



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Antonio Buccarelli	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Antonella Petrocelli	Consigliere
Marco Ferraro	Consigliere
Rita Gasparo	Primo referendario
Francesco Liguori	Primo referendario
Valeria Fusano	Primo referendario (relatore)
Adriana Caroselli	Primo Referendario
Francesco Testi	Primo Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza del 30 giugno 2026 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere del comune di Villanterio (PV)

**sui provvedimenti di acquisizione, mediante permuta di azioni, di una partecipazione
societaria in ASM Pavia Spa**

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175;

VISTA la richiesta di parere del comune di Villanterio (PV) ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4,
del d. lgs. n. 175/2016 (SC_LOM - 6332- 14/05/2026);

VISTA la deliberazione del Consiglio comunale di Villanterio n. 12 dell'11 maggio 2026 con
i relativi allegati;

VISTA la nota del magistrato istruttore, con cui è stata chiesta la fissazione della trattazione collegiale della richiesta pervenuta dal comune di Villanterio (SC_LOM - 12466 - Interno - 18/06/2026);

VISTA l'ordinanza n. 224/2026, con la quale il Presidente della Sezione ne ha disposto la trattazione nell'odierna adunanza;

UDITO il relatore, primo referendario Valeria Fusano;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 14 maggio 2026 è pervenuta dal comune di Villanterio (PV) richiesta di parere sulla deliberazione consiliare n. 12 dell'11 maggio 2026, avente ad oggetto *«Permuta delle azioni detenute dal comune di Villanterio in Broni Stradella Pubblica Srl con azioni d ASM Pavia Spa detenute dal comune di Porto Morone e deliberazione in ordine all'affidamento in house providing del servizio "gestione servizio igiene urbana" ai sensi dell'art. 42 del d.lgs. n. 267/2000 e servizi connessi e complementari ad A.S.M. Pavia S.p.a. – approvazione relazione ex art.t. 14 e 17 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 – approvazione progetto tecnico economico»*.

2. Alla deliberazione sono acclusi, oltre al parere di regolarità tecnica e contabile, n. 10 allegati e precisamente: Allegato1_2-Statuto - ASM-23-dicembre 2020-2; Allegato2_3-Disciplinare Tecnico Villanterio NOV 25_DEF; Allegato3_6-Schema contratto di servizio; Allegato4_9-Schema atto di permuta; Allegato5_1-Schema Relazione sull'affidamento art. 14 e 17 D.Lgs. 201 2022 DEF CC; Allegato 6_Prot._Arr 00003353 del 09-05-2026 - Documento verbale 11; Allegato 7_allegato pubblicazione; Allegato8_Allegato _5-PEFA di Affidamento Villanterio; Allegato9_Asseverazione PEFA Villanterio; Allegato10_UTILITEAM R 26 5369 01 ASM Pavia S.p.A._Relazione PEFA Villanterio.

3. Secondo quanto premesso nella deliberazione in esame, *“il comune di Villanterio, al 31/12/2024, detiene una quota di partecipazione pari al 0,0033 % pari ad un controvalore di euro 264,10, nella società Broni Stradella Pubblica s.r.l.”*, affidataria, in house providing, del servizio di igiene urbana sino al 31.12.2031. L'atto riferisce inoltre che *“il Comune di Pieve Porto Morone, al 31/12/2024, detiene una quota di partecipazione pari al 0,00056% pari ad un controvalore di euro 250,00, nella società ASM Pavia S.p.A.”*.

4. È in tale contesto che, valutata *«l'opportunità d'ingresso all'interno della compagine azionaria di ASM Pavia S.p.A., previa verifica della sussistenza dei requisiti per l'esercizio del controllo analogo congiunto da parte dei comuni soci, oltre che delle condizioni previste dalla legge per il ricorso ad affidamenti diretti “in house” di servizi»* e *«ritenuta valida e interessante la proposta dei servizi prospettati per il territorio e la comunità di Villanterio, l'Ente ha richiesto alla società ASM*

Pavia S.p.A. la disponibilità di poter entrare a far parte della compagine societaria di ASM Pavia S.p.A.». Quest'ultima, a tale fine, avrebbe prospettato "la possibilità di permutare le azioni detenute dal Comune di Pieve Porto Morone con le quote detenute dal Comune di Villanterio in Broni Stradella Pubblica s.r.l.". L'operazione avrebbe trovato l'adesione sia di Broni Stradella Pubblica Srl che del comune di Pieve Porto Morone.

5. La deliberazione si sofferma sui motivi per i quali *"si ritiene di accogliere la proposta avanzata dal Comune di Pieve Porto Morone, permutando le quote detenute in Broni Stradella Pubblica s.r.l. con le azioni che lo stesso detiene in ASM Pavia S.p.A. in misura diretta", e nello specifico: "• coerenza dell'operazione con la normativa vigente, le previsioni statutarie e gli indirizzi strategici; • importo ridotto e poco significativo del Capitale Sociale che entrambi i Comuni detengono nelle rispettive società in house, diversamente non collocabile sul mercato; • assenza di pregiudizio di eventuali terzi; • convenienza economica dell'operazione, atteso che, da un punto di vista strettamente sostanziale non sussiste per entrambi gli Enti l'acquisizione di ulteriori partecipazioni di società in house, al contrario siamo di fronte ad un'operazione di permuta tra le quote di partecipazione, che da un punto di vista sostanziale comporta un inalterato valore nelle partecipazioni societarie degli Enti"*.

6. Con particolare riferimento alla sostenibilità finanziaria dell'operazione, l'atto consiliare sottolinea che *«l'acquisto della partecipazione azionaria, ed in particolare il congruaggio dovuto al Comune di Pieve Porto Morone per la permuta delle azioni detenute dal Comune nella società Broni Stradella Pubblica comporta addirittura un saldo positivo per € 14,10; inoltre, dall'analisi dei dati economici estrapolati dai bilanci di ASM Pavia S.p.A. riferiti all'ultimo triennio, emerge la costante produzione di utili (per l'anno 2024, pari a € 2.172.049), un consistente fatturato (per l'anno 2024, € 33.397.975) ed una solida situazione patrimoniale (per l'anno 2024, € 56.981.610) e non risulta alcun elemento che faccia presumere possibili situazioni di "perdita strutturale"»*.

7. La cessione al comune di Pieve Porto Morone della quota di partecipazione detenuta dal comune di Villanterio nella società Broni Stradella Pubblica Srl e la contestuale acquisizione, mediante permuta, delle azioni detenute dal primo nella società ASM Pavia Spa è autorizzata dalla deliberazione comunale qui in esame con riferimento al valore nominale delle azioni rispettivamente possedute dai Comuni nelle due società coinvolte nell'operazione.

Le ragioni di tale scelta sono esplicitate nell'art. 6 dello schema di *"atto di permuta di partecipazioni societarie tra i comuni di Villanterio e Pieve Porto Morone"*, ove si riferisce che l'assunzione del valore nominale quale parametro negoziale di riferimento per le partecipazioni è ritenuto coerente con i principi di legittimità, ragionevolezza, proporzionalità, economicità e buon andamento dell'azione amministrativa, tenuto conto che la permuta ha

“valori assoluti estremamente modesti, rispetto ai quali l’attivazione di metodologie estimative complesse di natura patrimoniale, reddituale o mista risulterebbe amministrativamente sproporzionata, economicamente inefficiente e sostanzialmente eccedente rispetto all’interesse concreto perseguito” e che “l’utilizzo del valore nominale si pone come criterio convenzionale di scambio pienamente congruo, idoneo a rappresentare in termini sintetici la modestia economica dell’operazione”.

8. Per ragioni di completezza, si dà atto che la permuta è stata autorizzata dal comune di Pieve Porto Morone con deliberazione di C.C. n. 16 del 29 aprile 2026, che sarà oggetto di separata deliberazione da parte della Sezione, ma della quale occorre tener conto quale circostanza rilevante anche in questa sede, stante la reciprocità delle posizioni di acquirente e di cedente assunte dai due Comuni nell’ambito dell’operazione e, quindi, dell’interdipendenza degli atti rispettivamente adottati.

Esaminata la documentazione pervenuta, il magistrato istruttore ha chiesto la fissazione dell’odierna camera di consiglio per la trattazione collegiale della richiesta sopra emarginata.

CONSIDERATOIN DIRITTO

Come anticipato in fatto, l’atto deliberativo pervenuto dal comune di Villanterio realizza, attraverso la permuta di azioni di altro Comune pavese (Pieve Porto Morone), l’acquisizione di una partecipazione societaria diretta nel capitale di ASM Pavia Spa e, come tale, appare senz’altro riconducibile all’ambito di applicazione di cui all’art. 5, comma 3, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (di seguito anche solo TUSP), come modificato dall’articolo 11, comma 1, lettera a, numeri 1 e 2, della legge 5 agosto 2022, n. 118. La disposizione prevede che *“l’amministrazione invia l’atto deliberativo [...] di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta [...] alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell’atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 [...], 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. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l’amministrazione può procedere alla costituzione della società o all’acquisto della partecipazione di cui al presente articolo”.*

Ciò premesso in ordine agli effetti della deliberazione e alla sua riconducibilità alla tipologia di atti soggetti a controllo della Sezione, quanto agli elementi essenziali richiesti dalla legge, il comma 1 dell’art. 5 dispone 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”.

Come accennato, l’operazione di acquisizione societaria qui in esame è realizzata attraverso la permuta delle partecipazioni societarie attualmente possedute dai comuni di Villanterio e di Pieve Porto Morone, rispettivamente, nel capitale sociale di Broni Stradella Pubblica Srl e ASM Pavia Spa.

La permuta, da effettuarsi sulla base del valore nominale delle azioni rispettivamente possedute dai due Comuni (264,10 euro, quello della partecipazione di Villanterio in Broni Stradella Pubblica Srl e 250,00 euro, quello della partecipazione di Pieve Porto Marone in ASM Pavia Spa), con un conguaglio in denaro (di 14,10 euro) in favore del comune di Villanterio, consentirebbe a quest’ultimo l’affidamento ad ASM Pavia Spa, *in house providing*, del servizio di igiene urbana, attualmente svolto, con la medesima modalità *in house*, da Broni Stradella Pubblica Srl.

Le concrete ragioni alla base della decisione di addivenire alla permuta di azioni così sommariamente descritta non sono tuttavia rinvenibili nell’ambito della deliberazione consiliare n. 12 dell’11 maggio 2026, che autorizza l’operazione, la quale, sul punto, si limita a generiche affermazioni, se non a mere clausole di stile, circa il fatto che “*il contratto di servizio relativo all’igiene urbana è in grado di offrire, in favore dei Comuni soci, servizi uniformi su tutto il territorio di riferimento in modo da poter garantire condizioni virtuose, sinergie ed economie di scala sia in punto di qualità dei servizi che di costi*”.

Nell’ambito degli allegati alla deliberazione qui in esame, la “*Relazione sulla motivazione del ricorso all’affidamento diretto secondo il modello dell’in house providing, ai sensi degli artt. 14 e 17 del D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201*”, si sofferma sui punti di forza e di debolezza del modello scelto rispetto alle modalità di gestione alternative dell’affidamento del servizio tramite gara e della gestione della società mista, proponendo anche il confronto del costo dell’affidamento con quello medio del settore.

L’atto non illustra, tuttavia, neppure in termini di condizioni di maggiore vantaggiosità del servizio offerto da ASM Pavia Spa rispetto alle condizioni offerte dall’attuale gestore Broni Stradella Pubblica Srl, le circostanze che determinerebbero la *necessità* di trasferire, da un

operatore all'altro, la gestione *in house* del servizio di igiene urbana, che dunque risultano del tutto sfuggenti. Ad avviso della Sezione, di tali ragioni, anche a supporto della scelta di mantenere la gestione *in house*, dovrebbe invece essere data puntuale dimostrazione.

Anche lo schema dell'atto di permuta di azioni non contiene elementi sufficienti a comprendere le concrete utilità derivanti ai Comuni dall'operazione programmata.

In proposito, gli unici (generici) riferimenti sono rinvenibili nell'art. 1, ove, al par. 3, si rappresenta che *“la causa concreta dell'operazione è costituita dal riassetto delle partecipazioni dei Comuni contraenti, mediante riallocazione di quote societarie coerenti con i rispettivi interessi istituzionali e con l'assetto dei servizi pubblici locali”*; nell'art. 4, par. 2, nel quale si dà atto di una non meglio precisata *“superiore utilità pubblica ritraibile dall'acquisizione del titolo partecipativo necessario”*; e nell'art. 6, par. 4, secondo cui *“la permuta consente di collocare la vicenda all'interno di un riordino delle partecipazioni tra enti locali, orientato alla riallocazione di quote societarie in funzione della coerenza tra compagine e servizio gestito”*.

A tale decisiva considerazione circa la carenza di una motivazione analitica, richiesta dal citato art. 5, co. 1, TUSP, sulla *“necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali”* e delle *“ragioni e ... finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria”*, si aggiungono non secondarie perplessità legate all'individuazione del valore di scambio delle partecipazioni qui in esame. Quanto alla convenienza economica e sostenibilità finanziaria la permuta è infatti prevista al valore nominale, in assenza di stima, nel presupposto che i valori in gioco sarebbero modesti e che risulterebbe antieconomico procedere alla perizia.

È tuttavia noto che il valore nominale delle azioni non è in grado di esprimere il reale valore economico della partecipazione posseduta nel capitale sociale, al quale dovrebbe essere parametrato il prezzo di vendita, a tal fine essendo necessaria una perizia di stima basata su uno o più metodi valutativi di generale accettazione e utilizzo nella pratica di valutazione di aziende (finanziario, reddituale, patrimoniale, dei multipli).

Tale valutazione rappresenta una condizione imprescindibile ai fini della verifica della congruità del prezzo di vendita ai sensi dell'art. 10 TUSP in materia di alienazione di partecipazioni sociali, tanto più indispensabile laddove, come nel caso che ci occupa, l'alienazione sia effettuata mediante negoziazione diretta con un singolo acquirente, ammessa dal comma 2 solo *“in casi eccezionali”*, a fronte di *“deliberazione motivata dell'organo competente ai sensi del comma 1, che dà analiticamente atto della convenienza economica dell'operazione, con particolare riferimento alla congruità del prezzo di vendita”*.

Ad avviso del Collegio, la necessità che la cessione (anche mediante scambio di beni) di partecipazioni societarie sia preceduta ed avvenga sulla base della corretta determinazione del loro valore economico resta ferma anche in ipotesi di operazioni di modesta entità, posto che anche in tali casi il valore nominale delle azioni non può rappresentare il valore di mercato del bene e rischia di determinarne la cessione ad un prezzo del tutto incongruo, con pregiudizio per il patrimonio dell'Ente.

E se è pur vero che quello appena evidenziato rappresenta un profilo critico relativo alla cessione della partecipazione attualmente detenuto dal comune di Villanterio in Broni Stradella Pubblica Srl, è però altrettanto vero che lo stesso assume indubbia rilevanza anche ai fini della deliberazione che questa Sezione è chiamata ad esprimere, ai sensi dell'art. 5 TUSP, sull'acquisizione di quote di ASM Pavia Spa dal comune di Pieve Porto Morone, attese l'unitarietà dell'operazione complessivamente configurata dai due Comuni, reciprocamente acquirenti e venditori delle partecipazioni nelle due Società, e le inevitabili ricadute degli elementi di debolezza di un "lato" della permuta sulla complessiva tenuta del contratto.

P. Q. M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – pronunciandosi sulla richiesta del parere previsto dall'articolo 5, commi 3 e 4, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, presentata dal comune di Villanterio (PV), esprime parere non favorevole, per carenza di motivazione analitica, sulla deliberazione consiliare n. 12 dell'11 maggio 2026.

Ove l'Amministrazione intenda comunque procedere, sarà tenuta a motivare analiticamente le ragioni della decisione di discostarsi dal parere reso, dandone pubblicità nel proprio sito istituzionale e informandone la Sezione.

Dispone la trasmissione della presente deliberazione via PEC al Sindaco, perché ne informi il Consiglio comunale, e ne ordina la pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente entro cinque giorni dal ricevimento.

Così deliberato in camera di consiglio nell'adunanza del 30 giugno 2026.

l'Estensore
(Valeria Fusano)

il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il 6 luglio 2026
Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)