Deliberazione n. 189/2025/PASP

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 11 dicembre 2025

composta dai magistrati:

Dott. Renato CATALANO – Presidente f.f.

Dott. Fabio CAMPOFILONI – Primo Referendario

Dott. Antonio MARSICO – Primo Referendario (*relatore*)

Dott. Marco MAZZOCCO – Referendario

DELIBERAZIONE

ai sensi dell'art. 5 commi 3 e 4 del d.lgs. n. 175/2016

COMUNE DI CINGOLI (MC)

Operazione relativa alla costituzione del gestore unico del servizio idrico integrato nell'ATO 3 Marche Centro

vista la documentazione trasmessa dal Comune di Cingoli e, in particolare, la relativa deliberazione del Consiglio comunale n. 51 del 4 novembre 2025 avente ad oggetto "*Deliberazione in ordine all'operazione relativa alla costituzione del gestore unico del servizio idrico integrato nell'ATO 3 Marche Centro. Deliberazioni inerenti e conseguenti*", pervenuta con nota dell'Ente in data 13 novembre 2025 e assunta al protocollo della Sezione n. 3210 del 13 novembre 2025;

udito il relatore dott. Antonio Marsico nella camera di consiglio del 11 dicembre 2025;

Premesso in

FATTO

Con nota del Comune di Cingoli in data 13 novembre 2025 è stata trasmessa a questa Sezione, ai sensi dell'art. 5, comma 3 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, d'ora innanzi anche TUSP), la delibera di Consiglio Comunale n. 51 del 4 novembre 2025 avente ad oggetto

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_MAR - DEL-Reg.-SC_MAR - 0000189 - 12/12/2025 - 09:27

"Deliberazione in ordine all'operazione relativa alla costituzione del gestore unico del servizio idrico integrato nell'ATO 3 Marche Centro. Deliberazioni inerenti e conseguenti". La documentazione allegata dall'Ente contiene, tra l'altro, lo schema di statuto della costituenda società consortile per azioni che viene denominata "*ATO 3 Gestore SII*". Unitamente alla deliberazione in oggetto (d.C.C. di Cingoli n. 51/2025), risulta trasmessa a questa Sezione di controllo la seguente documentazione:

- "*Figura 1 - Attuale assetto della gestione del SII*";
- "*Tabella 1 - Partecipazioni dei Comuni e delle società nel Gestore Unico e indicazione dell'invarianza quantitativa delle stesse per i Comuni all'esito della fusione tra SI Marche ed Unidra*";
- "*Allegato 1 - Statuto della società risultante dalla fusione*";
- "*Attestato di pubblicazione*";
- "*Parere di regolarità tecnica rilasciato ai sensi dell'art. 49 T.U.E.L. approvato con il d.lgs. 18-08-2000, n.267*";
- "*Parere di regolarità contabile rilasciato ai sensi dell'art. 49 T.U.E.L. approvato con il d.lgs. 18-08-2000, n.267*";
- "*Discussione allegata all'atto consiliare n. 51 del 04/11/2025*".

Considerato in

DIRITTO

1. Quadro normativo e considerazioni preliminari.

Questa Sezione si pronuncia sulla delibera del Consiglio comunale di Cingoli (MC) n. 51 del 4 novembre 2025, ai sensi dell'art. 5, comma 3 del d.lgs. n. 175/2016 (d'ora innanzi anche TUSP). Con il predetto atto consiliare, l'Amministrazione comunale, nell'approvare l'operazione in oggetto, ha deliberato tra l'altro, "*di prendere atto della volontà dei Comuni espressa con le deliberazioni dei Consigli comunali dei Comuni soci di SI Marche ed Unidra con riguardo alla fusione tra SI Marche (incorporante) e Unidra (incorporata); di prendere atto e di approvare lo statuto della Società Gestore Unico risultante dalla fusione e dalla successiva trasformazione della società da S.r.l. consortile a S.p.A. consortile con adozione del nuovo statuto societario* […]; *di autorizzare il Sindaco o suo delegato a sottoscrivere l'aumento del capitale sociale che sarà deliberato dall'assemblea della società risultante dalla fusione* […] *nella misura nominale di Euro 20,34* […]

conseguentemente di liberare il predetto aumento di capitale in denaro, con conseguente sottoscrizione e versamento del relativo importo al valore nominale che troverà imputazione al Cap. 2901".

Vengono, quindi, in rilievo le disposizioni dell'art. 5 TUSP, oggetto di recente novella legislativa proprio con riferimento al terzo e al quarto comma, in cui si prevede una nuova funzione della Corte dei conti in materia di società partecipate da pubbliche amministrazioni. A seguito delle modifiche introdotte dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022 n. 118, l'art 5 del TUSP, commi 3 e 4, recita: "**3**. *L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e 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 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. 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*. **4.** *Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi. La segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni*".

La rinnovata funzione assegnata alla Corte dei conti in questo ambito è stata di recente oggetto di analisi da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022) le quali ne hanno individuato la *ratio*

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*". Giova, altresì, ricordare come la magistratura contabile abbia avuto modo di affermare che le pronunce rese a livello centrale e territoriale dalle diverse sezioni della Corte dei conti concorrono ad offrire, oltre che alle amministrazioni interessate, agli Organi politici (Parlamento nazionale, Consigli regionali e locali) un contributo, terzo ed indipendente, di valutazioni, scaturenti della complessa dinamica dei rapporti tra enti pubblici e società partecipate. Il tutto nell'ottica della migliore utilizzazione delle risorse pubbliche, ai fini della quale il richiamo ai parametri di sostenibilità finanziaria, per un verso, e di efficienza, economicità ed efficacia, per l'altro, concorrono a precisare il basilare quadro di riferimento dell'azione di controllo svolta dalla Corte dei conti, in sede di costituzione e acquisizione di partecipazioni societarie, in funzione di neutrale ausilio, senza impropria ingerenza nell'attività di amministrazione attiva (Corte conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 1/SSRRCO/AUD/2022).

Preliminarmente, per un più compiuto inquadramento del contesto normativo, è bene rammentare che, in attuazione di quanto previsto dall'art. 18, comma 1, lettera b), della legge delega n. 124 del 2015, le norme del "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*" adottato con d.lgs. n. 175/2016 sono indirizzate alla «*ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, per l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche entro il perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti*». Il TUSP è stato, quindi, concepito in seno a un ampio progetto di riforma della pubblica amministrazione e punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha ricondotto la disciplina recata dal d.lgs. n. 175/2016 a diversi e concorrenti ambiti materiali, quali l'«ordinamento civile», trattandosi di disposizioni «volte a definire il regime giuridico di soggetti diversi di diritto privato» (sentenza n. 227 del 2020); la «tutela della concorrenza», in

considerazione dello scopo di talune disposizioni di «evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali» (sentenza n. 251 del 2016); il «coordinamento della finanza pubblica», «trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta *spending review*), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento» (sentenza n. 194 del 2020).

Tanto premesso, preme evidenziare, sin d'ora, come l'eventuale assunzione o mantenimento di partecipazioni pubbliche debba avvenire nella rigorosa osservanza del principio di legalità finanziaria che conforma l'azione amministrativa. In tal senso, è chiaro che la scelta di assumere o mantenere partecipazioni presuppone, in capo all'ente pubblico, una prodromica valutazione di efficacia ed economicità, corollario del principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Costituzione), oggi rafforzato, nella prospettiva della sana gestione finanziaria, dall'introduzione dell'obbligo dell'equilibrio di bilancio per tutte le amministrazioni pubbliche (*cfr*. artt. 81, 97 e 119 Costituzione; legge 24 dicembre 2012, n. 243).

2. La deliberazione del Consiglio comunale di Cingoli n. 51 del 4 novembre 2025.

Così brevemente ricostruito il quadro normativo di riferimento, occorre, innanzitutto, richiamare alcuni dei contenuti essenziali della deliberazione del Consiglio comunale di Cingoli n. 51 del 4/11/2025 (d'ora innanzi anche d.C.C. n. 51/2025) pervenuta alla Sezione di controllo ai sensi dell'art. 5, comma 3 del TUSP. Ebbene, con tale provvedimento consiliare, il Comune di Cingoli ha deliberato:

- "*a) di dichiarare le premesse parte integrante della presente deliberazione e, per effetto, di prender atto ed approvare l'operazione per come in esse descritta ;*
- *b) conseguentemente, di prendere atto della volontà dei Comuni espressa con le deliberazioni dei Consigli comunali dei Comuni soci di SI Marche ed Unidra con riguardo alla fusione tra SI Marche (incorporante) e Unidra (incorporata);*

- *c) di prendere atto e di approvare lo statuto della Società Gestore Unico risultante dalla fusione e dalla successiva trasformazione della società da S.r.l. consortile a S.p.A. consortile con adozione del nuovo statuto societario (Allegato 1);*
- *d) di autorizzare il Sindaco o suo delegato a sottoscrivere l'aumento del capitale sociale che sarà deliberato dall'assemblea della società risultante dalla fusione di cui alla lettera b) sopra nella misura nominale di Euro 20,34 indicata nella Tabella 1 allegata e conseguentemente di liberare il predetto aumento di capitale in denaro, con conseguente sottoscrizione e versamento del relativo importo al valore nominale che troverà imputazione al Cap. 2901;*
- *e) di autorizzare il Sindaco o suo delegato all'esecuzione di qualsiasi adempimento, atto o formalità di qualsivoglia natura necessario od opportuno al fine di attuare gli atti prodromici all'assemblea che sarà convocata da CMA S.r.l. ai fini del conferimento della concessione e per dare attuazione a quanto previsto alle lettere che precedono (ivi inclusi la sottoscrizione delle richieste e degli avvisi di convocazione della suddetta assemblea, la sottoscrizione e/o consegna di qualsiasi documento, dichiarazione, informazione, dato, istanza richiesta o altro atto pubblico o privato), rinviando a successiva delibera le fasi ulteriori per l'individuazione del gestore unico per l'affidamento del servizio idrico integrato;*
- *f) di dare atto che la società Centro Marche Acque, preliminarmente all'affidamento in house da parte dell'Ente di Ambito, adotterà i necessari provvedimenti finalizzati a far sì che sarà in grado di gestire il servizio idrico integrato direttamente o attraverso soggetto posseduto interamente dalla medesima società Centro Marche Acque;*
- *g) di rinviare a successive deliberazioni consiliari le ulteriori fasi di valutazione del definitivo progetto di fusione per l'individuazione di un gestore unico ai fini dell'affidamento del Servizio Idrico Integrato;*
- *h) di inviare, ai sensi dei commi 3 e 4 dell'articolo 5 del D.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, la presente deliberazione alla Sezione Regionale di Controllo per le Marche della Corte dei Conti e all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.*

Alla deliberazione in oggetto (d.C.C. di Cingoli 51/2025), risulta allegata la seguente documentazione:

- "*Figura 1 - Attuale assetto della gestione del SII*";
- "*Tabella 1 - Partecipazioni dei Comuni e delle società nel Gestore Unico e indicazione dell'invarianza quantitativa delle stesse per i Comuni all'esito della fusione tra SI Marche ed Unidra*";
- "*Allegato 1 - Statuto della società risultante dalla fusione*".

Il provvedimento consiliare in esame delibera, altresì, "*di dichiarare la presente deliberazione immediatamente eseguibile ai sensi e per gli effetti dell'art.134, comma 4 del D.lgs. n. 267/2000*". Al medesimo provvedimento consiliare, così come pervenuto alla Sezione, sono annessi i seguenti allegati (Figura 1 e Tabella 1):

Figura 1 – Stato gestionale attuale del SII nell'ATO 3 Marche

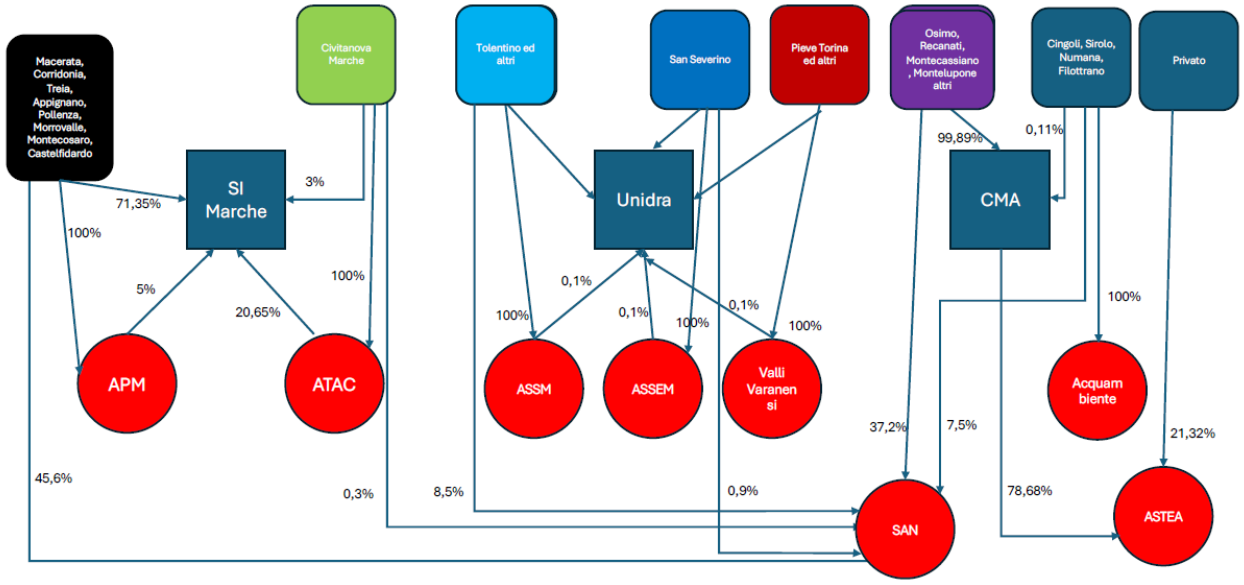


TABELLA 1 - QUOTE POST FUSIONE SI MARCHE-UNIDRA

PRIMA FASE

Fusione tra si Marche ed Unidra in base al capitale sociale detenuto

+ AUMENTO CAPITALE DEDICATO A I COMUNI DI CMA E SAN SPA CMA SRL ACQUAMBIENTE SRL

SI MARCHE ATTUALE

Socio	Percent.	Valore	NUOVA PARTECIPAZIONE	
				Importo nominale
Macerata	23,38%	7.014,00	7,206%	7.014,00
Castelfidardo	10,33%	3.099,00	3,184%	3.099,00
Corridonia	9,90%	2.970,00	3,051%	2.970,00
Treia	9,29%	2.787,00	2,863%	2.787,00
Morrovalle	6,70%	2.010,00	2,065%	2.010,00
Pollenza	4,89%	1.467,00	1,507%	1.467,00
Montecosaro	3,72%	1.116,00	1,147%	1.116,00
Appignano	3,14%	942,00	0,968%	942,00
Civitanova Marche	3,00%	900,00	0,925%	900,00
APM S.p.A.	5,00%	1.500,00	1,541%	1.500,00
ATAC S.p.A.	20,65%	6.195,00	6,365%	6.195,00
CAPITALE SOCIALE	100,00%	€ 30.000,00		

UNIDRA ATTUALE

Socio	Percent.	Valore	NUOVA PARTECIPAZIONE	
				Importo nominale
Comune di Tolentino	21,92%	6.538,16	6,718%	6.538,16
Comune di San Severino Marche	19,34%	5.770,43	5,929%	5.770,43
Comune di Camerino	11,51%	3.434,71	3,529%	3.434,71
Comune di Castelraimondo	5,89%	1.756,67	1,805%	1.756,67
Comune di Visso	4,38%	1.307,74	1,344%	1.307,74
Comune di Serravalle del Chienti	4,19%	1.249,19	1,283%	1.249,19
Comune di Fiuminata	3,95%	1.177,62	1,210%	1.177,62
Comune di Pieve Torina	3,73%	1.112,56	1,143%	1.112,56
Comune di Castelsantangelo sul N.	2,56%	764,48	0,785%	764,48
Comune di Caldarola	2,46%	734,65	0,755%	734,65
Comune di Fiastra	2,80%	835,19	0,858%	835,19
Comune di Valfornace	2,68%	800,26	0,822%	800,26
Comune di Ussita	2,17%	647,36	0,665%	647,36
Comune di Serrapetrona	2,03%	605,07	0,622%	605,07
Comune di Belforte del Chienti	1,98%	591,51	0,608%	591,51
Comune di Pioraco	1,96%	585,56	0,602%	585,56
Comune di Muccia	1,71%	510,74	0,525%	510,74
Comune di Cessapalombo	1,50%	448,93	0,461%	448,93
Comune di Monte Cavallo	1,37%	409,89	0,421%	409,89
Comune di Gagliole	1,34%	400,13	0,411%	400,13
Comune di Camporotondo di Fiast	0,10%	29,83	0,031%	29,83
ASSEM SpA	0,10%	29,83	0,031%	29,83
ASSM SpA	0,10%	29,83	0,031%	29,83
Valli Varanensi SpA	0,10%	29,83	0,031%	29,83
Comune di Apiro	0,10%	29,83	0,031%	29,83
Totale UNIDRA s. cons. a r. l.	100,00%	29.830,00		

AUMENTO DI CAPITALE DEDICATO A
COMUNI DI CMA E ALLE SOCIETA' SAN + CMA + ACQUAMBIENTE

SOCI DI CMA CON SOTTOSCRIZIONE DI 30 mila di C.S.

Comuni	Percentuale	Importo	NUOVA PARTECIPAZIONE	
				Importo nominale
Osimo	50,167%	15.050,12	15,463%	15.050,12
Recanati	30,599%	9.179,79	9,432%	9.179,79
Montecassiano	5,326%	1.597,82	1,642%	1.597,82
Porto Recanati	5,017%	1.505,09	1,546%	1.505,09
Loreto	4,636%	1.390,78	1,429%	1.390,78
Montelupone	4,035%	1.210,57	1,244%	1.210,57
Potenza Picena	0,053%	15,81	0,016%	15,81
Cingoli	0,068%	20,34	0,021%	20,34
Filottrano	0,037%	11,19	0,011%	11,19
Numana	0,030%	8,98	0,009%	8,98
Montefano	0,016%	4,84	0,005%	4,84
Sirolo	0,016%	4,67	0,005%	4,67
Totale	100,000%	30.000,00		

IN QUESTA FASE NON VENGONO VALUTATI I VALORI DI CONCAMBIO E O DI SOVRAPPREZZO

SOCIETA' CON SOTTOSCRIZIONE DI € 7.500 di C.S.

			NUOVA PARTECIPAZIONE	
			Percentuale	Importo nominale
SAN SPA		2.500,00	2,569%	2.500,00
ACQUAMBIENTE SPA		2.500,00	2,569%	2.500,00
CMA SRL		2.500,00	2,569%	2.500,00
TOTALE CAPITALE		7.500,00		

IN QUESTA FASE NON VENGONO VALUTATI I VALORI DI CONCAMBIO

NUOVO C.S. INIZIALE SI MARCHE+	97.330,00	100,00%	97.330,00

Nel descrivere le ragioni e le modalità dell'iniziativa in oggetto, la citata deliberazione consiliare afferma, tra l'altro, che:

- "[…] *per quanto concerne l'assetto attualmente esistente della gestione del SII nell'ATO 3 si deve riscontrare inesistenza di un unico gestore* […]*";*
- *"*[…] *L'Ente di Governo dell'Ambito Territoriale n. 3 Marche Centro - Macerata, tramite i suoi organi di indirizzo politico, ha espresso il suo indirizzo favorevole in merito alla creazione di un soggetto giuridico unico nella forma di società consortile partecipato dalle attuali società di gestione e dai Comuni gestiti a cui affidare nella formula dell'in house la gestione del servizio idrico integrato* […]";
- "[…] *allo scopo di dare attuazione all'indirizzo di cui sopra, nonché a seguito della deliberazione n. 18/2024 dell'Assemblea di Ambito, le società S.I. Marche, Unidra, Centro Marche Acque, APM, ATAC Civitanova, Valli Varanensi, ASSM, ASSEM, Acquambiente Marche e Società per l'Acquedotto del Nera hanno elaborato un Accordo tra Gestori contenente il progetto per la creazione del gestore unico del SII nell'ATO 3 ("Gestore Unico") per la prosecuzione fino a scadenza dell'affidamento in house assentito nel 2005 tramite gestore unico e per l'iter procedurale che verrà definito dall'EGATO al fine del successivo affidamento. Si verrà quindi ad ottenere una società consortile per azioni partecipata sia dalle società che attualmente gestiscono il SII che dai Comuni appartenenti all'Ambito ("Progetto")*";
- *"*[…] *ai sensi dell'art 11 comma 3 del Dlgs 175/2016 si ritiene opportuno adottare il sistema di amministrazione di cui all'articolo 2409 del cod. civ. con un consiglio di gestione di n 8 membri , in quanto la complessità dell'operazione di aggregazione tra gestori , la diversità e l'ampiezza territoriale dell'ambito rendono indispensabile prevedere un maggior numero di componenti al fine di dei territori e di poter assicurare garantire una maggiore rappresentatività dei territori e di poter assicurare una più efficace e puntuale operatività dell'organo di gestione* […] *la scelta di utilizzare il sistema di amministrazione dualistico (in luogo dell'amministratore unico o del sistema c.d. tradizionale) è altresì supportato dalle seguenti ulteriori ragioni: (i) la società prevede la presenza concomitante, quale soci, sia di tutti i comuni appartenenti all'ambito territoriale che di tutte le società che oggi svolgono il servizio nell'ambito stesso allo scopo di raggiungere la massima rappresentatività degli stakeholder coinvolti nell'aggregazione dell'unico gestore; solo il sistema dualistico avrebbe consentito una netta separazione*

(attuata attraverso un distinto meccanismo di nomina dei componenti del consiglio di sorveglianza e del consiglio di gestione) tra il ruolo dei comuni in quanto soci e quello dei gestori, realizzando una distinzione tra ruolo operativo-gestionale – assegnato ai secondi - e ruolo di controllo – assegnato ai primi; (ii) in quanto società consortile il ruolo relativo allo "svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese" come recita l'art. 2602 cod. civ. doveva essere attribuito ai Gestori e ciò era realizzabile solo scegliendo un sistema di amministrazione alternativo; (iii) in ultimo l'elevato numero dei gestori esistenti rendevo difficilmente comprimibile la loro rappresentanti nell'organo gestionale in relazione a quanto illustrato ai punti che precedono";

- "[…] *al momento questo Ente partecipa alla società Centro Marche Acque S.r.l. e che esso intende avviare la prima fase prevista dal cronoprogramma che condurrà alla costituzione della società consortile unica per la gestione del SII nell'ATO 3 Marche, si rende necessaria l'operazione di aumento del capitale sociale e occorre deliberare l'impegno del Comune alla sottoscrizione dell'aumento del capitale sociale per la cifra di Euro 20,34 […] dando mandato al Sindaco di esprimere tale volontà in sede assembleare della società*";
- "[…] *Si delinea quindi, oltre alla fusione tra due società affidatarie esistenti, anche l'ingresso nella compagine sociale della società risultante dalla fusione anche del terzo soggetto affidatario del SII nell'ATO 3 (cioè CMA) e ciò rende necessario includere le motivazioni che supportano l'acquisto di partecipazioni nella società risultate dalla fusione a seguito della sottoscrizione dell'aumento di capitale* […]"
- "[…] *l'ingresso del Comune direttamente ed indirettamente può essere autorizzato sin d'ora, fermo restando che l'operazione potrà essere perfezionata quando avranno assunto efficacia le suindicate operazioni societarie nonché l'adozione dello statuto da parte del Gestore Unico configurata, quindi, la società come entità in house dei Comuni soci nonché gestore unitario del servizio*".

Alla deliberazione consiliare n. 51/2025 trasmessa a questa Sezione non risulta allegato il parere dell'Organo di revisione, benché nelle premesse della medesima delibera si indichi quanto segue: "*VISTO il parere favorevole del revisore rilasciato, ai sensi dell'articolo 239 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267 in data 3/11/2025 con verbale n. 20 acquisito in pari data al prot. 22506*".

3. Le valutazioni della Sezione regionale di controllo.

Le finalità sottese al TUSP concernono l'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, la tutela e promozione della concorrenza e del mercato nonché la razionalizzazione delle società partecipate e conseguente riduzione della spesa pubblica. In tale contesto, vengono regolamentati i presupposti per la legittima acquisizione della posizione di socio pubblico nelle società di diritto privato e sono definiti i criteri per individuare le partecipazioni "inutili" o "irrilevanti", secondo le finalità tipiche dell'ente pubblico, che devono trovare oggetto di ponderata e motivata valutazione in sede di acquisto e di mantenimento della partecipazione societaria (artt. 3, 4, 5 e 7-9 TUSP) (*cfr*. Sez. Aut., delibera n. 15/SEZAUT/2021/FRG). Inoltre, è prevista la comunicazione alla magistratura contabile di alcune delle principali scelte organizzative/gestionali inerenti alle società.

In questo ambito, secondo quanto previsto dal comma 3 dell'art. 5 TUSP, come modificato dall'art. 11 della legge n. 118/2022, la Corte dei conti delibera "*in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.*".

I commi 1 e 2 dell'art. 5 TUSP (rubricato "*Oneri di motivazione analitica*"), cui fa espresso richiamo il sopra riportato comma 3, stabiliscono quanto segue: "**1.** *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.* **2.** *L'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia*

di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate."

L'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016 disciplina, quindi, nei primi due commi, gli obblighi motivazionali gravanti sulla Pubblica Amministrazione allorché individui nello strumento societario il modello adeguato al raggiungimento dell'interesse pubblico. Relativamente ai parametri cui fare riferimento, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a: 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, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; iv) compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Inoltre, la magistratura contabile è chiamata a valutare che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del TUSP.

Riguardo al perimetro delle suindicate verifiche di conformità è necessario, preliminarmente, richiamare alcuni profili di natura sistematica che, anche sul piano metodologico, possono assumere significativo rilievo ai fini della presente pronuncia:

- relativamente ai parametri cui ancorare le predette verifiche, le Sezioni riunite di questa Corte hanno stabilito che "*nell'esame previsto dall'art. 5, comma 3, del TUSP sui parametri della sostenibilità finanziaria e della compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, la competente Sezione della Corte dei conti verifica la completezza e l'adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'Amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, nonché l'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'Amministrazione.*" (deliberazione n. 16/SSRCO/2022/QMIG). In questo ambito, la magistratura contabile ha osservato, altresì, che i parametri della "convenienza economica" e della "sostenibilità finanziaria", pur evocando criteri aziendalistici, non possono tradursi per la Corte in una compiuta analisi economica e finanziaria della documentazione inerente alla costituenda società o all'organismo societario

già costituito che vede l'ingresso di un nuovo socio, poiché diversamente la deliberazione della Sezione di controllo si tradurrebbe in una inammissibile forma di cogestione e di deresponsabilizzazione dell'azione amministrativa (Sezione regionale controllo Lombardia, n. 161/2022/PAR, n. 194/2022/PASP, n.209/2022/PASP, n. 244/2022/PASP). Dunque, come per gli altri parametri di conformità al dato normativo, anche per tali parametri questa Sezione di controllo ritiene di doversi soffermare sull'analisi della "*motivazione*" dell'atto con cui l'ente manifesta la volontà di diventare socio, analisi questa finalizzata a verificare che la stessa non sia una mera ripetizione del dato legale o una mera affermazione apodittica (Sezione regionale controllo Lombardia, n. 209/2022/PASP, n.215/2022/PASP e n. 13/2023/PASP).

- in caso di operazioni di acquisto di partecipazioni societarie dichiaratamente finalizzate ad affidamento di servizi secondo il modello "*in house providing*" – affidamento che, nel caso di specie, compete all'EGATO in ossequio al d.lgs. 152/2006 ed è disciplinato, altresì, dal d.lgs. 201/2022 – la Sezione, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. 175/2016, ritiene di circoscrivere la propria valutazione all'esistenza o meno di adeguata e razionale motivazione a sostegno della scelta effettuata dall'ente locale. In particolare, la cognizione della Sezione, in questa sede, riguarda una fase prodromica rispetto all'eventuale affidamento e le valutazioni della Sezione sono indirizzate a vagliare, sulla base degli atti disponibili, la congruità e la razionalità dell'operazione in relazione alle finalità dichiarate dall'ente locale, accertando che la scelta non sia priva dei presupposti minimi di plausibilità e realizzabilità. Una decisione priva di tali presupposti rischiererebbe, infatti, di generare un impiego irragionevole di risorse pubbliche e, al contempo, comporterebbe un vizio di motivazione dell'atto comunale. In questa prospettiva, lo scrutinio della Corte può prendere in considerazione anche elementi del contesto programmatico richiamato dall'ente, quale presupposto logico della decisione, nella misura necessaria a verificare la coerenza e la sostenibilità dell'operazione rispetto alla cornice d'ambito posta a fondamento della motivazione, attratta nella valutazione della razionalità dell'intervento patrimoniale dell'ente locale.

Tanto premesso, si procederà al vaglio della deliberazione n. 51 del 4 novembre 2025 del Consiglio comunale di Cingoli, provvedimento di cui nei precedenti paragrafi sono stati già riportati alcuni contenuti essenziali, con la precisazione che l'analisi della Sezione ha dovuto fronteggiare non trascurabili problematiche di ricostruzione della fattispecie all'esame derivanti dalla diversa cronologia di adozione delle varie deliberazioni dei Consigli comunali interessati all'operazione (con determinazioni talvolta anche differenti tra loro) e derivanti dalle differenti tempistiche e modalità con le quali la documentazione è pervenuta alla Sezione da parte dei Comuni. A ciò si aggiungono rilevanti incertezze circa la effettiva portata attuativa del progetto che possono scorgersi nello stesso tenore dialettico di alcuni richiami, presenti nelle delibere consiliari, a documenti di indirizzo di altri enti locali o ad atti dell'Autorità di ambito (ATO 3) che appaiono privi di contenuto dispositivo e sembrano riconducibili, più che altro, a dichiarazioni di intenti. Tali problematiche, unitamente alle ambiguità scaturenti dalla discrasia tra la dichiarata "*finalità di razionalizzare le gestioni esistenti*" riportata nelle diverse delibere consiliari e la oggettiva permanenza, a valle della prospettata operazione, di una moltitudine di partecipazioni pubbliche (a titolo di società "operative" o di soci "gestori"), hanno reso difficoltoso individuare con chiarezza l'effettivo perimetro dell'operazione e la sua reale dinamica attuativa, generando alcuni dubbi circa la concreta effettuazione di un valido e consapevole vaglio dell'operazione da parte di svariate amministrazioni comunali.

Ad ogni modo, il Collegio formula il proprio parere ai sensi dell'art. 5 TUSP nelle considerazioni che seguono.

3.1 Profili generali dell'operazione, regole di competenza e obbligo motivazionale (artt. 7-8 TUSP).

Con riferimento alle amministrazioni comunali, il d.lgs. n. 175/2016 (TUSP), sia per la costituzione di società a partecipazione pubblica (art. 7) che per l'acquisto di partecipazioni in società già esistenti (art. 8), richiede l'adozione di una "*deliberazione del consiglio comunale*". Nel caso in esame, la deliberazione del consiglio comunale di Cingoli n. 51/2025 ha per oggetto la sottoscrizione, da parte dell'ente locale, dell'aumento di capitale sociale della costituenda società consortile, ATO 3 Gestore SII, risultante dalla fusione di due società (S.I. Marche ed Unidra) nella cui compagine

sociale, secondo quanto riferito nella citata delibera consiliare, non figura il Comune di Cingoli. La parte motiva del provvedimento consiliare in parola descrive tale operazione come inserita in un complesso *iter*, che coinvolge più soggetti pubblici e numerosi organismi societari da questi variamente partecipati. Per quanto di interesse ai fini della presente analisi, giova richiamare la d.C.C. n. 51/2025 laddove indica che "*CMA è una società, costituita dapprima in forma di società consortile a responsabilità limitata consortile e successivamente trasformata in s.r.l., ad integrale capitale pubblico partecipata dai seguenti Comuni: Cingoli, Filottrano, Loreto, Montecassiano, Montefano, Montelupone, Numana, Osimo, Porto Recanati, Potenza Picena, Recanati, Sirolo. I suddetti Comuni costituiscono altresì il sub-ambito territoriale relativamente al quale CMA risulta affidataria della gestione del SII in forza della Convenzione di Gestione sottoscritta in data 26 luglio 2005. CMA svolge altresì direttamente parte del segmento del SII costituito dall'attività di depurazione delle acque reflue. Acquambiente Marche s.r.l. ("Acquambiente") è una società pubblica partecipata pariteticamente dai Comuni di Cingoli, Filottrano, Numana e Sirolo e svolge taluni segmenti del SII relativi alla captazione, depurazione e distribuzione di acqua potabile in favore di APM e ASTEA, per i comuni di Castelfidardo e Osimo e in favore di Viva Servizi per il comune di Camerano; in relazione ai Comuni soci di Acquambiente non ha affidamento diretto ma solo gestione di fatto del SII.*".

Il provvedimento consiliare in esame indica, altresì, che "*nel tempo l'Ente di gestione dell'Ambito tramite i suoi organi ha espresso il suo indirizzo favorevole in merito alla creazione di un soggetto giuridico unico partecipato dalle società che attualmente gestiscono il servizio unitamente ai Comuni soci delle stesse società, nel corso del primo trimestre 2024 queste ultime avviarono interlocuzioni allo scopo di poter presentare un progetto relativo alla creazione di un gestore unico. A tale scopo – rispettivamente il 1 marzo 2024 ed il 15 marzo 2024 - vennero predisposti due distinti protocolli/progetti rispettivamente:*

- tra le società SI Marche, Unidra, CMA, ASSEM, ASSM, SAN venne sottoscritto un Protocollo d'Intesa nel quale si prevedeva la candidatura per la futura gestione del SII con affidamento in house a favore di una società consortile risultante dalla fusione tra SI Marche ed Unidra nella quale – successivamente – divenissero socie mediante appositi aumenti di capitale le alte società attuali gestrici del SII nonché il Comuni appartenenti all'ambito; il Protocollo venne presentato all'ATO in data 7 marzo 2024;

- tra le società ATAC, Valli Varanensi ed il Comune di Civitanova Marche veniva elaborato un progetto battezzato "Progetto Acqua Pubblica Macerata" che – in sintesi, prevedeva la costituzione di una nuova società, partecipata direttamente dai Comuni, da costituirsi mediante una pluralità di scissioni e fusioni dei rami d'azienda che svolgono il SII nell'ATO 3 nella titolarità delle società concessionarie o consorziate delle società concessionarie; detto documento veniva trasmesso all'ATO il data 28 marzo 2024.

L'Assemblea d'Ambito – rispettivamente – con le deliberazioni n. ri 9 e 10 del 28 marzo 2024 ha, da un lato, preso atto del contenuto del Protocollo di Intesa e, dall'altro, con la deliberazione n. 10/2024 si prevedeva "dare al Presidente e agli uffici l'indirizzo di invitare le società ad incontrarsi presso la sede dell'A.A.t.o. 3 per trovare il punto di incontro fra le due proposte presentate e trovare una soluzione unitaria".

L'Ente di Governo dell'Ambito Territoriale n. 3 Marche Centro - Macerata, tramite i suoi organi di indirizzo politico, ha espresso il suo indirizzo favorevole in merito alla creazione di un soggetto giuridico unico nella forma di società consortile partecipato dalle attuali società di gestione e dai Comuni gestiti a cui affidare nella formula dell'in house la gestione del servizio idrico integrato. [....]".

Occorre, al riguardo, premettere che il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 disciplina in maniera organica il Servizio Idrico Integrato (SII). A norma dell'art. 141, comma 2, del d.lgs. 152/2006, il Servizio Idrico Integrato "*è costituito dall'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione nonché di riuso delle acque reflue, e deve essere gestito secondo principi di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie*". Ai sensi dell'art. 147 del d.lgs. 152/2006, comma 1, "*i servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle Regioni* […] *Gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche* […]". La Regione Marche è intervenuta in tale ambito con legge regionale n. 30/2011 recante "*Disposizioni in materia di risorse idriche e di servizio idrico integrato*". Il d.lgs. 152/2006 attribuisce all'ente di governo dell'ambito territoriale ottimale (EGATO) la titolarità di funzioni di organizzazione del servizio e di affidamento della relativa gestione; l'art. 149 del d.lgs. 152/2006 individua nel Piano d'Ambito, la cui

approvazione compete all'Ente di Governo dell'Ambito, lo strumento di pianificazione infrastrutturale ed economico-finanziario della gestione del SII; l'art. 149-*bis* del d.lgs. 152/2006 stabilisce che "*l'ente di governo dell'ambito, nel rispetto del piano d'ambito di cui all'articolo 149 e del principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale, delibera la forma di gestione fra quelle previste dall'ordinamento europeo provvedendo, conseguentemente, all'affidamento del servizio nel rispetto della normativa nazionale in materia di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica*".

Ciò premesso, è significativo, innanzitutto, constatare come nella deliberazione consiliare in argomento si affermi "*la doverosità della partecipazione del Comune, anche in forma indiretta, al capitale del Gestore Unico, con la finalità di attuare l'unificazione delle gestioni attualmente separate sotto tre distinti concessionari (...) al fine di rispettare il dettato normativo di cui all'art. 147, comma 2, lett. b) del D.lgs. 152/2006*". Eppure, le citate disposizioni del d.lgs. 152/2006, come anche le norme dettate al riguardo dalla l.r. n. 30/2011, non impongono agli enti locali interessati una specifica partecipazione societaria o un determinato modello gestionale né, tantomeno, prescrivono un assetto societario come quello delineato dalla documentazione pervenuta dal Comune che presuppone, similmente a quanto sinora accaduto nel medesimo ambito, la permanenza di una pluralità di segmenti di gestione e di gestori ed, in definitiva, un assetto incoerente proprio con le previsioni dello stesso d.lgs. 152/2006 e con le finalità sottese al TUSP. L'asserita "*doverosità*" della partecipazione alla costituenda società consortile non trova, quindi, alcun idoneo riscontro nella documentazione pervenuta dall'ente e non appare adeguatamente argomentata. In questa ottica, non sembra possibile cogliere esattamente in che termini si sia perfezionato il procedimento formativo della volontà dell'ente giacché il Comune si limita a riferire quanto sopra riportato e ad indicare che "*L'Assemblea d'Ambito – rispettivamente – con le deliberazioni n. ri 9 e 10 del 28 marzo 2024 ha, da un lato, preso atto del contenuto del Protocollo di Intesa e, dall'altro, con la deliberazione n. 10/2024 si prevedeva "dare al Presidente e agli uffici l'indirizzo di invitare le società ad incontrarsi presso la sede dell'A.A.t.o. 3 per trovare il punto di incontro fra le due proposte presentate e trovare una soluzione unitaria". L'Ente di Governo dell'Ambito Territoriale n. 3 Marche Centro - Macerata, tramite i suoi organi di indirizzo politico, ha espresso il suo indirizzo favorevole in*

merito alla creazione di un soggetto giuridico unico nella forma di società consortile partecipato dalle attuali società di gestione e dai Comuni gestiti a cui affidare nella formula dell'in house la gestione del servizio idrico integrato". Del resto, il generico richiamo dell'atto consiliare alle determinazioni assunte da altri soggetti (delibere ATO), non dovrebbe limitarsi alla mera indicazione della fonte di riferimento, ma esplicitare, sia pure in via sintetica, i contenuti rilevanti ai fini della decisione di modo che gli stessi siano oggetto di autonoma valutazione da parte dell'Ente procedente. In proposito, si rileva come nell'atto consiliare pervenuto a questa Sezione non appaia configurarsi una volontà decisionale sorretta da un completo percorso istruttorio e da un'idonea analisi valutativa, quantomeno con riferimento alla coerenza e sostenibilità dell'operazione in una prospettiva di corretto e razionale impiego di risorse pubbliche. In tale contesto, deve, altresì, osservarsi che le delibere dell'ATO 3 "*Marche Centro*" n. 9/2024, n. 10/2024 e n. 18/2024, citate nella d.C.C. 51/2025 di Cingoli tra i presupposti dell'operazione, appaiono prive di effettiva valenza provvedimentale e decisionale e, anzi, sembrano rinviare ad ulteriori approfondimenti e verifiche. Più nello specifico, non è possibile rinvenire alcuna definizione approfondita degli assetti societari, della programmazione industriale, delle proiezioni economico-finanziarie, delle valutazioni in ordine ai rischi e alle possibili alternative. Dunque, riguardo all'operazione approvata dal consiglio comunale non vengono in rilievo, per quanto riportato in atti, decisioni univoche e definitive dell'ATO e le relative determinazioni richiamate nella suddetta delibera consiliare risultano comunque carenti di elementi idonei a intessere un chiaro quadro istruttorio.

Orbene, l'atto consiliare pervenuto alla Sezione (d.C.C. n. 51/2025 del Comune di Cingoli) delibera di "*approvare lo statuto della Società Gestore Unico*" nell'ambito della "*all'operazione relativa alla costituzione del gestore unico del servizio idrico integrato nell'ATO 3 Marche Centro".* L'art. 4 dello statuto della costituenda società "*ATO 3 Gestore SII S.c.p.a.*", approvato dalla d.C.C. 51/2025, indica che "*Per il raggiungimento del proprio oggetto sociale, la società opera a mezzo della propria struttura e organizzazione, nonché, tramite i soci di cui al successivo art. 5.1) […]*". L'art. 5 dello stesso statuto dispone che "*1) Possono essere soci della società le società interamente pubbliche, partecipate anche congiuntamente dagli Enti Locali facenti parte dell'ATO 3, in possesso di struttura, capacità e requisiti idonei all'erogazione dei servizi idrici, secondo quanto disciplinato dal*

presente statuto e dal regolamento consortile ("Soci Gestori"). 2) I Comuni nei quali uno o più segmenti del servizio idrico integrato siano gestiti dalla Società partecipano alla medesima sia direttamente e sia indirettamente, esercitando sulle società alle quali partecipano il controllo analogo congiunto, ai sensi dell'art. 2, comma 1, del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 ("Soci Enti Locali"). 3) I Soci Gestori e i Soci Enti Locali sono definiti congiuntamente "Soci".

Il successivo art. 6 del medesimo statuto prevede, tra l'altro, che "*I Soci Gestori* (…) *si obbligano, per tutta la durata della titolarità della partecipazione sociale, a: a) mettere a disposizione della Società la propria struttura, le infrastrutture necessarie per lo svolgimento del Servizio Idrico Integrato nel territorio di riferimento, i propri servizi, il proprio know-how, e ogni altro requisito oggettivo e soggettivo posseduto e necessario o anche solo utile al fine dell'affidamento e/o del mantenimento, a favore della Società, della concessione del Servizio Idrico Integrato nell'ATO 3 e comunque del miglior perseguimento dell'oggetto sociale; b) garantire e conservare, in conformità alla disciplina normativa vigente di tempo in tempo in materia, la natura di Società a totale controllo pubblico o comunque conforme alla disciplina dell'in house providing; c) garantire e conservare struttura, capacità e requisiti idonei all'erogazione dei servizi idrici secondo quanto disciplinato dal contratto di servizio.*".

Nel definire il capitale sociale, l'art. 8 dello statuto, oltre ai "Soci Enti Locali", individua i seguenti "Soci Gestori": Acquambiente Marche S.r.l. ("*Acquambiente*"), APM S.p.A. ("*APM*"), A.S.SE.M Azienda di San Severino Marche S.p.A. ("*ASSEM*"), ASSM Azienda Specializzata Settore Multiservizi S.p.A. ("*ASSM*"), ATAC Civitanova S.p.A. ("*ATAC*"), Centro Marche Acque S.r.l.("*CMA*"), Società Acquedotto del Nera S.p.A. ("*SAN*"), Valli Varanensi S.r.l. ("*VV*").

Nel definire il capitale sociale, l'art. 8 dello statuto, oltre ai "*Soci Enti Locali*" (con *azioni di categoria "A"*), individua i seguenti "*Soci Gestori*" (con *azioni di categoria "B"*): Acquambiente Marche S.r.l. ("*Acquambiente*"), APM S.p.A. ("*APM*"), A.S.SE.M Azienda di San Severino Marche S.p.A. ("*ASSEM*"), ASSM Azienda Specializzata Settore Multiservizi S.p.A. ("*ASSM*"), ATAC Civitanova S.p.A. ("*ATAC*"), Centro Marche Acque S.r.l.("*CMA*"), Società Acquedotto del Nera S.p.A. ("*SAN*"), Valli Varanensi S.r.l. ("*VV*").

D'altro canto – ancorché nel contesto dell'ATO 3 *Marche Centro* si registri una elevata frammentazione del SII (*v.* "*Figura 1*" annessa alla d.C.C. 51/2025) – il d.lgs. 152/2006 impone agli enti locali ricompresi nell'ambito di avere un unico

gestore e non fa riferimento a una pluralità di gestioni né a gestioni "operative", mentre dalla suddetta delibera consiliare e dall'annessa documentazione emerge, viceversa, che tale costituenda società non è che l'involucro formale all'interno del quale permane una molteplicità di gestori o, comunque, di società "*operative*" a partecipazione pubblica chiamate ad espletare il medesimo servizio nel medesimo ambito.

Peraltro, alcune perplessità sull'adeguatezza e sull'affidabilità della prospettata operazione emergono anche sul piano dell'eventuale affidamento *in house* e delle effettive possibilità di svolgimento del servizio da parte della costituenda società. Per CMA s.r.l. (di cui il Comune istante è già socio e che figura anche tra i soci del nascente organismo societario) è la stessa delibera consiliare ad affermare, in modo piuttosto ambiguo, che detta società "*adotterà i necessari provvedimenti finalizzati a far sì che sarà in grado di gestire il servizio idrico integrato direttamente o attraverso soggetto posseduto interamente dalla medesima società Centro Marche Acque* […]". Riguardo agli organismi S.I. Marche s.c.r.l. e Unidra s.c.r.l. – la cui fusione origina il soggetto societario nel quale si accingerebbero ad entrare l'ente locale e la stessa CMA – le visure ordinarie e i bilanci dell'esercizio 2024 (Fonte: *Infocamere – Registro Imprese – Archivio ufficiale CCIAA*) non individuano alcuna unità di personale né alcun addetto presso tali società (non viene esposto alcun costo di personale nei relativi conti economici dell'esercizio 2024) e per ambedue le società il valore delle immobilizzazioni al 31/12/2024 risulta pari a zero. Dai rispettivi bilanci di esercizio 2024 emerge che le società S.I. Marche e Unidra, costituite entrambi nel 2003, non svolgono alcuna attività operativa e gestionale: SI Marche "*riveste solo il ruolo di titolare della concessione idrica da parte dell'ATO3, senza alcuna attività gestoria*" (verbale assemblea ordinaria del 27/06/2025 di approvazione del bilancio di esercizio al 31/12/2024); riguardo ad Unidra, nella relazione sul governo societario annessa al bilancio 2024 si fa riferimento al fatto che la "*operatività effettiva della società […] ancora non è avviata*" e si indica che "*la gestione del servizio è effettuata mediante le società operative e pertanto non direttamente da Unidra*" e che i "*Gestori operativi incaricati da Unidra s.c.r.l. dell'esecuzione dei servizi oggetto della convenzione …si sono obbligati, ciascuno per il proprio incarico, ad adempiere le obbligazioni promesse all'assemblea di ambito territoriale ….da Unidra in forza della suddetta convenzione*".

Quanto sin qui esposto, unitamente alle considerazioni svolte nel successivo paragrafo 3.5, solleva dubbi sulla ragionevolezza dell'operazione approvata dal Comune e sulla fondatezza dei presupposti di fatto e di diritto in base ai quali la costituenda società aspirerebbe all'eventuale affidamento *in house* del SII e alla gestione della futura convenzione di servizio (*v*. art. 149 e ss. d.lgs. 152/2006), in ossequio ai principi di unicità, efficienza ed economicità.

Ciò posto, deve constatarsi come la decisione assunta dal Consiglio comunale di Cingoli con la citata d.C.C. n. 51/2025 appaia carente di un concreto e puntuale apprezzamento in merito alle circostanze legittimanti l'operazione societaria nell'orizzonte normativo tracciato dal TUSP. Invero, tale decisione dell'ente locale rappresenta, in buona misura, la "ratifica" di una situazione di fatto ancorata alla sussistenza di una pluralità di operatori e gestori che, oltre a porsi in contrasto con le indicazioni contenute al riguardo nel d.lgs. 152/2006, pone problemi di compatibilità con i principi di corretta gestione delle partecipazioni pubbliche e con i canoni di buon andamento e sana gestione finanziaria. L'Amministrazione comunale, chiamata, in ragione del descritto quadro normativo, a verificare la solidità dell'operazione che si orienta a sostenere, non sembra, tuttavia, aver giustificato adeguatamente la propria scelta anche sulla base delle caratteristiche della realtà societaria nella quale intende fare ingresso, considerato il fine dell'affidamento *in house*; la delibera dell'ente locale appare, infatti, carente di adeguate attestazioni istruttorie coerenti con le indicazioni del TUSP e non sembra supportata da una valutazione, ad ampio spettro, della compatibilità del progetto complessivo con la situazione finanziaria dell'ente, del valore aggiunto rispetto ai propri obiettivi istituzionali e dei rischi che vi sono connessi, anche con riferimento alla possibilità che l'affidamento non si realizzi o che l'EGATO assuma scelte diverse. Dunque, la deliberazione del Consiglio comunale di Cingoli n. 51/2025 presenta carenze motivazionali.

3.2 Vincoli "tipologici" (art. 3 TUSP)

La citata deliberazione consiliare ha per oggetto l'operazione di aumento di capitale finalizzata all'ingresso nella costituenda società "*ATO 3 Gestore SII* ", che ha

natura di società consortile per azioni e, quindi, rientra nei modelli societari consentiti alle amministrazioni pubbliche dall'art. 3 TUSP.

3.3 "Vincoli di scopo" e "vincoli di attività" (art. 5, comma 1 e art. 4 TUSP)

Nella materia delle partecipazioni pubbliche trova applicazione il principio della funzionalizzazione della capacità negoziale della pubblica amministrazione allo scopo istituzionale, sicché, nel declinare il contenuto dell'onere motivazionale posto in capo all'Amministrazione, l'art. 5, comma 1, TUSP esige, innanzitutto, una analitica motivazione "*con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4*". Il combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'articolo 4 del TUSP individua per le partecipazioni societarie degli enti pubblici un «vincolo di scopo pubblico» e un «vincolo di attività» (*cfr*. Corte costituzionale, sentenza n. 86/2022). In particolare, l'art. 4 del TUSP introduce un "vincolo di scopo" al comma 1 – ai sensi del quale "*Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società*" – cui si accompagna al comma 2 un "vincolo di attività" in base al quale le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle seguenti attività: a) produzione di un servizio di interesse generale; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra PA; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica o di un servizio d'interesse generale, attraverso un contratto di partenariato; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, o allo svolgimento delle loro funzioni; e) servizi di committenza. Le disposizioni dell'art. 4 del TUSP – cui fa puntuale rinvio l'art. 5, comma 3 del TUSP ai fini della pronuncia di cui trattasi – costituiscono norme espressive di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (*cfr*. Corte costituzionale, sentenza n. 201/2022; Corte dei conti, Sezione regionale controllo Emilia-Romagna, deliberazione n. 110/2022/PAR).

Con riferimento alla verifica della "stretta inerenza" dell'acquisizione della partecipazione di cui trattasi con le finalità istituzionali del Comune, la deliberazione

consiliare all'esame, in correlazione con la disciplina del citato art. 4 TUSP afferma che "*l'ingresso nella compagine del Gestore Unico si inserisce in un'ottica di effettiva costituzione del sistema unitario di gestione del servizio idrico integrato* […]. *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*". Sul punto, la valutazione di conformità può essere positiva in quanto i servizi in oggetto sono di interesse generale oltre che di stretta inerenza con le finalità istituzionali dell'ente comunale.

3.4 Adempimento dell'onere di motivazione sulla "*compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese*". Adempimento relativo all'indicazione, qualora l'Amministrazione sia un ente locale, che "*lo schema di atto deliberativo*" sia stato sottoposto "*a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate*" (art. 5, comma 2, TUSP).

L'art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 175/2016 dispone quanto segue: "*L'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate.*".

Sotto il primo profilo nel provvedimento consiliare in oggetto l'Ente si limita a riferire di aver riscontrato "*la compatibilità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato, posto che l'acquisto non avviene attraverso l'utilizzo di risorse pubbliche ed è comunque effettuato al valore nominale delle azioni sottoscritte*". Tale affermazione non sembra coerente con il contenuto della stessa deliberazione che, nell'indicare la relativa "*imputazione al Cap. 2901*", fa riferimento all'impiego di risorse pubbliche per la sottoscrizione di azioni in relazione ad un aumento di capitale, nell'ambito dell'operazione di costituzione di un organismo societario a carico delle pubbliche finanze. D'altronde, la costituzione di una società in mano pubblica introduce forme di controllo gestorio analoghe all'erogazione interna e in economia, ma, allo stesso tempo, consente all'ente *dominus* di affidare risorse pubbliche a un soggetto che

potrebbe operare sui mercati, con finanziamenti pubblici, con rischio di alterare la concorrenza. Va altresì evidenziato, in questo ambito, che la delibera dell'Ente di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta, contestualmente all'invio alla Sezione di controllo competente, deve essere trasmessa anche «*all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287*».

Con riferimento al secondo aspetto, ossia la consultazione pubblica, nella deliberazione consiliare n. 51/2025 viene dato atto che "*lo schema del presente atto deliberativo è stato, in quanto previsto dalla legge come obbligatorio - articolo 5 comma 2 del TUSP-, sottoposto preventivamente alla sua approvazione a consultazione pubblica nelle forme di legge e, in particolare con avviso del 12/9/2025, pubblicato all'Albo pretorio on line e nella Sezione Amministrazione trasparente - enti controllati e società partecipate fino al 19/9/2025 e l'esito della consultazione è stato l'assenza di osservazioni pervenute*".

3.5 Adempimento degli oneri di motivazione analitica con riguardo alla "*sostenibilità finanziaria*", alla "*convenienza economica*" e alla "*compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa*" (art. 5, commi 1 e 3, TUSP).

La sostenibilità finanziaria, come osservato dalle Sezioni riunite di questa Corte, "*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*" (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG).

Sotto il profilo oggettivo, la sostenibilità finanziaria sottende la 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. Questa deve essere puntualmente analizzata da parte dell'amministrazione procedente. In tal senso, le Sezioni riunite, nella più volte menzionata deliberazione n. 16/SSRCO/2022/QMIG, hanno osservato come l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione delle partecipazioni dovrebbe essere, quantomeno, 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 (es. natura dei ricavi e relativa struttura, evoluzione dei costi, indicatori di bilancio quali redditività, liquidità ed indebitamento).

Per quanto attiene, poi, al profilo soggettivo, la sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione della società o di acquisto delle partecipazioni deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'amministrazione procedente, al fine di vagliare la compatibilità dell'investimento iniziale e dei possibili successivi trasferimenti all'organismo societario con la situazione finanziaria dell'ente (ci si riferisce, ad esempio, alla possibilità per l'ente di procedere ad effettuare i necessari accantonamenti, ai sensi dell'art. 21 TUSP, in caso di perdite registrate dalla società).

E', parimenti, importante verificare che la motivazione analitica dell'atto deliberativo esterni le ragioni di convenienza economica sottese alla scelta di fare ricorso allo strumento societario; in questo ambito, la magistratura contabile ha fatto anche richiamo ad una nozione di convenienza economica – adoperata in tema di contratti di concessione e di operazioni di partenariato – che descrive la stessa come la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito (*cfr.* deliberazione n. 16/SSRCO/2022/QMIG). Dunque, occorre siano motivati la funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia) e il corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità) (*cfr*. Sezione regionale controllo Toscana, n. 227/2022/PASP; Sez. reg. controllo Molise, n. 186/2022/PASP; Sez. reg. contr. Lombardia 194/2022/PASP).

Da ultimo, la "*convenienza economica*" deve essere esplicitata anche sotto il profilo della scelta della modalità di erogazione del servizio. In questo ambito, è bene, poi, ricordare come le Sezioni riunite di questa Corte abbiano avuto modo di precisare che "*lo scrutinio dell'atto deliberativo è teso ad accertare che l'istruttoria dell'Amministrazione abbia confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendosi conto della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l'uno o l'altro strumento, mediante un calcolo dettagliato dei costi e dei benefici di ciascuno di essi*" (Sezioni riunite n. 16/2022/QMIG). In tal senso, la valutazione di convenienza economica non si riduce alla dimostrazione di redditività

dell'investimento nella prospettiva lucrativa, ma implica che la motivazione dell'atto dia 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), anche attraverso il raffronto con soluzioni gestionali diverse (Sezioni riunite n. 27/2022/PASP).

Ciò posto, in riferimento ai richiamati oneri motivazionali, fermo restando quanto già riportato, nell'illustrare le ragioni e le modalità dell'operazione societaria in argomento, la deliberazione del Consiglio comunale di Cingoli n. 51 del 04/11/2025 afferma, tra l'altro, quanto segue:

- *"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). Nel caso in esame il requisito risulta implicitamente già assolto: infatti, la possibilità che il Gestore Unico riceva l'affidamento della gestione del SII è subordinata alla preventiva verifica da parte dell'assemblea d'Ambito dei presupposti per la gestione in-house che presuppone appunto la presentazione di un piano economico finanziario asseverato che garantisca la sostenibilità finanziaria della futura gestione nonché i benefici di risparmio per l'utenza di tale forma di gestione rispetto alle altre. Se tali circostanze non ricorressero l'affidamento non verrebbe assentito";*
- "[…] *la partecipazione diretta ed indiretta del Comune al Gestore Unico e congiuntamente agli altri Comuni soci di questa, è soluzione più vantaggiosa rispetto all'ipotesi alternativa della costituzione di una nuova società a partecipazione diretta dei Comuni, posto che la partecipazione diretta del Comune, così come degli altri Comuni oggi soci delle società che gestiscono il SII:*
- *comporterebbe la necessità che i Comuni finanziassero la corresponsione dell'indennizzo dovuto ai gestori uscenti con inevitabile messa a disposizione di rilevantissime risorse finanziarie con il trasferimento da questa nuova società dei beni strumentali al SII a fronte del pagamento del valore residuo;*

- *sarebbe, comunque, altamente pregiudizievole per gli interessi degli utenti residenti nei Comuni oggi soci delle singole società di gestione (che diverranno anch'esse consorziate), giacché essi perderebbero i vantaggi derivanti del presidio territoriale di prossimità offerto loro dalla presenza di una società operativa, dotata di indubbia competenza ed esperienza e di capacità tecniche e professionali, avendo gestito ininterrottamente il SII sui territori del Comuni soci dal 2005*
- *si porrebbe, in definitiva, in contrasto con gli stessi obiettivi del modello organizzativo del SII fornito come indirizzo operativo dall'AATO, il quale postula – come sopra illustrato – la presenza di società operative territoriali partecipate direttamente dai Comuni e consorziate nel Gestore Unico, allo scopo di valorizzare le diverse realtà locali dell'ATO e garantire agli utenti la prossimità nell'esplicazione del servizio, pur nell'unicità d'ambito dell'affidamento e della responsabilità della gestione;*
- *ridurrebbe notevolmente la capacità dei Comuni di incidere sulla governance del Gestore Unico, tenuto conto che, direttamente e tramite la società partecipata, i Comuni soci della stessa verranno congiuntamente a disporre – come detto – di un ruolo, in grado, come tale, di svolgere un ruolo determinante ai fini dell'adozione delle più importanti delibere dell'assemblea sociale.*
- *"*[…] *la società Centro Marche Acque, preliminarmente all'affidamento in house da parte dell'Ente di Ambito, adotterà i necessari provvedimenti finalizzati a far sì che sarà in grado di gestire il servizio idrico integrato direttamente o attraverso soggetto posseduto interamente dalla medesima società Centro Marche Acque.* […] *Preso atto del documento di indirizzo inviato in data 4 agosto 2025 dai Sindaci dei Comuni di Osimo e Recanati, soci maggioritari della società Centro Marche Acque, alla società stessa nel quale si esprime la volontà dei Comuni soci a che Centro Marche Acque deliberi la sottoscrizione della lettera di intenti necessaria all'avvio del processo di costituzione del gestore unico comprensiva degli impegni in essa contenuti relativamente alla disponibilità dell'organizzazione aziendale necessaria alla gestione del SII* […] *Riscontrate, quindi, con riguardo all'acquisto della partecipazione diretta ed indiretta al Gestore Unico:*
- *la convenienza e la sostenibilità sotto i profili patrimoniale, della soddisfazione degli utenti, della governance e tariffario;*
- *la totale ed esclusiva partecipazione pubblica (diretta e indiretta) al Gestore Unico;*

- *la conseguente rispondenza a princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;*
- *la compatibilità con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato, posto che l'acquisto non avviene attraverso l'utilizzo di risorse pubbliche ed è comunque effettuato al valore nominale delle azioni sottoscritte*";
- "[…] *ai sensi dell'articolo 20 comma 2 lett. c) del D.lgs. 175 del 2016, con successivi atti si procederà alternativamente alla modifica dello Statuto della Società Acquedotto del Nera S.r.l. escludendo che possa svolgere attività di gestione del servizio idrico o si dovrà procedere comunque alla cessione della partecipazione previa modifica dello statuto della società.* […] *Considerato, di conseguenza, che il predetto processo di aggregazione mediante fusione e contestuale acquisto della nuova partecipazione (con riserva di valutazione dei concambi in futura operazione) è in ogni caso conforme a quanto disposto dai commi 1 e 2 dell'art. 5 TUSP* […] *Questo Comune si impegna alla sottoscrizione del capitale sociale al valore nominale di Euro 20,34 e versamento del relativo importo al solo valore nominale, senza sovrapprezzo o concambio che verrà determinato con successiva deliberazione* […]".

In relazione a tutto quanto precede la Sezione rileva la sussistenza di profili di non conformità della deliberazione consiliare in argomento e dell'operazione societaria complessivamente considerata alle norme del TUSP e, in particolare, all'art. 5 TUSP, con particolare riguardo agli aspetti di seguito rappresentati.

Sul piano generale, la deliberazione consiliare non fornisce una motivazione analitica della decisione assunta ai sensi dell'art. 5 TUSP, ma appare indirizzata, più che altro, a "ratificare" una situazione di fatto derivante dalla mancata attuazione del principio di unicità della gestione e dalla perdurante mancata realizzazione di un assetto razionale ed integrato del servizio idrico, in un contesto segnato dalla presenza di una moltitudine di partecipazioni societarie pubbliche (v. § 3.1). In questo senso, è bene rammentare che i principi di economicità ed efficienza presidiano anche la gestione delle partecipazioni pubbliche nella irrinunciabile ottica della razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica (*cfr.* art. 1, comma 2, TUSP). Eppure, dalle informazioni disponibili in atti non sembrano potersi evincere, nel contesto degli enti locali dell'ATO 3, effettive misure di razionalizzazione degli organismi impegnati nella gestione di detto servizio, essendoci una pluralità di

Comuni che detengono partecipazioni in più organismi chiamati ad espletare lo stesso servizio nel medesimo ambito territoriale. Da questo punto di vista, si rileva, sul piano pratico, la sottrazione anche del nuovo assetto prefigurato dall'operazione approvata dal Comune ad una effettiva applicazione del principio di unicità della gestione, solo astrattamente perseguito dalla delibera consiliare, ma sostanzialmente smentito dal quadro organizzativo delineato dalla stessa delibera e dallo statuto dalla stessa approvato.

Poi, con specifico riferimento al Comune di Cingoli, l'operazione di cui trattasi non appare supportata da giustificazioni idonee alla luce del TUSP anche perché sembra delineare una situazione in cui l'Amministrazione locale, oltre ad acquisire una partecipazione nel costituendo organismo consortile, conserva altre due partecipazioni in altrettante società, *Centro Marche Acque S.r.l. (CMA srl)* e *Acquambiente Marche s.r.l. ("Acquambiente")*, che si occupano del servizio idrico e che risultano anch'esse socie dello stesso nuovo organismo gestore (v. art. 8 statuto della costituenda società consortile).

Il provvedimento consiliare in esame non mostra chiari riferimenti al raffronto tra i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di adesione alle diverse modalità gestione del servizio pubblico e si limita ad indicare "*Riscontrate, quindi, con riguardo all'acquisto della partecipazione diretta ed indiretta al Gestore Unico: la convenienza e la sostenibilità sotto i profili patrimoniale, della soddisfazione degli utenti, della governance e tariffario; la totale ed esclusiva partecipazione pubblica (diretta e indiretta) al Gestore Unico; la conseguente rispondenza a princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa*", senza tuttavia fornire alcun elemento idoneo a suffragare tale valutazione. In proposito, deve farsi presente che l'equilibrio tra costi e ricavi è fattore dirimente della decisione pubblica, tenuto conto dei limitati ambiti di sostegno finanziario riconosciuti dall'art. 14 del TUSP e del relativo divieto di soccorso finanziario, e considerata, altresì, la complicata ed ambigua conformazione del costituendo organismo societario le cui norme statutarie pongono in capo ai soci la necessità di pagare contributi consortili e al cui assetto organizzativo sembra ascrivibile una portata elusiva dei principi e delle finalità di razionalizzazione delle spese e delle partecipazioni pubbliche sottese al TUSP, oltre

che al d.lgs. 152/2006, con riguardo ai principi di unicità, efficienza ed economicità della gestione.

Peraltro, sul versante organizzativo e funzionale – tenuto conto anche di quanto stabilito dal summenzionato statuto laddove prevede che "*Per il raggiungimento del proprio oggetto sociale, la società opera a mezzo della propria struttura e organizzazione, nonché, tramite i soci di cui al successivo art. 5.1* […]" – non può non constatarsi come la deliberazione in esame indichi che "*la società Centro Marche Acque, preliminarmente all'affidamento in house da parte dell'Ente di Ambito, adotterà i necessari provvedimenti finalizzati a far sì che sarà in grado di gestire il servizio idrico integrato direttamente o attraverso soggetto posseduto interamente dalla medesima società Centro Marche Acque*" e faccia riferimento alla "*volontà dei Comuni soci a che Centro Marche Acque deliberi la sottoscrizione della lettera di intenti necessaria all'avvio del processo di costituzione del gestore unico comprensiva degli impegni in essa contenuti relativamente alla disponibilità dell'organizzazione aziendale necessaria alla gestione del SII*". La situazione così rilevata mostra criticità sotto il profilo della funzionalità e della razionalità operativa ed appare, quindi, in grado di frustrare in origine proprio lo scopo di tale complessa operazione societaria finalizzata unicamente all'affidamento *in house* da parte dell'Autorità di ambito, poiché, da quanto emerge in atti, non vi è piena contezza, per la costituenda società consortile (e neppure per tutti gli eventuali consorziati già partecipati dai vari enti locali), della effettiva situazione rispetto alle sopra richiamate prestazioni di servizio, né risulta in alcun modo verificata la sussistenza dei requisiti per l'effettivo svolgimento del servizio idrico da parte del nuovo organismo e delle società consorziate, nell'ambito dell'ipotizzato modello *in house*. Trattasi di non trascurabili carenze motivazionali, considerato anche che, se da una parte il d.lgs. 152/2006 non obbliga gli enti locali all'acquisizione di partecipazioni societarie o all'adozione di un determinato assetto societario, dall'altra parte i principi dettati dallo stesso decreto legislativo esigono che il soggetto gestore sia individuato in modo univoco e che, qualora lo stesso operi in regime *in house providing*, sia effettivamente *longa manus* dell'ambito. In questo senso, assume rilievo il controllo analogo, requisito funzionale che implica una *governance* realmente orientata dagli enti, la cui effettività non può essere desunta dalla sola formale adesione ad un modello societario, ma deve tradursi

in modalità idonee a garantire concretamente il controllo, anche in forma congiunta, così da assicurare all'ente effettive possibilità di incidere sulle decisioni strategiche e gestionali della società.

La deliberazione consiliare in esame manca, comunque, di esplicitare le ragioni del mancato ricorso ad alternative modali possibili, limitando le proprie motivazioni ad elementi piuttosto generici che lasciano, tra l'altro, incerta la vantaggiosità dell'operazione autorizzata. In particolare, la deliberazione fa riferimento alla esigenza di "*garantire una maggiore rappresentatività dei territori*" ed alla previsione della "*presenza concomitante, quale soci, sia di tutti i comuni appartenenti all'ambito territoriale che di tutte le società che oggi svolgono il servizio nell'ambito stesso allo scopo di raggiungere la massima rappresentatività degli stakeholder coinvolti nell'aggregazione dell'unico gestore*". Ebbene, a fronte di una situazione del SII gravata dalla presenza di numerosi operatori e segmenti gestionali (*v.* sopra "*Figura 1*"), tale vago riferimento allo "*scopo di raggiungere la massima rappresentatività degli stakeholder coinvolti nell'aggregazione dell'unico gestore*", unitamente alle succitate argomentazioni della delibera consiliare circa il modello organizzativo ed amministrativo prescelto, sembra, in qualche modo, contraddire proprio l'esigenza di pervenire ad un assetto gestionale razionale e coerente con il quadro normativo e appare poco comprensibile nell'ottica dell'eventuale affidamento *in house* cui ambirebbe la costituenda società consortile (*v.* art. 16 statuto), tenuto conto anche di quanto indicato dall'art. 16 TUSP (v. *infra*) in cui si precisa, tra l'altro, che "*Le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo* […] *solo se non vi sia partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata*".

Dunque, anche sul fronte della "*governance*" societaria e del monitoraggio della gestione, non è chiaro in che misura la scelta adottata dal Consiglio comunale di Cingoli con delibera n. 51/2025 possa dirsi efficace, in quanto la quota di partecipazione che l'Ente va ad acquistare non necessariamente consentirebbe di pervenire ad un controllo così incisivo sulle scelte della società consortile, anche in considerazione della elevata segmentazione del nuovo soggetto societario, con gli svariati organismi ai quali, in base allo statuto (*v.* art. 14), in qualità di "*soci gestori*",

competerebbe, tra l'altro, la nomina degli otto (8) componenti del Consiglio di Gestione cui "*spetta in via esclusiva la più ampia amministrazione e gestione della Società*".

La stessa scelta di adottare, per il costituendo organismo, il sistema dualistico previsto dagli artt. 2409-*octies* e ss. del codice civile, non è argomentata dalla delibera consiliare sulla base di stringenti ragioni, mentre la concreta declinazione che ne viene fatta nell'approvato statuto, oltre a mostrare deviazioni, neppure giustificate in atti, rispetto al modello disciplinato nel codice civile, determina una farraginosa organizzazione societaria che appare diseconomica e risulta assai poco rispondente ad esigenze funzionali e di contenimento della spesa pubblica. Al riguardo, può aggiungersi come la *governance* delineata nello schema di statuto sulla base del suddetto sistema dualistico si presti ad entrare in tensione proprio con il modello *in house* che l'operazione si propone di perseguire e sembri limitare l'intervento dei soci pubblici a funzioni riconducibili alla vigilanza e alla supervisione – funzioni che peraltro risultano, almeno parzialmente ascrivibili a quelle già attribuite per legge al competente ATO – mentre il baricentro decisionale rischia di rimanere sostanzialmente in capo al Consiglio di gestione e dunque agli operatori societari, di cui lo stesso Consiglio di gestione sarebbe diretta espressione. Emblematiche, in questo senso, appaiono le disposizioni statutarie che attribuiscono al voto favorevole, anche di una sola parte del consiglio di gestione, alcune importanti deliberazioni (ciò avviene, ad esempio, quando l'art. 14 dello statuto dispone che "[…] *le deliberazioni di approvazione della proposta di budget annuale della Società e dell'entità dei contributi consortili richiedono l'approvazione con il voto favorevole di almeno n. 6 componenti del Consiglio di Gestione*" o ancora laddove indica che "*le seguenti deliberazioni richiedono l'approvazione con il voto favorevole dei consiglieri di gestione nominati dalle azioni di categoria B2 e B6: "(a) modificazione della convenzione di gestione del servizio con esclusione delle modifiche che potrebbero riflettersi sui servizi assegnati ai Soci Gestori in ragione della categoria di azioni di competenza; (b) approvazione di proposte di modifica della tariffa in diminuzione rispetto ai criteri ARERA; (c) proposte da sottoporre all'assemblea in merito ad operazioni sul capitale, emissioni di obbligazioni semplice e convertibili e altri strumenti finanziari, trasformazioni, fusioni e scissioni; (d) assunzione di indebitamento per un importo superiore ad € 2.000.000,00 da parte della Società; (e) assunzione di dipendenti con qualifica di quadro o di dirigente e determinazione dei relativi livelli retributivi […]; (f) costituzione di*

comitati consultivi ed esecutivi interni al Consiglio di Gestione)". Parimenti emblematica, nel senso sopra richiamato, risulta la previsione dell'art. 12 dello statuto in base alla quale "[…] *6) Le assemblee speciali di ciascuna categoria di azioni sono convocate, ai sensi dell'art. 2376 c.c., nel caso in cui le deliberazioni dell'Assemblea Generale pregiudichino anche solo potenzialmente i diritti di una di esse, su proposta del Consiglio di Gestione, ovvero quando ne facciano richiesta tanti azionisti che rappresentino almeno il 30% (trenta per cento) della categoria di azioni A e il 3% (tre) della categoria di azioni B. 7) L'Assemblea Speciale di una categoria di azioni non si tiene qualora tutti i possessori di azioni di quella categoria partecipino all'Assemblea Generale ed esprimano voto favorevole alla deliberazione potenzialmente pregiudizievole per tale categoria di azioni. 8) La deliberazione dell'Assemblea Generale potenzialmente pregiudizievole dei diritti di una categoria di azioni produce effetti nei confronti di tale categoria solo se l'Assemblea Speciale convocata ai sensi del paragrafo 6) abbia approvato la deliberazione o se la deliberazione sia stata approvata dall'Assemblea Generale conformemente a quanto disposto dal paragrafo 7)* […]").

Nella medesima prospettiva, atteso che l'operazione in parola punterebbe alla realizzazione di un modello *in house* per la gestione del servizio idrico, priva di adeguata motivazione e poco plausibile appare la previsione di norme statutarie (*v*. artt. 4-8-14) che sembrano voler attribuire a "*prestazioni accessorie*" dei soci "*gestori*" – istituto peraltro affidato dall'art. 2345 c.c. all'atto costitutivo – non solo poteri di nomina diversamente disciplinati dal codice civile, ma anche modalità e termini di servizio. In qualche misura, lo statuto sembra favorire la possibilità che al consiglio di gestione nonché a "*prestazioni accessorie*" dei gestori e ad "*appositi atti di regolamentazione*" venga rimessa anche l'individuazione di contenuti e modalità prestazionali la cui definizione spetterebbe alla potestà dell'EGATO e della pubblica amministrazione, con riferimento, *in primis*, all'affidamento del servizio e alla convenzione di gestione e relativo disciplinare (*cfr*. art. 147 e ss. d.lgs. 152/2006). Vi è, poi, da constatare che la stessa individuazione di diverse categorie di azioni con diversi gruppi di azionisti e con la previsione di assemblee speciali, con interessi potenzialmente, almeno in parte, non coincidenti, appare poco funzionale alla dimensione pubblicistica del servizio. In chiave prospettica, alla luce di quanto rappresentato, il descritto impianto organizzativo e statutario espone il costituendo organismo societario e, in definitiva, gli enti locali, al rischio di una sostanziale

eterodirezione da parte dei soci "*gestori*", ai quali potrebbero risultare ascrivibili posizioni ed interessi di natura più squisitamente imprenditoriale in grado di tradursi in un condizionamento, se non in un potere di veto, in merito ad aspetti fondamentali per gli andamenti societari e per la gestione del pubblico servizio.

In questo contesto, è bene rimarcare che il controllo analogo richiede strumenti idonei a consentire un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della società, mediante poteri di indirizzo, autorizzazione e vigilanza sugli atti strategici e di gestione, nonché sulla nomina e revoca degli amministratori. Il controllo analogo è tale se, per effetto della sua concreta modulazione, la società affidataria del servizio non è terza rispetto all'ente affidante, ma una sua articolazione, sicché tra socio pubblico controllante e società sussiste una relazione "interorganica" e non "intersoggettiva", perché il controllo esercitato deve corrispondere a quello che l'ente pubblico esplica sui propri servizi. A tal proposito, preme, altresì, evidenziare che "*le società in house sono soggette all'applicazione del codice dei contratti pubblici e alle procedure di gara ivi previste per il sub-affidamento di lavori, beni e servizi*" e che, ai sensi dell'articolo 16, commi 1-3-*bis*, del TUSP, "*la gestione in house è possibile quando l'ente affidante esercita sul soggetto affidatario un controllo analogo a quello che avrebbe sui propri organi, le attività svolte dall'affidatario in house sono rivolte per oltre l'80% a favore dell'ente affidante e non sono previsti capitali privati (salvo quelli ammessi da disposizioni di legge). L'articolo 16, comma 7, del TUSP prevede poi espressamente che "[l]e società di cui al presente articolo sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016 [ora d.lgs. n. 36/2023]". Quindi, le società in house sono società a capitale interamente pubblico che operano prevalentemente nello svolgimento dei compiti affidati dalle amministrazioni controllanti e – alla luce dei principi affermati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (a partire dalla sentenza Teckal C-107/98) - si possono configurare, in termini sostanziali, come organi stessi delle amministrazioni (nel caso di specie, dei Comuni). Ne consegue che anche le attività esternalizzate dalla controllata possono essere considerate, in linea di principio, come strumentali rispetto alle finalità istituzionali dell'amministrazione. Pertanto, operando come longa manus delle amministrazioni controllanti, le società in house sono tenute a seguirne le relative regole, inclusi i principi e le norme dell'evidenza pubblica*"

(atto di segnalazione AGCOM AS2102 del 31/07/2025 - bollettino n. 35 del 8 settembre 2025 dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato). Anche la più recente giurisprudenza amministrativa ha affermato che "*le prestazioni di cui necessita una società in house, in quanto configurabile in termini sostanziali come organo dell'amministrazione controllante, devono essere acquisite mediante affidamenti a valle che rispettino le norme dell'evidenza pubblica*" (TAR Marche - Ancona, Sez. I, sentenza del 28 marzo 2025, n. 230 e dell'11 aprile 2025, n. 264).

Per altro aspetto, occorre, poi, considerare come la scelta dell'Ente locale di ricorrere allo strumento societario debba tener conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio, ad esempio quelli di carattere organizzativo per l'esercizio delle ordinarie funzioni di controllo sull'organismo partecipato (*cfr.*, tra l'altro, art. 147-*quater* del TUEL). D'altronde la verifica della compatibilità con l'ordinamento contabile e con i principi dettati dal TUSP dell'eventuale ingresso dell'ente pubblico in organismi di diritto privato di qualsivoglia natura giuridica, impone all'amministrazione procedente uno scrutinio dei costi diretti ed indiretti delle soluzioni gestionali prese in considerazione nel quadro di una puntuale analisi di fattibilità tecnico-economica tale da consentire all'Ente stesso un adeguato vaglio dell'operazione anche sotto il profilo del rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio in una prospettiva dinamica che faccia riferimento alla complessiva situazione dell'amministrazione. In tal senso, è doveroso, altresì, sottolineare che l'Ente, al fine di giustificare l'acquisto di nuove partecipazioni societarie o l'adesione ad organismi di qualsivoglia natura giuridica, non possa prescindere dalla verifica anche dei parametri indicati dall'art. 20 del TUSP, in materia di revisione periodica delle partecipazioni (*cfr.* Sez. reg. contr. Lombardia, delibera n. 161/2022/PAR). Tuttavia, sotto tali aspetti, la motivazione della delibera consiliare di cui trattasi appare alquanto lacunosa.

La deliberazione consiliare in argomento risulta sprovvista di indicazioni in merito alla sostenibilità finanziaria oggettiva dell'iniziativa intesa quale validità (e quindi anche quale plausibilità e attendibilità) *ex se* dell'investimento societario, mancando la predetta delibera di attestare la capacità della costituenda società di generare dei ricavi tali da garantire l'equilibrio economico-finanziario in un adeguato lasso temporale. Sempre sotto il profilo della sostenibilità oggettiva dell'operazione,

alcune significative incertezze sembrano emergere dalla stessa circostanza che, allo stato degli atti, nulla sia pianificato sul versante operativo del servizio idrico, non essendo chiaro in che termini verrebbe distribuito il riparto delle prestazioni spettanti a ciascuna delle società consorziate, il che rende altrettanto opaca la consistenza degli oneri finanziari che da queste potranno derivare. Inoltre, l'atto consiliare pervenuto alla Sezione risulta sfornito di valutazioni, anche sintetiche, in merito alla dotazione organica, ai costi di funzionamento e ai costi relativi alla spesa per il personale e per gli organi amministrativi e di controllo della costituenda società consortile.

Sotto il profilo della sostenibilità soggettiva, la deliberazione consiliare in oggetto non attesta in alcun modo la sostenibilità e non rende conto in alcuna misura degli elementi economici dell'operazione. Essa non fornisce specifiche argomentazioni in punto di sostenibilità finanziaria dell'operazione da parte dell'Amministrazione comunale né si esprime compiutamente su aspetti di assoluta rilevanza economico-finanziaria e patrimoniale per il Comune (a cominciare dagli stessi costi connessi alla creazione e al mantenimento di un ulteriore veicolo societario in mano pubblica). Trattasi di una significativa carenza in considerazione, ad esempio, del fatto che lo statuto della costituenda società (*cfr*. art. 6) stabilisce che "*I Soci devono provvedere al pagamento delle quote di partecipazione al capitale sociale e dei contributi consortili* […]" e tenuto conto, in particolare, delle ridondanti ed ingiustificate proporzioni della relativa struttura organizzativa, in cui, tra l'altro, figurano non poche cariche sociali per le quali si prevedono compensi e spese (si pensi anche soltanto alla previsione di un corposo consiglio di sorveglianza e di un altrettanto corposo consiglio di gestione).

La delibera consiliare in esame non fornisce chiarimenti in ordine ai possibili effetti finanziari sul bilancio comunale correlati al mantenimento della partecipazione nelle società "intermedie", aspetto che determina in sé un ulteriore centro di costo, generando una possibile duplicazione anche sul piano finanziario. Inoltre, nella medesima delibera consiliare viene "*dato atto che ai sensi dell'articolo 20 comma 2 lett. c) del D.lgs. 175 del 2016, con successivi atti si procederà alternativamente alla modifica dello Statuto della Società Acquedotto del Nera S.r.l. escludendo che possa svolgere attività di gestione del servizio idrico o si dovrà procedere comunque alla cessione della partecipazione previa modifica dello statuto della società*" (che, peraltro, non figura tra le società partecipate dall'ente, le cui partecipazioni insistono, invece, sulle menzionate società

Centro Marche Acque S.r.l. e *Acquambiente Marche s.r.l.*), rimanendo dunque incerto, se non del tutto privo di convincenti prospettive attuative, un effettivo percorso di razionalizzazione e riduzione delle partecipazioni societarie. In ogni caso, nel contesto di riferimento, si registra una problematica sovrapposizione di partecipazioni societarie con la detenzione da parte di svariati enti locali di più veicoli societari per la gestione del medesimo servizio, mentre l'iniziativa all'esame è diretta alla creazione di un organismo che "*prevede la presenza concomitante, quale soci, sia di tutti i comuni appartenenti all'ambito territoriale che di tutte le società che oggi svolgono il servizio*" e che non sembra garantire l'unicità operativa e funzionale della gestione.

D'altra parte, l'attestazione dell'assenza di situazioni patologiche o comunque problematiche agli effetti dell'art. 20 TUSP, rappresenta un presupposto fondamentale ai fini della sostenibilità giuridica e finanziaria di qualsivoglia operazione ai sensi dell'art. 5 del TUSP. Tuttavia, proprio sotto tale aspetto, può osservarsi come la delibera del Consiglio comunale di Cingoli n. 51/2025 appaia incoerente con il parametro individuato dall'art. 20, comma 2, lett. c) del TUSP concernente "*partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali*". In questa ottica, l'operazione societaria in argomento non sembra tener conto del fatto che il d.lgs. n. 175/2016, nell'esigere dagli enti pubblici l'adozione di piani di ricognizione e di misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute (*cfr*. art. 20 TUSP), implica, *a fortiori*, l'assoluta eccezionalità della costituzione di nuovi organismi di qualsivoglia natura, specialmente ove non risultino adottate effettive misure di razionalizzazione degli organismi già a carico delle pubbliche finanze.

Dunque, l'operazione in esame non realizza una effettiva razionalizzazione delle partecipazioni detenute da numerosi enti locali, ma comporta la costituzione di un ulteriore organismo societario a partecipazione pubblica, che si configura come una mera adesione formale al modello di gestione unitaria. Tale modello, tuttavia, continua ad avvalersi delle strutture e dei servizi delle società consorziate, le quali risultano variamente o reciprocamente partecipate in un coacervo di interessenze societarie, perpetuando così la frammentazione che ha caratterizzato sinora il servizio idrico. Nel complesso, l'operazione determina esclusivamente una riduzione giuridica e nominale dei soggetti affidatari diretti, senza incidere sulla catena

organizzativa sottostante, contraddicendo di fatto il principio stesso di unitarietà gestionale. Tale operazione sembra, quindi, denotare profili di incoerenza con il divieto posto dall'art. 20, comma 2, lett. c) e con gli stessi principi ispiratori del TUSP (*cfr*. art. 1, comma 2; art. 4, commi 1 e 2) per i molti enti locali interessati che già detengono partecipazioni in società chiamate a svolgere il servizio idrico integrato; ciò, ancor più in considerazione del fatto che, quantomeno in una prima fase, la "Società Consortile ATO 3 Gestore SII S.c.p.a." non espleterebbe il servizio idrico integrato, ma "*il coordinamento, la cooperazione e le sinergie delle attività svolte dai soci*" (art. 4 Statuto), così delineando una parcellizzazione di compiti e funzioni e, quindi, una operazione societaria non in linea con il criterio di efficienza e non improntata al superamento della frammentazione delle gestioni e all'effettivo conseguimento dell'unicità della gestione. In altri termini, sul versante, della convenienza e della coerenza della scelta con i principi di economicità, efficienza ed efficacia, la motivazione della deliberazione consiliare di cui trattasi non appare idonea a giustificare la creazione dell'ulteriore organismo societario (Società Consortile ATO 3 Gestore SII), con i correlati oneri gravanti sulle consorziate e, in definitiva, sui bilanci comunali a fronte del mantenimento, da parte degli stessi enti locali, di vari altri organismi partecipati (le stesse consorziate e le società da queste controllate e collegate) e, quindi, a fronte di ulteriori livelli di "delegazione" del servizio.

Ad ogni modo, considerata la caratterizzazione del costituendo organismo societario quale soggetto operante unicamente tramite altre società che, in qualche caso, operano, a loro volta, per mezzo di ulteriori soggetti – come riferito nella menzionata delibera consiliare circa il "*sub-ambito territoriale relativamente al quale CMA risulta affidataria della gestione del SII"* (*v. infra*) – l'iniziativa volta alla costituzione del citato organismo consortile appare scarsamente motivata anche sul piano della ragionevolezza, in quanto tradisce lo stesso modello dell'*in house providing* cui si indirizza, posto che l'*in house* è un modulo organizzativo di matrice pubblicistica ontologicamente alternativo all'*outsourcing*, ossia un modello di organizzazione mediante il quale un'amministrazione pubblica sostanzialmente provvede, in via di autoproduzione, ai propri bisogni mediante lo svolgimento di attività direttamente tramite proprie strutture o servizi e, comunque, nel rispetto di tutti i presupposti stabiliti dall'art. 16 TUSP.

La presenza di più società a partecipazione pubblica che, non solo nel medesimo ambito, ma addirittura nello stesso sub-ambito, continuano a svolgere segmenti del servizio in favore di altre società coinvolte (la delibera consiliare in oggetto fa riferimento, infatti, al "*sub-ambito territoriale relativamente al quale CMA risulta affidataria della gestione del SII in forza della Convenzione di Gestione sottoscritta in data 26 luglio 2005. CMA svolge altresì direttamente parte del segmento del SII costituito dall'attività di depurazione delle acque reflue. […] Acquambiente Marche s.r.l. ("Acquambiente") è una società pubblica partecipata pariteticamente dai Comuni di Cingoli, Filottrano, Numana e Sirolo e svolge taluni segmenti del SII relativi alla captazione, depurazione e distribuzione di acqua potabile in favore di APM e ASTEA, per i comuni di Castelfidardo e Osimo e in favore di Viva Servizi per il comune di Camerano; in relazione ai Comuni soci di Acquambiente non ha affidamento diretto ma solo gestione di fatto del SII*") appare sintomatica di un assetto complessivo caratterizzato da orizzonti organizzativi difficili da cogliere, sia quanto alle effettive attività svolte e alle competenze, sia riguardo alla compatibilità di ciascun attore con l'obiettivo di una gestione integrata del servizio idrico, di interesse generale. Tale configurazione, lungi dal semplificare, sembra confermare la persistenza di una struttura frammentata e complessa, con potenziali criticità in termini di efficienza, trasparenza e coerenza con i principi di razionalizzazione. Inoltre, la deliberazione consiliare in esame ignora le voci di spesa che necessariamente dovranno essere impiegate per la creazione ed il mantenimento dell'autonomia "soggettiva" del nuovo organismo, senza considerare l'inesorabile moltiplicazione e frammentazione dei rapporti amministrativi, finanziari e gestionali tra i vari soggetti coinvolti (ATO, società consortile "ATO 3 Gestore SII", società consorziate e loro controllate e/o collegate, amministrazioni comunali) e senza considerare le problematiche di compatibilità di tale organizzazione con i criteri dell'affidamento *in house* e con i principi posti a presidio della corretta gestione delle partecipazioni pubbliche.

L'operazione complessivamente considerata, oltre alla già segnalata carenza di un'analisi di fattibilità economica e di sostenibilità finanziaria, mostra profili elusivi dei principi del TUSP ed elementi di contrasto con le relative finalità di riduzione della spesa pubblica, con riferimento, tra l'altro, ai seguenti aspetti: la previsione statutaria di un consiglio di sorveglianza di 9 membri (art. 13) e di un consiglio di

gestione di 8 membri (art. 14), in spregio alle esigenze di contenimento della spesa pubblica; la previsione statutaria (artt. 13-14) della possibilità di costituire comitati consultivi, peraltro in difetto di un ancoraggio normativo (*cfr*. art. 11, co. 13 TUSP) e a dispetto del "*divieto di istituire organi diversi da quelli previsti dalle norme generali in tema di società*" (art. 11, co. 9, TUSP); la previsione statutaria (art. 14) della possibilità di costituire "*comitati consultivi ed esecutivi determinandone le relative attribuzioni e/o deleghe*" laddove l'art. 11, co. 9, TUSP prescrive che lo statuto preveda "*l'attribuzione da parte del consiglio di amministrazione di deleghe di gestione a un solo amministratore, salva l'attribuzione di deleghe al presidente ove preventivamente autorizzata dall'assemblea*"; la previsione statutaria di un organo amministrativo pluripersonale di 8 componenti (art. 14), in difformità dall'art. 11 TUSP che pone la regola dell'amministratore unico; la compresenza, nel nuovo organismo, di partecipazioni in via diretta e indiretta di Comuni e società dagli stessi variamente partecipate (v. art. 8 statuto), e quindi la previsione di un assetto non in linea con le indicazioni dell'art. 20, comma 2, TUSP. Tali criticità, in ragione anche delle rilevate caratteristiche del costituendo organismo e della relativa *governance*, oltre a frustrare le stesse ragioni di esistenza dell'Autorità di ambito e delle relative funzioni, fanno emergere profili di incompatibilità con la ratio e con l'impianto complessivo del TUSP e ciò ancor più ove si consideri che, già attualmente, ed anche dopo l'operazione, svariati enti locali risulterebbero titolari di più di una partecipazione ad organismi chiamati ad espletare lo stesso servizio.

D'altro canto, la stessa struttura organizzativa e i correlati meccanismi di funzionamento delineati dallo statuto del costituendo organismo presentano eccessiva complessità e dimensioni sproporzionate, sicché l'assetto che ne deriva non risulta snello né funzionale ed è suscettibile di generare ingenti costi di apparato, in pregiudizio dei principi di efficacia, efficienza ed economicità. Da questo punto di vista, il nuovo assetto prefigurato dall'operazione approvata dal Comune non sembra rispondere ad effettive logiche di efficienza gestionale e di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche detenute dagli enti locali ricompresi nell'ATO 3 Marche Centro con riferimento allo svolgimento del servizio in argomento. Dal medesimo angolo visuale, può osservarsi che l'operazione di cui trattasi non sembra scaturire da un completo ed organico apprezzamento, anche in termini comparativi e strategici, da parte dell'Ente, degli oneri derivanti dalla complessiva organizzazione

ed effettuazione del servizio idrico integrato; la scelta dell'Ente locale non sembra muoversi nella direzione di un compiuto riassetto e di una circostanziata ottimizzazione delle modalità di espletamento del servizio globalmente considerato, bensì appare finalizzata, più che altro, a tamponare croniche problematiche organizzative e sembra improntata a valutazioni e a soluzioni di carattere contingente e di carattere parziale, comunque piuttosto lontane dall'effettivo perseguimento di esigenze di efficientamento del servizio e di razionalizzazione della spesa. In questo senso, il descritto molteplice ingresso nella costituenda consortile non appare giustificato dalle richiamate argomentazioni della delibera consiliare e non si registra in atti alcuna ponderazione dei riflessi di una incrementata esposizione patrimoniale dell'ente locale e della ridondanza delle partecipazioni da questo detenute.

In conclusione, nei limiti dell'analisi che compete alla Sezione di controllo – analisi che non può estendersi alle valutazioni rientranti nell'esercizio della discrezionalità tecnica dell'amministrazione procedente cui spettano verifiche di congruità, da effettuarsi anche alla stregua di cognizioni tecniche, tali da garantire convenienza delle soluzioni adottate come pure qualità delle prestazioni richieste – devono rilevarsi le suindicate criticità in punto di coerenza dell'iniziativa con la disciplina recata dal TUSP che, come noto, mira essenzialmente alla riduzione delle partecipazioni pubbliche. Dunque, la Sezione rileva, nei termini sopra rappresentati, come il provvedimento consiliare in esame e l'operazione societaria nel suo complesso presentino carenze motivazionali e mostrino profili di non conformità alle norme del TUSP e alle relative finalità di contenimento della spesa pubblica. Del resto, la costituzione di nuove società o l'acquisizione di partecipazioni societarie, anche indirette, da parte delle amministrazioni locali deve risultare pienamente aderente al principio costituzionale del buon andamento e ai principi dettati dal TUSP, con particolare riguardo "*all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica*" (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 175/2016).

P.Q.M.

Nelle considerazioni sopra esposte, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche, nei limiti della documentazione ricevuta e con le osservazioni e le valutazioni riportate nella parte motiva, rende il parere di cui all'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 sulla deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Cingoli n. 51 del 4 novembre 2025 e sui provvedimenti correlati aventi ad oggetto "*Deliberazione in ordine all'operazione relativa alla costituzione del gestore unico del servizio idrico integrato nell'ATO 3 Marche Centro. Deliberazioni inerenti e conseguenti*", con riserva di ogni altra valutazione nell'esercizio delle funzioni di controllo di cui all'art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005 e all'art. 148 *bis*, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000 e di cui all'art. 20 dello stesso d.lgs. n. 175/2016.

La presente deliberazione dovrà essere trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione comunale ai sensi dell'art. 5 comma 4 del d.lgs. n. 175/2016, nonché – con particolare riferimento ai profili indicati nei sopra riportati paragrafi 3.1, 3.4 e 3.5 – alla Procura regionale della Corte dei conti.

La presente pronuncia dovrà, altresì, essere pubblicata sul sito *Internet* istituzionale dell'Amministrazione comunale ai sensi dell'art. 5 comma 4 del d.lgs. n. 175/2016.

Così deliberato nella camera di consiglio del 11 dicembre 2025, tenuta da remoto.

Il Magistrato relatore	Il Presidente f.f.
Antonio Marsico	Renato Catalano
f.to digitalmente	f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 12 dicembre 2025

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente