del suo agire, l'obbligo di motivazione analitica ricadente su quest'ultimo può essere assolto "*per relationem*", ovvero richiamando contenuti valutativi risultanti dalla deliberazione dell'Ente di governo o da atti e documenti ufficiali comunque formati nella fattispecie complessiva, ovviamente purché idonei a soddisfare le esigenze conoscitive correlate all'esercizio della funzione di controllo spettante a questa Corte. In tal caso, proprio per rendere possibili ed efficaci le verifiche di competenza, occorre tuttavia che il Comune, nell'inviare alla competente Sezione di controllo la deliberazione con cui viene disposto l'ingresso nella società affidataria, provveda a rendere disponibili gli stessi atti e documenti presi a riferimento.

Tanto premesso, si procede al vaglio della deliberazione del Consiglio comunale di Ventimiglia n. 48 dell'11 settembre 2024.

3. Rispetto delle regole di competenza (artt. 7 e 8 TUSP).

In ipotesi di acquisto di partecipazioni in società già esistenti, l'art. 8 TUSP prevede che l'operazione sia deliberata "*secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2*". Tali disposizioni disciplinano gli organi competenti all'adozione dell'atto deliberativo e il prescritto onere motivazionale.

Nel caso in esame, l'acquisto della partecipazione risulta autorizzato dalla considerata deliberazione del Consiglio comunale, conformemente a quanto prescritto dall'art. 7, comma 1, lett. c), TUSP.

4. Rispetto dei vincoli tipologici e finalistici (artt. 3 e 4 TUSP).

L'operazione osservata si riferisce a Rivieracqua S.p.A. che, avendo natura di società per azioni, rientra nei modelli societari per cui è consentita la partecipazione di amministrazioni pubbliche in base all'art. 3 TUSP.

In ordine ai vincoli finalistici, l'art. 4 TUSP pone il divieto, per le amministrazioni pubbliche, di costituire società o acquisire partecipazioni in società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie al perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Sotto questo profilo, nel caso specifico occorre considerare che, avuto riguardo a una delle condizioni cui sono subordinate le determinazioni assunte dal Consiglio comunale, consistente nella (previa o contestuale) sottoscrizione (e liberazione) dell'aumento di capitale di Rivieracqua S.p.A. da parte del socio privato selezionato con la cennata gara a doppio oggetto, l'organismo per il quale viene autorizzata l'acquisizione della partecipazione è rappresentato (in prospettiva) da una società a capitale misto pubblico-privato avente come oggetto sociale esclusivo *"la gestione e l'esercizio del Servizio Idrico Integrato, o di parti di esso, ai sensi della Sezione III, Titolo II, del d.lgs. n. 152/2006 e s.m.i., per l'Ambito Territoriale Ottimale Idrico Ovest – Imperiese, nonché la progettazione e la realizzazione di tutti gli interventi e le opere a tale Servizio necessari, funzionali e destinati, ai sensi della disciplina normativa vigente, nonché di tutti gli atti di regolazione e programmazione alla Società applicabili"* (cfr. art. 5 del nuovo statuto approvato in bozza con la stessa deliberazione in esame). In particolare, emerge dal provvedimento esaminato che l'ingresso nella compagine di Rivieracqua S.p.A. si inserisce in un'ottica di effettiva costituzione del sistema unitario di gestione del servizio idrico integrato per tutti i comuni rientranti nell'ATO Idrico Ovest-Imperiese, comprensiva di un percorso di risanamento della società affidataria il cui elemento centrale è rappresentato dal previsto apporto finanziario proveniente dal socio privato.

Precisato che il S.I.I. riguarda l'insieme dei servizi di prelievo, trasporto ed erogazione dell'acqua all'utente, nonché la gestione dei sistemi fognari e la depurazione delle acque reflue, da quanto esposto si ricava che le finalità statutarie perseguite dalla società si rivelano coerenti con il vincolo finalistico prescritto dall'art. 4, comma 2, TUSP.

5. L'onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria (art. 5, comma 1, TUSP).

Il requisito della sostenibilità finanziaria previsto dall'art. 5, comma 1, TUSP *“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”* (Sez. riun. contr., deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 cit.).

Sotto il profilo oggettivo, la *“sostenibilità finanziaria”* deve essere puntualmente analizzata dall'amministrazione procedente con riferimento 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. Ciò comporta che l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione delle partecipazioni dovrebbe essere suffragato dallo sviluppo di un approfondito *business plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende espletare, accompagnato da apposite note esplicative che ne espongano le ipotesi di sviluppo riguardo ai fattori più rilevanti, come ad esempio, la natura dei ricavi e la relativa fonte, l'evoluzione dei costi, gli indicatori di bilancio quali redditività, liquidità ed indebitamento (Sez. riun. contr., deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 cit.).

Per quanto concerne il profilo soggettivo, la valutazione dell'operazione di costituzione di una società o di acquisto di una partecipazione deve avvenire con riguardo alla situazione specifica dell'amministrazione procedente, al fine di vagliare la compatibilità dell'investimento iniziale, e dei potenziali successivi trasferimenti alla società, con la situazione finanziaria dell'ente. 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 della società previste negli esercizi successivi a quello di acquisizione della partecipazione.

La richiamata pronuncia delle Sezioni riunite in sede di controllo ha altresì affrontato la questione dell'estensione del sindacato della Corte dei conti, giungendo alla conclusione che, trattandosi di ambito caratterizzato da discrezionalità tecnica, la verifica della sostenibilità finanziaria dovrà *“avere ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall'amministrazione, valutandone la completezza, l'adeguatezza e*

l'approfondimento. Il requisito della completezza implica la verifica che l'istruttoria condotta dall'amministrazione contenga tutti gli elementi informativi per la comprensione del progetto deliberato. Il parametro dell'adeguatezza, invece, si riferisce alla valutazione dell'intensità degli approfondimenti istruttori richiesti, da modularsi in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell'operazione societaria deliberata". Andranno, poi, scandagliate affidabilità ed attendibilità del business plan (o piano equivalente).

Passando all'esame del caso di specie, la delibera del Comune di Ventimiglia fornisce limitati elementi di valutazione circa la sostenibilità finanziaria dell'operazione nei termini sopra delineati.

Iniziando dai profili oggettivi, si osserva che l'organo emanante anzitutto fornisce un riepilogo essenziale delle recenti vicende riguardanti la procedura avviata da Rivieracqua S.p.A. per la soluzione della crisi di impresa in cui versa da diversi anni e poi fa cenno in vari punti all'esistenza di un piano di risanamento della società che fa leva principalmente, per un verso, sull'efficacia del già menzionato piano di ristrutturazione dei debiti comprendente gli accordi conclusi con la maggioranza dei creditori e oggetto di omologa giudiziale in data 24.6.2024, e, per altro verso, sul rafforzamento patrimoniale e finanziario che si prevede di ottenere tramite l'apporto da effettuarsi (sotto forma in parte di aumento di capitale e in parte di finanziamento) da parte del socio privato di cui è prevista l'individuazione entro il 31 ottobre 2024 in esito alla gara a doppio oggetto.

Nella prospettiva della verifica delle suddette condizioni, la futura capacità della società a far fronte ai propri impegni con le proprie risorse viene ritenuta desumibile dall'esame del Piano d'Ambito, del Piano economico-finanziario (PEF) e della stessa sentenza di omologa del piano di ristrutturazione dei debiti del Tribunale fallimentare di Imperia, o meglio dai pareri positivi espressi su tali documenti da (non meglio precisati) professionisti (verosimilmente coinvolti nelle varie procedure giudiziali e amministrative relative a Rivieracqua S.p.A. cui si è fatto cenno). In particolare, dal Piano economico-finanziario (PEF) viene rilevata l'emersione dei seguenti risultati:

- *un risultato economico positivo per l'intero periodo di piano in grado di evidenziare la capacità della tariffa di coprire i costi efficienti di esercizio e di investimento,*

- un saldo di tesoreria positivo nell'intero periodo di piano grazie all'incremento del patrimonio netto nel 2024 e all'erogazione di contributi statali di circa 40,6 ml di euro per il finanziamento degli investimenti,
- il recupero dell'equilibrio patrimoniale grazie all'estinzione dei debiti pregressi.

Ciò posto, pur confermando che l'obbligo fissato dall'art. 5, comma 1, TUSP può essere assolto dall'Ente *per relationem*, ovvero facendo riferimento ad atti e documenti rientranti nella peculiare fattispecie a formazione progressiva relativa all'affidamento del servizio idrico integrato al soggetto societario di cui si intende acquisire una quota azionaria (in questo caso, non essendo stata allegata nell'invio della deliberazione, si può solo presumere che la documentazione richiamata sia compresa tra gli atti del bando di gara per la selezione del socio privato), questo Collegio ritiene che la riportata motivazione sul punto in questione sconti il limite di non dedicare alcuna spiegazione in ordine alle azioni e modalità attraverso le quali verrebbero conseguiti gli obiettivi indicati nel PEF menzionato.

Tale carenza assume un particolare rilievo considerando i dati emergenti dai bilanci di esercizio di Rivieracqua S.p.A. del più recente periodo. Al riguardo, appare qui sufficiente rimarcare che, in base all'ultimo bilancio approvato relativo all'esercizio 2023 (in realtà chiuso con un utile di euro 364.320), la società ha accumulato perdite non ripianate e perciò riportate a nuovo per un totale di euro 18.572.577, che hanno determinato un valore finale del patrimonio netto fortemente negativo, ovvero di euro 17.978.392. Si tratta, pertanto, di una situazione caratterizzata da indici patrimoniali ed economici (oltre che finanziari, secondo altre risultanze qui non evidenziate) decisamente preoccupanti, che avrebbe senz'altro meritato una maggiore e più approfondita analisi quanto alle relative possibilità di correzione e risanamento (eventualmente, come detto, con più puntuali e completi rimandi a fonti informative tratte da altri procedimenti riguardanti l'affidamento del servizio idrico integrato nell'ATO in argomento).

La stessa considerazione può essere estesa anche con riferimento ai profili soggettivi della sostenibilità finanziaria, ovvero connessi agli effetti dell'operazione rispetto alla situazione specifica dell'amministrazione precedente.

Su tale aspetto, infatti, la delibera si concentra essenzialmente sulle modalità di acquisizione delle quote di partecipazione nella società, evidenziando che l'investimento non comporta nuovi esborsi immediati per il Comune di Ventimiglia, stante, da una parte, il versamento monetario già operato a seguito della precedente delibera di adesione del 2016 (alla quale si intende garantire effettiva attuazione con il conseguente acquisto della qualità di socio da parte dell'Ente), dall'altra, la mera conversione in conferimento in azioni di un credito pregresso della società partecipata AIGA S.p.A. nei confronti di Rivieracqua S.p.A., oggetto di cessione al Comune a seguito di accordo di ristrutturazione con la stessa.

Riguardo, invece, al potenziale impatto dell'ingresso nel capitale sociale di Rivieracqua S.p.A. sulla situazione economico-finanziaria dell'Ente (ad es., in termini di eventuali accantonamenti imposti dalla normativa vigente), l'esposizione si riduce nell'indicazione per cui l'apporto del Comune di Ventimiglia nel prospetto della nuova compagine sociale è minimo rispetto alle partecipazioni di altri Comuni e corrisponderebbe presumibilmente all'1 per cento del capitale sociale (senza peraltro alcuna precisazione circa il fondamento di tale prospettazione), oltre che nel richiamo alla circostanza per cui la previsione della tariffa unica applicabile per i servizi idrici erogati coprirebbe i costi di esercizio della società. Tale aspetto appare invece particolarmente significativo tenuto conto delle cennate tensioni finanziarie che hanno riguardato Rivieracqua S.p.A. nella sua pregressa gestione e che hanno determinato, per gli enti soci, l'esigenza di procedere agli accantonamenti di bilancio stabiliti dall'art. 21 TUSP.

6. La convenienza economica, la gestione diretta o externalizzata del servizio affidato e di compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Come accennato, l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione deve essere analiticamente motivato anche in relazione alla convenienza economica dell'operazione e alla compatibilità della stessa con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Sul punto, è stato precisato che la motivazione deve dare conto "*sia della funzionalità della*

soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'amministrazione (profilo dell'efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità). In merito al primo versante, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nel business plan, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy, eventualmente sintetizzabili in indicatori di output e outcome. Quanto al secondo profilo, è lo stesso art. 5, c. 1, del TUSP ad esplicitare i termini della valutazione, che dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili. Ciò dovrà avvenire comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili". Sotto il profilo del sindacato che la Corte dei conti è chiamata ad esercitare, trattandosi, anche in questo caso, di valutazioni che impingono nella discrezionalità tecnica, lo scrutinio dell'atto deliberativo è teso ad accertare che l'istruttoria condotta dall'amministrazione precedente (nelle modalità da quest'ultima determinate) abbia ragionevolmente confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle possibili forme di gestione, tenendo in debita considerazione la qualità del servizio erogato e il diverso grado di efficienza, mediante un calcolo dettagliato di costi e benefici di ciascuno di essi" (Sez. riun. contr., deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 cit.).

Ciò premesso, sul punto la deliberazione in esame rammenta che l'opzione scelta per l'ATO Idrico Ovest-Imperiese di ricorrere all'affidamento della gestione del servizio idrico integrato ad un unico gestore individuato in una società a capitale misto pubblico-privato a maggioranza pubblica con scelta del partner privato attraverso una gara ad evidenza pubblica è stata ampiamente illustrata nella relazione (anche in questo caso non trasmessa a questa Sezione e verosimilmente ricompresa nella documentazione a corredo del bando di gara per la selezione del socio privato) resa, in base all'articolo 14, comma 3, decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, dal Commissario *ad acta* dell'ATO in questione. Da tale documento viene estrapolata la valutazione per cui la scelta operata permetterebbe di *"organizzare il servizio nell'ottica del superamento della frammentazione delle gestioni, dell'ottimizzazione dal punto di vista tecnologico e produttivo del SII, relativamente ai singoli segmenti di cui si compone (acquedotto, fognatura e depurazione), dell'attivazione di strategie di efficientamento e di miglioramento in termini di efficacia della gestione, anche attraverso la pianificazione*

complessiva d'ambito e l'adeguamento a standard di qualità tecnica e contrattuale imposti dalla regolazione di settore dall'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA)".

Orbene, è vero che la scelta di ricorrere alla società a capitale misto pubblico-privato quale modello di affidamento della gestione integrata del servizio idrico, operata dall'Ente di Governo dell'ATO Idrico Ovest-Imperiese nell'esercizio dei poteri conferiti direttamente dall'art. 149-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, restringe fortemente (se non elide del tutto) il margine di discrezionalità residuante in capo all'ente procedente in ordine al profilo in questione, tanto da poter concludere che le argomentazioni esplicitate nell'atto deliberativo appaiono sufficienti a giustificare la scelta dell'acquisizione della partecipazione in Rivieracqua S.p.A. Resta tuttavia da annotare che, in difetto di maggiori e più analitiche informazioni circa le valutazioni poste a base della scelta dell'indicata modalità di gestione del servizio tra le diverse opzioni disponibili secondo la normativa vigente, obiettivamente non è possibile in questa sede formulare giudizi sulla sufficiente ponderatezza e completezza delle stesse.

7. Compatibilità dell'intervento con le norme dei Trattati europei (art. 5, comma 2, TUSP).

La delibera dell'Ente rammenta correttamente che il servizio idrico integrato rientra nella nozione di diritto europeo di servizio di interesse economico generale (oltre che nella categoria definitoria dei servizi pubblici a rilevanza economica secondo l'ordinamento nazionale), per il quale è ammissibile la gestione tramite partenariato pubblico-privato.

Si osserva tuttavia che, sebbene sia specificato che nell'ambito degli atti relativi all'affidamento del servizio a Rivieracqua S.p.A. sono stati previsti contributi pubblici per la realizzazione di infrastrutture, nessuna valutazione viene svolta circa la compatibilità dell'operazione con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

P.Q.M.

nel richiamare le predette carenze motivazionali in merito ai profili di sostenibilità oggettiva e soggettiva e di convenienza economica dell'operazione, nelle

considerazioni sopra esposte è reso il parere della Sezione regionale di controllo per la Liguria, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, in merito alla deliberazione del Consiglio comunale n. 48 dell'11 settembre 2024 relativa all'acquisizione di una partecipazione nella società Rivieracqua S.p.A. da parte del Comune di Ventimiglia.

Ferme restando le osservazioni riportate, si riservano eventuali ulteriori valutazioni nell'esercizio delle altre funzioni di controllo attribuite a questa Sezione regionale;

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione, a cura della segreteria, entro cinque giorni dal deposito, come prescritto dall'art. 5, comma 4, d.lgs. n. 175 del 2016, al Sindaco del Comune di Ventimiglia, nella sua qualità di rappresentante legale dell'Ente;

ORDINA

al Comune di Ventimiglia di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale, come disposto dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato nella camera di consiglio del 29 gennaio 2025.

Il magistrato relatore

Claudio Guerrini

Il presidente

Maria Teresa Polverino

Depositato in segreteria

Il funzionario preposto