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
Marco Ferraro	I Referendario (Relatore)
Rita Gasparo	I Referendario
Francesco Liguori	I Referendario
Valeria Fusano	I Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nella Camera di consiglio del 20 novembre 2025 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla richiesta di parere presentata dal Sindaco del comune di Rho;

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*", in particolare l'articolo 7, comma 8;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, così come successivamente modificata;

VISTA la richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Rho pervenuta tramite il Portale Centrale Pareri in data 30 ottobre 2025 ed acquisita al protocollo C.d.c. n. 119 in pari data;

VISTA l'ordinanza n. 291/2025 con cui il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione per deliberare sull'istanza sopra citata.

UDITO il relatore, Primo Ref. Marco Ferraro.

PREMESSO IN FATTO

Il Sindaco del comune di Rho formula un'articolata richiesta di parere in merito alla possibilità di attuare una forma di partenariato pubblico-privato (accordo di cooperazione) con la società A.Se.R. S.p.A. (società mista a controllo pubblico partecipata dal Comune) ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del D. lgs n. 36/2023 – Codice dei contratti -.

In particolare, l'Ente istante premette che il comune di Rho è socio di maggioranza di A.Se.R. S.p.A. – Azienda Servizi del Rhodense – società mista a prevalente capitale pubblico costituita ai sensi dell'articolo 113, comma 5, lett. b), del TUEL, avente per oggetto sociale la gestione integrata dei servizi di igiene urbana nel territorio comunale. La società è partecipata dal comune di Rho (67%) e da un socio privato (33%) scelto all'esito di procedura di evidenza pubblica, e opera sulla base di un contratto di servizio con l'Amministrazione comunale. L'Amministrazione comunale, nell'ottica di un miglioramento dell'efficienza gestionale e della sostenibilità ambientale dei servizi pubblici locali, intende verificare la possibilità di ampliare lo statuto sociale per includere attività accessorie e complementari in materia di economia circolare, risparmio energetico e green economy. A titolo esemplificativo, rientrerebbero in tali attività: la realizzazione di impianti fotovoltaici o di produzione da fonti rinnovabili presso le infrastrutture di servizio gestite dalla società; interventi per la riduzione dei

consumi energetici e delle emissioni climalteranti; la valorizzazione dei rifiuti mediante pratiche di recupero e riuso; nonché iniziative di innovazione tecnologica e monitoraggio ambientale funzionali al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza del servizio di igiene urbana. Tali interventi sarebbero finalizzati a generare economie di gestione e riduzioni tariffarie a beneficio della collettività, senza alterare l'equilibrio economico e operativo del rapporto con il socio privato.

Inoltre, l'Ente intenderebbe esplorare la praticabilità di forme di cooperazione istituzionale con la propria società controllata, riconducibili all'articolo 7, comma 4, del codice dei contratti, e ispirate al principio di autorganizzazione amministrativa, per il perseguimento coordinato di obiettivi di interesse comune. L'Ente istante esemplifica il contenuto di alcune delle possibili collaborazioni e/o forme di cooperazione tenendoci a precisare, in fine, che si tratterebbe di accordi esclusivamente collaborativi e non sinallagmatici, nei quali entrambe le parti parteciperebbero allo svolgimento dei compiti funzionali all'attività di interesse comune, senza alcuna finalità commerciale e senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica, se non nei limiti del mero rimborso delle spese sostenute, anche al fine di evitare di generare vantaggi competitivi per il socio privato e nel pieno rispetto dei principi di concorrenza, economicità e sana gestione finanziaria.

Posto tutto ciò, l'Ente istante formula due specifici quesiti, di cui il primo contiene a sua volta due sub-quesiti, ed in particolare si chiede di conoscere se:

1a) *ai sensi dell'articolo 7, comma 4, del D. lgs n. 36/2023 e in coerenza con l'articolo 118 della Costituzione, un Comune possa concludere accordi di cooperazione con la società mista a controllo pubblico da esso partecipata (quale A.Se.R. S.p.A.) qualificabile come "stazione appaltante" ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lett. a) del medesimo Codice, volti al perseguimento di obiettivi di interesse comune, purché:*

l'accordo sia privo di sinallagmaticità e non comporti remunerazione o margini di profitto per la società, ma solo il mero rimborso delle spese effettivamente sostenute, con eventuale compensazione a conguaglio sulla base dei costi documentati;

entrambe le parti partecipino effettivamente allo svolgimento dei compiti funzionali all'attività di interesse comune;

le attività oggetto di cooperazione siano esclusivamente istituzionali e strumentali (anche se i contenuti di queste ultime possano essere astrattamente sovrapponibili ad attività di impresa), non commerciali, né corrispettive, neutrali sotto il profilo economico e inidonee a generare vantaggi per il socio privato; l'accordo conterrà clausole di neutralità economica.

Sempre nell'ambito del primo quesito l'Ente chiede di conoscere se:

1 b) *la partecipazione del socio privato nella compagine di A.Se.R. S.p.A. possa ritenersi compatibile con la qualificazione dell'accordo tra Comune e società come partenariato pubblico-privato, avuto riguardo al fatto che:*

la società, pur essendo a capitale misto, è qualificabile come società a controllo pubblico e stazione appaltante, non operando sul mercato in condizioni di concorrenza ma esclusivamente nell'ambito del servizio pubblico locale affidato dal Comune;

la partecipazione del socio privato, priva di autonomia gestionale e di poteri di mercato, è strettamente vincolata alle condizioni dell'affidamento originario e non liberamente trasferibile;

le eventuali attività oggetto di cooperazione con l'Ente avrebbero carattere accessorio e funzionale al miglior perseguimento di finalità pubbliche, senza comportare ampliamento dei contenuti prestazionali riconducibili al socio privato, né attribuzione di vantaggi ulteriori.

Con il secondo quesito l'Ente chiede di conoscere se*:*

eventuali aggiornamenti statutari di A.Se.R. S.p.A., volti a ricomprendere attività energetiche o ambientali di carattere accessorio, complementare e funzionale al miglioramento dell'efficienza dei servizi pubblici locali, possano ritenersi conformi all'articolo 4, comma 2, lett. a) ed e), del D. lgs n. 175/2016 avuto riguardo al fatto che:

tali attività sarebbero finalizzate al perseguimento di obiettivi di sostenibilità ambientale, di riduzione dei costi di gestione e di efficientamento energetico, coerenti con le finalità istituzionali dell'Ente controllante e con lo scopo originario della società;

l'ampliamento statutario non determinerebbe l'ingresso della società in nuovi ambiti di mercato, né affidamento ulteriori servizi in favore del socio privato, ma sarebbe volto a potenziare, con strumenti innovativi, le attività già comprese nell'oggetto sociale;

la modifica verrebbe formulata in modo da non alterare l'equilibrio economico ed operativo tra componente pubblica e privata, né da comportare affidamenti di nuove attività in assenza di procedure ad evidenza pubblica.

CONSIDERATO IN DIRITTO

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo è inserita nell'ambito delle funzioni attribuite alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, comma 8, della legge 6 giugno 2003, n. 131, recante adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

In via preliminare, secondo ormai consolidati orientamenti assunti dalla giurisprudenza contabile in tema di pareri, la Sezione è chiamata a verificare l'integrazione dei necessari requisiti di ammissibilità richiesti per l'attivazione dell'azione consultiva, sia sotto il profilo soggettivo, con riferimento alla legittimazione dell'Ente che ha la capacità di proporre l'istanza e dell'organo che può effettuare formalmente la richiesta, sia sotto il profilo oggettivo, concernente l'attinenza alla materia della contabilità pubblica, il cui perimetro è divenuto oggetto di numerosi interventi ermeneutici della Corte dei conti.

Inoltre, affinché possa legittimamente esercitarsi la funzione consultiva, presupposto indefettibile deve essere il carattere generale ed astratto dei quesiti contenenti la richiesta di parere, in modo da escludere possibili ingerenze da parte della Sezione regionale di controllo nella concreta attività gestionale dell'ente ovvero eventuali valutazioni in merito a singoli procedimenti o comportamenti, che potrebbero interferire con le attività di altri organi magistratuali.

SULLA AMMISSIBILITA' SOGGETTIVA

Nel caso di specie, la richiesta è stata formulata dal Sindaco del comune di Rho. Quanto alla legittimazione a richiedere pareri alle Sezioni regionali di controllo, in via preliminare, occorre osservare che si deve aver riguardo sia all'ente che ha la capacità

di proporre l'istanza, sia il soggetto che può effettuare formalmente la richiesta per l'ente.

Nel caso concreto il parere deve ritenersi ammissibile sia sotto il profilo della *legittimazione soggettiva esterna,* provenendo dal Comune, sia sotto il profilo della *legittimazione soggettiva interna*, tenuto conto che la richiesta risulta firmata dal Sindaco, legale rappresentante - v. a tal fine, articolo 50, comma 2, del TUEL ed articolo 8, comma 7, della legge n. 131/2003 -, motivo per cui non occorre indugiare oltre.

SULLA AMMISSIBILITA' OGGETTIVA

Sulla ammissibilità oggettiva occorre precisare quanto segue.

In via preliminare, il quesito prospettato deve attenere alla materia della contabilità pubblica, secondo la nozione elaborata dalle Sezioni Riunite in sede di controllo e confermata dalla Sezione delle Autonomie, comprendente l'insieme dei principi e delle norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti locali, inclusiva della disciplina dei bilanci, dell'acquisizione delle entrate, dell'organizzazione finanziaria-contabile, della gestione della spesa, dell'indebitamento e della rendicontazione. Una visione dinamica di tale materia consente altresì di ricomprendere profili idonei a incidere sulla sana gestione finanziaria degli enti e sui pertinenti equilibri di bilancio, anche quando non direttamente riferibili alla contabilità pubblica in senso stretto, purché strumentali al perseguimento degli obiettivi di contenimento della spesa (Corte dei conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 54/CONTR/10, e Sezione delle Autonomie, deliberazioni n. 11/2020/QMIG, n. 5/2022/QMIG, n. 9/2022/QMIG, n. 14/2022/QMIG).

La Sezione delle Autonomie ha ulteriormente precisato che la giurisprudenza contabile deve escludere dal concetto di contabilità le richieste di parere aventi riflessi finanziari o contabili, ma propedeutiche all'adozione di provvedimenti che incidono su posizioni giuridiche soggettive (diritti soggettivi o interessi legittimi), la cui cognizione compete ad altre magistrature. Tale *discrimen* consente di individuare

l'ammissibilità dei quesiti evitando sovrapposizioni con l'attività giudiziale, riservando la funzione consultiva al solo potere decisionale dell'Amministrazione (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/SEZAUT/2023/QMIG).

In buona sostanza, affinché il quesito sia oggettivamente ammissibile, occorre altresì che:

1. la fattispecie possieda carattere generale e astratto, evitando che il parere si traduca in indirizzi puntuali o in avalli di decisioni politiche o gestionali già adottate o imminenti;

2. l'interpretazione non determini commistione con funzioni di controllo o giurisdizionali attribuite alla Corte dei conti o ad altri organi giurisdizionali, garantendo che il parere non pregiudichi pronunce future di competenti magistrature (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 11/SEZAUT/2020/QMIG; Sezione regionale di controllo per il Piemonte, deliberazione n. 63/2021/SRCPIE/PAR).

È' costante indirizzo della giurisprudenza contabile secondo cui la funzione consultiva della Corte dei conti può esplicarsi soltanto con riguardo a questioni di carattere generale e astratto, attinenti alla contabilità pubblica, e strettamente in via preventiva rispetto alle determinazioni amministrative dell'ente. Essa non può essere utilizzata per ottenere avalli, legittimazioni o sanatorie rispetto a scelte già compiute, né per interferire nell'esercizio della discrezionalità amministrativa dell'ente. In altri termini, il parere della Corte non può trasformarsi in un giudizio sull'ammissibilità o sull'opportunità di specifiche operazioni amministrative già determinate nelle loro componenti essenziali.

Alla luce di tutto quanto sopra premesso la Sezione ritiene che l'articolata richiesta di parere formulata dal Sindaco del comune di Rho sia da ritenersi inammissibile in considerazione della nota distinzione tra atti prodromici di natura pubblicistica e atti societari di natura privata. Tale distinzione concettuale è stata ben precisata in passato dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, che, appunto, ha

chiarito come gli atti unilaterali prodromici alla vicenda societaria con cui un ente pubblico delibera di costituire una società, di parteciparvi, o di procedere ad un atto modificativo o estintivo della società medesima, vanno "*sul piano logico, cronologico e giuridico, tenuti nettamente distinti dai successivi atti negoziali, sempre imputabili all'ente pubblico, con cui l'ente, spendendo la sua capacità di diritto privato, pone in essere un atto societario*" - Cons. Stato, Adunanza plenaria, 3 giugno 2011, n. 10 -. Detti atti prodromici, volti ad incidere sull'organizzazione della società partecipata, sarebbero espressione di una potestà di diritto pubblico e quindi impugnabili in sede di giurisdizione amministrativa, laddove gli atti "a valle" della scelta di fondo concernente l'utilizzazione del modello societario, in quanto manifestazione dei poteri ordinari dell'ente pubblico quale azionista, si tradurrebbero in atti societari dal punto di vista oggettivo e soggettivo e le controversie ad essi relative sarebbero sottoposte alla giurisdizione ordinaria. Tale modello concettuale viene fatto proprio anche dalle Sezioni unite, ove si afferma la sussistenza della giurisdizione ordinaria, sia per quelle controversie volte ad accertare "*l'intero spettro delle patologie ed inefficacie negoziali, siano esse inerenti alla struttura del contratto sociale, siano esse estranee e/o alla stessa sopravvenute e derivanti da irregolarità-illegittimità della procedura amministrativa a monte*" sia per quelle relative agli "*atti consequenziali compiuti dalla società già istituita*". - Cass., Sez. un., 23 gennaio 2015, n. 1237, Cass., Sez. un., 20 settembre 2013, n. 21588.

Per tutte queste ragioni, la richiesta di parere, afferendo alla possibile e futura adozione di atti prodromici e conseguenziali conoscibili da altri plessi giudiziari, deve ritenersi inammissibile.

Ciò nonostante, questa Sezione ritiene di poter formulare alcune considerazioni di carattere generale di cui l'Ente potrà, se riterrà, tenerne conto.

La società mista si colloca nell'ambito della esperienza del partenariato pubblico-privato istituzionalizzato, che identifica un'entità autonoma partecipata congiuntamente da una componente pubblica ed una privata, quando preposta all'esercizio di un'attività di produzione di un'opera o di un servizio di interesse generale ovvero a favore del soggetto pubblico. Secondo le linee emanate dalla

Commissione europea, i requisiti caratterizzanti il contratto di partenariato sono: la durata medio-lunga della cooperazione; il finanziamento privato; la ripartizione di funzioni tra soggetto pubblico e quello privato; l'assunzione del rischio d'impresa spostata principalmente sul partner privato.

Ai sensi del combinato disposto degli articoli 7, comma 5, e 17, comma 1, del TUSP è previsto l'obbligo della gara a doppio oggetto per la selezione del soggetto privato ammesso a partecipare alla società mista. Per gara a doppio oggetto si intende la procedura atta a selezionare il socio privato unitamente alla concessione dell'affidamento dell'attività da svolgere. Tanto è vero che l'articolo 17, comma 2, prevede che il bando di gara deve specificare: l'oggetto dell'affidamento, i requisiti di qualificazione generali e speciali, il criterio di aggiudicazione che garantisca una valutazione delle offerte in condizioni di concorrenza effettiva in modo da individuare un vantaggio economico complessivo per l'amministrazione pubblica. È obbligatorio allegare all'avviso pubblico la bozza dello statuto e degli eventuali accordi parasociali, nonché degli elementi essenziali del contratto di servizio e dei disciplinari e regolamenti di esecuzione che ne costituiscono parte integrante.

Nel diritto vivente suole richiedersi che la società mista sia preposta allo svolgimento in via esclusiva dell'attività oggetto di affidamento per tutta la durata dell'affidamento. Al principio di esclusività dell'oggetto pare essere ispirata la normativa recepita dal testo unico quando – ai sensi dell'articolo 4, comma 2, lett. c) – detta un vincolo per l'esercizio dell'attività, mentre la disposizione di cui all'articolo 17, comma 1, contiene un espresso raccordo tra l'affidamento del contratto di appalto o di concessione e l'oggetto esclusivo della società mista. Le ragioni per le quali è prescritta l'esclusività dell'attività sono da ricondurre all'esigenza di finalizzare l'attività d'impresa alla fornitura del servizio commissionato con l'affidamento, tenendo conto dell'arco temporale di durata dell'appalto (o della concessione) e della spinta a preservare condizioni concorrenziali (v. a tal fine, Consiglio di stato, sentenza n. 824/2009 "*Non è ammissibile una società mista "aperta" o "generalista" cui affidare in via diretta, dopo la sua costituzione, un numero indeterminato di appalti o di servizi pubblici. La*

società mista deve limitarsi all'affidamento iniziale e non può ottenere, senza gara, ulteriori missioni che non siano già previste nel bando originario"; C. Giust. 7 settembre 2016, C-594/14 ove: "*In base al principio di parità di trattamento e dell'obbligo di trasparenza che ne deriva, dopo l'aggiudicazione di un appalto pubblico non può essere apportata una modifica sostanziale dei termini dell'appalto stesso senza l'avvio di una nuova procedura di aggiudicazione sull'appalto modificato, anche quando tale modifica costituisca una modalità di composizione transattiva di una controversia sorta tra le parti a causa delle difficoltà incontrate nell'esecuzione dell'appalto. La situazione sarebbe diversa soltanto nel caso in cui i documenti relativi al detto appalto prevedessero la facoltà di adeguare talune sue condizioni, anche importanti, dopo la sua aggiudicazione e fissassero le modalità di applicazione di tale facoltà").*

La valutazione positiva circa la compatibilità della società mista con il diritto UE dei contratti pubblici viene peraltro ulteriormente subordinata, nel libro verde del 30 aprile 2004, n. 327 "*Relativo ai partenariati pubblico-privati ed al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*" della Commissione europea, al rispetto dei seguenti tre specifici vincoli:

"*il bando di gara per la selezione del socio privato deve individuare in modo preciso sia le prestazioni richieste a quest'ultimo, stabilendo requisiti di partecipazione e criteri di selezione «chiari ed oggettivi», non basati «esclusivamente sulla qualità del suo contributo in capitali o della sua esperienza», ma che tengano conto delle «prestazioni specifiche da fornire» (cfr. ancora il cit. punto 58), sia le condizioni relative alla costituzione della società mista con il partner pubblico (punto 59);*

– *la durata della società mista deve coincidere con la durata dell'affidamento dell'incarico al socio privato (punto 61);*

– *il socio privato, nel corso della durata della società, non deve ottenere l'assegnazione senza gara di compiti aggiuntivi, non menzionati dall'originario bando. Il partner privato, infatti, non può approfittare della propria posizione privilegiata nell'entità mista per riservarsi alcuni compiti senza procedere preliminarmente a un bando (punto 64).*"

Il libro verde, inoltre, giudica non «soddisfacenti», sotto il profilo del rispetto del diritto UE dei contratti pubblici, soluzioni organizzative che "*presuppongano la*

costituzione di società miste a carattere tendenzialmente stabile, con compiti assegnati in modo non «sufficientemente chiaro e preciso» e tale da sfuggire «a qualsiasi quadro contrattuale», sicché, in concreto, gli incarichi risultino «attribuiti per una durata illimitata». In simili casi, infatti, la «posizione privilegiata della società [...], e dunque del partner privato che vi partecipa», rischiano di pregiudicare le condizioni di concorrenza sul mercato delle attività oggetto della società stessa, consentendo, nella sostanza, al socio privato, ancorché scelto con gara, di beneficiare indefinitamente di un'indebita rendita di posizione (così al punto 61)."

Con riferimento, poi, al possibile ricorso all'istituto previsto dall'articolo 7, comma 4, del codice dei contratti occorre tener conto che la direttiva 2014/24/UE, al considerando 33 precisa che: "*L'esenzione (dall'applicazione della direttiva) non dovrebbe estendersi alle situazioni in cui vi sia partecipazione diretta di un operatore economico privato al capitale della persona giuridica controllata poiché, in tali circostanze, l'aggiudicazione di un appalto pubblico senza una procedura competitiva offrirebbe all'operatore economico privato che detiene una partecipazione nel capitale della persona giuridica controllata un indebito vantaggio rispetto ai suoi concorrenti. Omissis I contratti per la fornitura congiunta di servizi pubblici non dovrebbero essere soggetti all'applicazione delle norme stabilite nella presente direttiva, a condizione che siano conclusi esclusivamente tra amministrazioni aggiudicatrici, che l'attuazione di tale cooperazione sia dettata solo da considerazioni legate al pubblico interesse e che nessun fornitore privato di servizi goda di una posizione di vantaggio rispetto ai suoi concorrenti.*

A tal fine, la Corte di giustizia UE ha avuto modo di precisare che: "*Il diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici osta ad una normativa nazionale che autorizzi la stipulazione, senza previa gara, di un contratto mediante il quale taluni enti pubblici istituiscono tra loro una cooperazione, nel caso in cui tale contratto non abbia il fine di garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune agli enti medesimi, non sia retto unicamente da considerazioni ed esigenze connesse al perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico, oppure sia tale da porre un prestatore privato in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti*" (Corte di Giustizia CE, sentenza 19 dicembre 2012, n.C-159/11). Sempre la Corte di Giustizia UE - Corte di Giustizia UE del 16 maggio 2013, causa C-

564/1 – ha affermato che, in caso di contratti che istituiscono una cooperazione tra enti pubblici finalizzata a garantire l'adempimento di una funzione di servizio pubblico comune a questi ultimi "*siano stipulati esclusivamente tra enti pubblici, senza la partecipazione di una parte privata, che nessun prestatore privato sia posto in una situazione privilegiata rispetto ai suoi concorrenti, e che la cooperazione da essi istituita sia retta unicamente da considerazioni ed esigenze connesse al perseguimento di obiettivi d'interesse pubblico*".

Sempre in merito agli accordi di cooperazione tra stazioni appaltanti occorre richiamare il condivisibile parere espresso dall'ANAC con la deliberazione n. 496/2020, laddove è stato affermato che: "*la possibilità da parte della pubblica amministrazione di selezionare lo strumento degli accordi tra p.a. come modalità per il perseguimento dell'interesse pubblico sia circoscritta sia dalla tutela della concorrenza che dalla stessa ratio sottesa all'istituto. Se si ammettesse, perciò, l'ipotesi di un accordo tra pubbliche amministrazioni che avesse ad oggetto un determinato servizio, concretamente erogabile da un qualsiasi operatore economico, verrebbe meno non solo la finalità di semplificazione, ma si potrebbe produrre una grave distorsione del mercato, il che non è ammissibile in un'ottica europea in cui gli operatori economici nazionali possono partecipare alle procedure aperte di quei Paesi che scelgono di procedere con gara*".

Pur tuttavia, e con le precauzioni che saranno richiamate, la disposizione contenuta nell'articolo 17, comma 5, del TUSP riconoscerebbe diversi strumenti organizzativi per consentire alla società mista di gestire contemporaneamente più opere o servizi e proprio la formulazione testuale, riferita all'inciso "*anche non simultaneamente assegnati*", che lascerebbe intendere la facoltà di continuare a gestire la partecipata quale multi-utilities. Gli strumenti organizzativi finalizzati a dotare la società mista della possibilità di assicurare una gestione – congiunta o meno – di una pluralità di servizi (ed opere) possono essere:

l'emissione di azioni correlate ai sensi dell'articolo 2350, comma 2, del codice civile, che forniscono diritti patrimoniali correlati ai risultati dell'attività sociale in un determinato settore;

la costituzione di patrimoni destinati ad uno specifico affare ai sensi dell'articolo 2447-bis, lett. a), del codice civile, con la possibilità di realizzare una diversificazione dell'attività d'impresa e la separazione anche dei rischi del singolo affare;

l'inserimento in una struttura d'impresa organizzata in forma di gruppo, con la soggezione della società mista ad un centro comune di produzione dell'attività di direzione e coordinamento ai sensi dell'articolo 2497 del codice civile.

Detta disposizione, che derogherebbe al vincolo di esclusività dell'oggetto sociale della società mista, dovrebbe essere interpretata, a parere di questa Sezione regionale di controllo, alla luce dei valori comuni dell'Unione europea in materia di servizi di interesse economico generale volti a ricercare "*la sintesi tra i fini di sostenibilità economica (art. 14 del TFUE), concorrenza (art. 106, paragrafo 2, del TFUE), accessibilità (protocollo n. 26 del TUEF), coesione sociale e territoriale (art. 36 della Carta diritti fondamentali dell'Unione europea) e tutela dell'ambiente (artt. 11 del TUE e 191 del TFUE). Analogo sistema di valori è desumibile dall'articolo 41 della Costituzione (come modificato dalla legge di riforma costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1) ed è alla base del riordino della materia dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (di cui al decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201*)." – Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza 7 novembre 2025 n. 16 -.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Regione Lombardia – dichiara oggettivamente inammissibile la richiesta di parere in esame.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 20 novembre 2025.

Il Relatore — Il Presidente

(dott. Marco Ferraro) — (dott. Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il

1° dicembre 2025

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)