CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 109/2025/SRCPIE/PASP

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Acheropita MONDERA	Presidente
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Primo Referendario relatore
Dott.	Diego Maria POGGI	Primo Referendario
Dott.	Massimo BELLIN	Primo Referendario
Dott.	Paolo MARTA	Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Referendario
Dott.	Andrea CARAPELLUCCI	Referendario
Dott.ssa	Elisa MORO	Referendario
Dott.ssa	Lorena CHIACCHIERINI	Referendario
Dott.ssa	Gabriella DE STEFANO	Referendario

Nella Camera di consiglio del 26 settembre 2025

VISTO l'art. 100, comma 2, Costituzione;

VISTA la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla Legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 (Deliberazione n. 14/DEL/2000) e successive modificazioni;

VISTO l'art. 5, commi 3 e 4, del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'art. 11 della Legge 5 agosto 2022, n.118;

VISTA la richiesta di deferimento del Magistrato istruttore;

VISTA l'ordinanza n. 31/2025/Agg. del 22 settembre 2022, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio, consentendo anche il collegamento da remoto tramite la piattaforma di comunicazione Microsoft Teams;

UDITO il Relatore, Primo Referendario dott.ssa Laura Alesiani;

PREMESSO IN FATTO

Con comunicazione del 4 agosto 2025, acquisita al prot. n. 5658 in data 5 agosto 2025, avente ad oggetto "*Comunicazione ai sensi dell'art. 5, c. 3, del d.lgs. n. 175 del 2016, modificato dall'art. 11 del decreto correttivo (d.lgs. 16 giugno 2017, n. 100). Trasmissione atto n. 13/2025*", il Consorzio di Area Vasta Covar 14, con sede a Carignano (TO), trasmetteva, in allegato, il verbale di deliberazione della propria Assemblea n. 13 del 16 luglio 2025, con il quale venivano forniti "*indirizzi sul modello organizzativo, sulla forma di gestione e sul percorso ad attuarsi in relazione ai segmenti di competenza del servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani*" ai Comuni appartenenti al sub-ambito di riferimento e, precisamente: Beinasco, Bruino, Candiolo, Carignano, Castagnole Piemonte, La Loggia, Lombriasco, Moncalieri, Nichelino, Orbassano, Osasio, Pancalieri, Piobesi Torinese, Piossasco, Rivalta di Torino, Trofarello, Villastellone, Vinovo e Virle Piemonte.

In particolare, il suddetto Organo, attraverso la deliberazione in parola, decideva di:

(…)

2. *"di condividere e approvare i contenuti e gli esiti della relazione ex art. 14, d.lgs. n. 201/22 (Allegato A), in merito alla sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento per l'affidamento a società mista del servizio di igiene urbana e ambientale e servizi collegati nel territorio dei Comuni afferenti al COVAR 14;*
3. *di prendere atto del modello organizzativo qui proposto, per la gestione dei segmenti di competenza del Consorzio COVAR 14 del servizio integrato dei rifiuti relativo all'area del sub-ambito di Area Vasta COVAR 14 nella società a*

capitale misto pubblico privato, con il quale sono individuate le seguenti linee di indirizzo:

1) attribuzione da parte dei Comuni del sub-ambito a COVAR 14, in qualità di Stazione Appaltante, del compito di espletare una gara a doppio oggetto per la scelta di un socio privato industriale di minoranza con compiti operativi e alla contemporanea attribuzione alla società stessa dei segmenti del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani di competenza del COVAR 14 stesso;

*2) costituzione di una società per azioni (di seguito anche la "**NewCo**"), con diretta partecipazione pubblica locale ad opera dei Comuni consorziati, condizionata all'aggiudicazione e, quindi, al positivo esito conseguente all'espletamento della gara a doppio oggetto;*

3) ingresso del socio privato industriale per una quota compresa in un range di valori tra il 40% e il 49% del capitale sociale della NewCo, da effettuarsi mediante sottoscrizione di un aumento di capitale riservato all'aggiudicatario della gara a doppio oggetto;

4) coinvolgimento del socio privato industriale nella gestione operativa del Servizio, con conseguente potestà di esprimere la governance della NewCo sulla base di regole e condizioni enunciate nello Statuto della NewCo e nel Patto Parasociale;

5) trasferimento della gestione dei contratti di competenza compreso quello relativo al Servizio dal gestore uscente alla NewCo sino alla scadenza dei contratti di appalto stipulati,

6) durata dell'affidamento del servizio pubblico di igiene urbana alla NewCo stimata in 20 (venti) anni, ferma l'applicazione ai fini della determinazione finale di tale durata, in occasione dell'approvazione degli atti di gara, dell'art. 178 d.lgs. n. 36/23 nonché delle migliori prassi formatesi in materia.

4. *di dare mandato agli uffici di COVAR 14 a procedere all'invio alla Corte dei Conti del presente atto deliberativo e allegata relazione, ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione ai sensi dal Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (art. 5 Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175)".*

Più specificatamente, in narrativa della deliberazione in esame veniva rappresentato che il servizio di igiene urbana e ambientale costituisce un servizio pubblico locale a rete di rilevanza economica, ai sensi dell'art. 3-*bis* del D.L. n. 138/11, convertito con modificazioni con L. n. 148/11; l'art. 3-*bis*, c. 1-*bis*, di tale Decreto prevede, al primo periodo, che «*le funzioni di organizzazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani, di scelta della forma di gestione,*

di determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza, di affidamento della gestione e relativo controllo sono esercitate unicamente dagli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei istituiti o designati ai sensi del comma 1 del presente articolo cui gli enti locali partecipano obbligatoriamente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 90, della legge 7 aprile 2014, n. 56».

Il servizio pubblico di gestione dei rifiuti è disciplinato, poi, a livello nazionale, dalle disposizioni dettate agli artt. 200 e ss. del D.Lgs. n. 152/06 (c.d. "Codice dell'ambiente") nonché dalle previsioni contenute nel D.Lgs. n. 201/22 (recante il "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*"); il Codice dell'ambiente persegue l'obiettivo dell'unicità del governo dell'ambito attraverso l'istituzione – nei termini e alle condizioni fissati dalla legge regionale – delle Autorità d'ambito (art. 201, c. 2), prevedendo che gli enti locali del medesimo ambito costituiscano e partecipino a un'Autorità d'ambito, struttura dotata di personalità giuridica «*alla quale è trasferito l'esercizio delle loro competenze in materia di gestione integrata dei rifiuti*», ferma la netta separazione tra funzioni di governo (riconosciute all'Autorità d'ambito a garanzia prioritaria dell'unitarietà gestionale) e funzioni di gestione, nonché il superamento di gestioni frammentate del servizio dei rifiuti e l'adozione di un sistema di "gestione integrata", con individuazione di un unico interlocutore (quale gestore del servizio) – impostazione generale, questa, confermata poi anche dalla disciplina dettata dal D.Lgs. n. 201/22.

Nella motivazione della deliberazione in esame, poi, veniva altresì precisato che la Regione Piemonte, con la L.R. n. n. 1/18, recante "*Norme in materia di gestione dei rifiuti e servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alle leggi regionali 26 aprile 2000, n. 44 e 24 maggio 2012, n. 7*", come modificata dalla L.R. n. 4/21 e, successivamente, dalla L.R. n. 3/23, ha disposto, al Capo III, la riorganizzazione della *governance* del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, prevedendo un unico ambito regionale, articolato in sub-ambiti di area vasta delimitati dalla medesima norma in base al criterio di differenziazione territoriale e socio-economica di cui all'art. 3-*bis* del D.L. n. 138/11.

In particolare, all'art. 7, comma 5, della L.R. n. 1/18 (rubricato "*Ambiti territoriali ottimali*") si stabilisce che: "*A livello dei sub-ambiti di area vasta, come delimitati ai sensi del comma 1, sono organizzate le funzioni inerenti: a) alla prevenzione della produzione dei rifiuti urbani; b) alla riduzione della produzione dei rifiuti urbani indifferenziati; c) alla raccolta differenziata di tutte le frazioni merceologiche, incluso l'autocompostaggio, il compostaggio di comunità e il compostaggio locale; d) al trasporto e all'avvio a specifico trattamento delle raccolte differenziate, ad esclusione del rifiuto organico e del rifiuto ingombrante; e) alla raccolta e*

al trasporto dei rifiuti urbani indifferenziati; f) *alle strutture a servizio della raccolta differenziata*».

Più precisamente, la disciplina normativa attualmente in vigore prevede, quindi, che i Comuni esercitino attraverso i Consorzi di area vasta le funzioni di organizzazione e controllo diretto di alcuni segmenti del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, tra le quali, per espressa previsione normativa, rientrano la definizione del modello organizzativo e l'individuazione delle modalità di produzione dei servizi nonché l'affidamento del servizio; con l'art. 6, c. 7, della L.R. n. 4/21 è stato introdotto il comma 5-*bis* all'art. 10 della L.R. n. 1/18, ai sensi del quale «*la funzione di ente territorialmente competente, come previsto dall'ARERA, è svolta dalla conferenza d'ambito regionale, che si avvale del contributo dei sub-ambiti di area vasta. Con deliberazione della Giunta regionale, acquisito il parere della commissione consiliare competente, sono definiti i criteri e le modalità con cui i consorzi di area vasta forniscono i dati e le informazioni necessarie, di cui sono responsabili, alla conferenza d'ambito regionale, nell'ambito della procedura di validazione del piano economico finanziario*».

Sempre nell'ambito della parte motiva della deliberazione in esame, veniva poi ulteriormente specificato che il Consorzio Covar 14 - costituito ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. n. 267/00 e degli artt. 9 e 33 della L.R. n. 1/18 - nella sua qualità di Consorzio di Area Vasta esercita le funzioni di organizzazione e controllo diretto dei segmenti di competenza del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani per i Comuni sopra indicati (*ex* artt. 7, 8 e 9 della L.R. n. 1/18); ad oggi, tali "segmenti" del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani relativamente al bacino dei Comuni afferenti al Consorzio in parola risultano erogati mediante una gestione frammentata caratterizzata da una pluralità di contratti di appalto affidati ad operatori economici diversi. In tal senso, l'art. 200, c. 1, lett. *a*), del Codice dell'ambiente prevede che «*la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, di seguito anche denominati ATO, delimitati dal piano regionale di cui all'articolo 199, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettere* m*),* n*) ed* o*), e secondo i seguenti criteri:* a*) superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti*», mentre l'art. 14 del D.Lgs. n. 201/22 prevede che, "*tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'articolo 3, l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione: a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea; b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel*

rispetto del diritto dell'Unione europea; c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17; d) *limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000*».

In forza, poi, dell'art. 16 del D.Lgs. n. 201/2022, "*gli enti locali e gli altri enti competenti possono affidare i servizi di interesse economico generale di livello locale a società a partecipazione mista pubblico-privata, come disciplinate dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. In tali casi, il socio privato è individuato secondo la procedura di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 175 del 2016*".

In sostanza, nella deliberazione in esame, l'Assemblea del Consorzio Covar 14, fermo il quadro normativo di riferimento come sopra delineato, che impone, fra l'altro, la netta distinzione fra le funzioni di regolazione e quelle di gestione (l'art. 6, c. 2, del D.Lgs. n. 201/22 dispone che gli enti di governo «*non possono direttamente o indirettamente partecipare a soggetti incaricati della gestione del servizio*»), ha ritenuto di superare l'attuale gestione frammentata del servizio nel sub-Ambito di riferimento mediante l'individuazione di un unico interlocutore (quale gestore del servizio), individuando, altresì, quale modalità organizzativa di gestione del servizio medesimo, lo strumento della società mista a prevalente partecipazione pubblica locale, che garantirebbe risparmi gestionali consentendo di realizzare miglioramenti organizzativi e offrire nuovi servizi, secondo quanto sarebbe dimostrato dalla relazione *ex* art. 14, c. 3, del D.Lgs. n. 201/2022, allegata alla deliberazione in parola (affidamento del servizio a una società mista all'esito di una gara a doppio oggetto, relativa alla scelta di un socio privato con compiti operativi e alla contemporanea attribuzione alla società del servizio oggetto di affidamento).

Più specificatamente, l'Assemblea del Consorzio Covar 14 ha, pertanto, ritenuto, in tal senso, nell'ambito della individuazione del modello organizzativo per la gestione del servizio del sub-ambito di area vasta in questione nella società a capitale misto pubblico privato, di dettare alcune precise linee guida, fra cui, in particolare, l'attribuzione da parte dei Comuni del sub-Ambito a COVAR 14, in qualità di Stazione Appaltante, del compito di espletare una gara a doppio oggetto, nonché la costituzione di una società per azioni (la c.d. "*NewCo*"), con diretta partecipazione pubblica locale, ad opera degli stessi Comuni consorziati, condizionata all'aggiudicazione e, quindi, al positivo esito conseguente all'espletamento della gara a doppio oggetto.

È stata, quindi, effettuata la trasmissione della deliberazione in esame a questa Sezione regionale di controllo "*ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione ai sensi dal Testo Unico in*

materia di società a partecipazione pubblica (art. 5 Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175)".

CONSIDERATO IN DIRITTO

Il comma 3 dell'art. 5 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'art. 11 della Legge 5 agosto 2022, n. 118, dispone che: «*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 princìpi 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*».

Il successivo comma 4 consente, poi, all'Amministrazione di superare un pronunciamento della Sezione di controllo che consista in un "*parere in tutto o in parte negativo*", e quindi di procedere ugualmente alla costituzione o all'acquisizione inizialmente deliberata, purché motivi "*analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere*", dandone pubblicità sul proprio sito internet istituzionale.

In argomento, le Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti hanno chiarito, con la deliberazione n. 16 del 3 novembre 2022 risolutiva di questione di massima, come, nonostante la pronuncia sia qualificata con il *nomen juris* di "*parere*", il pronunciamento previsto dall'art. 5, comma 4, del D.Lgs. n. 175/2016 "*postula l'espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti*".

La creazione di un nuovo soggetto societario e l'acquisizione di una partecipazione in un'entità già esistente, è un processo che si articola in due fasi: la prima ha carattere pubblicistico ed è finalizzata a pervenire alla determinazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio in uno dei tipi societari, tra quelli ammessi dal TUSP; la seconda, avente rilevanza privatistica è volta a tradurre in attuazione la determinazione amministrativamente assunta, attraverso gli strumenti del diritto societario (quali l'atto costitutivo e lo statuto, il contratto di acquisto della partecipazione in via diretta o mediante aumento di capitale).

La funzione attribuita alla Corte dei conti dalla novella legislativa si colloca proprio nel passaggio tra le due fasi, con il chiaro intento 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.

La novella legislativa introduce un controllo preventivo volto ad assicurare una più efficiente gestione e razionalizzazione delle partecipazioni e a limitare il ricorso allo strumento societario alle ipotesi in cui altre scelte gestionali risulterebbero inefficienti.

Il richiamo effettuato dall'art. 5, comma 3, ai precedenti commi 1 e 2 richiede che la Corte dei conti verifichi che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a:

a) necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dal precedente art. 4 del medesimo TUSP);

b) 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;

c) compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa;

d) assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

Nella prospettiva del TUSP che mira a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche con conseguenti inefficienze gestionali e aggravi per la spesa pubblica, la *ratio* di tale forma di controllo è stata ravvisata dalle SS.RR. nell'esigenza di intercettare tempestivamente eventuali criticità collegate alla scelta di un Ente pubblico di dar vita ad un nuovo soggetto societario o di intervenire in una realtà già esistente.

Con riguardo all'ambito del controllo, gli atti che devono essere trasmessi all'esame della Corte dei conti sono individuati in modo specifico dall'art. 5 del D.Lgs. n. 175 del 2016 che fa riferimento agli atti deliberativi riguardanti la "*costituzione di una società a partecipazione pubblica*" e l'"*acquisto di partecipazioni, anche indirette*".

Astrattamente, la deliberazione inoltrata dal Consorzio Covar 14, "prevedendo" la costituzione *ex novo* di una società mista pubblico privato per la gestione del servizio di raccolta rifiuti del sub-ambito di riferimento, *rientrerebbe* nel perimetro di applicazione dell'art. 5, comma 3, TUSP.

Tuttavia, nel caso di specie, occorre evidenziare la particolare circostanza che ad effettuare la trasmissione a questa Sezione regionale di controllo è direttamente l'Ente di governo del

sub-Ambito e l'atto oggetto di trasmissione è quello con cui il Consorzio Covar 14 ha deliberato la forma di gestione del servizio di raccolta dei rifiuti per i Comuni afferenti al sub-Ambito medesimo (affidamento a società mista pubblico privato tramite gara a doppio oggetto), non quello – eventualmente successivo all'esito positivo della gara a doppio oggetto – di costituzione della società mista ad opera degli stessi Comuni del sub-Ambito.

A tal proposito, al fine di meglio comprendere la fattispecie in esame, occorre, in questa sede, riprendere brevemente il quadro normativo di riferimento, già ricordato nella parte in fatto della presente deliberazione, relativo all'organizzazione del servizio integrato di raccolta dei rifiuti, la cui disciplina, per diversi aspetti, risulta sovrapponibile a quella relativa al servizio idrico integrato, con riguardo al quale la giurisprudenza contabile ha già avuto modo di pronunciarsi in molte occasioni per quanto concerne la materia dell'acquisizione di partecipazioni in soggetti societari gestori del servizio da parte dei Comuni (v., *ex multis*, la deliberazione di questa Sezione n. 31/2025/SRCPIE/PASP del 13 marzo 2025 e giurisprudenza *ivi* citata).

Come si è già ricordato, il servizio pubblico di gestione dei rifiuti è disciplinato, in primo luogo, dagli artt. 200 e ss. del D.Lgs. n. 152/2006 (c.d. Codice dell'ambiente), nonché dalle previsioni contenute nel D.Lgs. n. 201/2022 (recante il "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*"); in particolare, l'art. 200 di tale Decreto prevede che "*la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, di seguito anche denominati ATO, delimitati dal piano regionale di cui all'articolo 199, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 195, comma 1, lettere m), n) ed o)* (…)"; ai sensi, poi, dell'art. 202 del D.Lgs. n. 152/2006, "*l'Autorità d'ambito aggiudica il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani mediante gara disciplinata dai principi e dalle disposizioni comunitarie, secondo la disciplina vigente in tema di affidamento dei servizi pubblici locali in conformità ai criteri di cui all'articolo 113, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché con riferimento all'ammontare del corrispettivo per la gestione svolta, tenuto conto delle garanzie di carattere tecnico e delle precedenti esperienze specifiche dei concorrenti, secondo modalità e termini definiti con decreto dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare nel rispetto delle competenze regionali in materia*".

Con riguardo alle previsioni contenute nel D.Lgs. n. 201/2022 occorre fare riferimento, in primo luogo, all'art. 14, per il quale "*tenuto conto del principio di autonomia nell'organizzazione dei servizi e dei principi di cui all'articolo 3, l'ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell'interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all'organizzazione del servizio mediante una delle*

seguenti modalità di gestione: a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall'articolo 15, nel rispetto del diritto dell'Unione europea; b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea; c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 17; d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all'articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000". Il D.Lgs. n. 201/2022 conferma, inoltre, il principio della separazione fra funzioni di regolazione e funzioni di gestione, in quanto, all'art. 6, conferma espressamente che "*a livello locale le funzioni di regolazione, di indirizzo e di controllo e quelle di gestione dei servizi pubblici locali a rete sono distinte e si esercitano separatamente*"; al fine di garantire tale principio, "*gli enti di governo dell'ambito o le Autorità specificamente istituite per la regolazione e il controllo dei servizi pubblici locali non possono direttamente o indirettamente partecipare a soggetti incaricati della gestione del servizio*" (art. 6, comma 2).

A livello di normazione regionale, poi, la Regione Piemonte, con L.R. n. n. 1/18, recante "*Norme in materia di gestione dei rifiuti e servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani e modifiche alle leggi regionali 26 aprile 2000, n. 44 e 24 maggio 2012, n. 7*", come modificata dalla L.R. n. 4/21, successivamente dalla L.R. n. 3/23 e, da ultimo, dalla L.R. n. 9/2025, ha disposto, al Capo III, la riorganizzazione della *governance* del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, prevedendo un unico ambito regionale, articolato in sub-ambiti di area vasta delimitati dalla medesima norma in base al criterio di differenziazione territoriale e socio-economica di cui all'art. 3-*bis* del D.L. n. 138/11.
In particolare, all'art. 7, comma 5, della L.R. n. 1/18 (rubricato "*Ambiti territoriali ottimali*") si stabilisce che: "*A livello dei sub-ambiti di area vasta, come delimitati ai sensi del comma 1, sono organizzate le funzioni inerenti: a) alla prevenzione della produzione dei rifiuti urbani; b) alla riduzione della produzione dei rifiuti urbani indifferenziati; c) alla raccolta differenziata di tutte le frazioni merceologiche, incluso l'autocompostaggio, il compostaggio di comunità e il compostaggio locale; d) al trasporto e all'avvio a specifico trattamento delle raccolte differenziate, ad esclusione del rifiuto organico e del rifiuto ingombrante; e) alla raccolta e al trasporto dei rifiuti urbani indifferenziati;* f) *alle strutture a servizio della raccolta differenziata*», mentre l'art. 9 (rubricato "*Organizzazione delle funzioni di sub-ambito di area vasta*") prevede, al primo comma, che "*i comuni appartenenti a ciascun sub-ambito di area vasta di cui all'articolo 7, comma 1, esercitano,* ***attraverso consorzi*** *riorganizzati ai sensi dell' articolo 31 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e dell'articolo 33,* ***denominati consorzi di area vasta****, le*

funzioni di organizzazione e controllo del servizio di gestione integrata dei rifiuti di cui all'articolo 7, comma 5" e, ai sensi del comma 2, lett. d) ed e), del medesimo articolo, **i consorzi di area vasta** "***definiscono il modello organizzativo sul territorio e individuano le forme di affidamento della gestione dei segmenti di servizio di competenza***", procedendo all'affidamento dei segmenti di servizio di loro competenza, conseguente all'individuazione della loro modalità di produzione (enfasi aggiunta).

Ne consegue, pertanto, un sistema in cui i Comuni esercitano attraverso i consorzi di area vasta le funzioni di organizzazione e controllo diretto di alcuni segmenti del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, tra le quali, per espressa previsione normativa, rientrano la definizione del modello organizzativo e l'individuazione delle modalità di produzione dei servizi nonché l'affidamento del servizio; tuttavia, se la scelta del modello organizzativo si attesta, come nel caso in esame, sulla società mista pubblico privato, ai sensi dell'art. 14, lett. b), del D.Lgs. n. 201/2022, sopra richiamato, è evidente che, una volta individuato dal consorzio di area vasta, con procedura pubblica (gara a doppio oggetto), il soggetto privato che parteciperà alla società, questa verrà costituita dai Comuni appartenenti al consorzio e non dal consorzio medesimo – come, peraltro, specificato anche negli indirizzi individuati dalla deliberazione in esame (punto n. 2 - *costituzione di una società per azioni (di seguito anche la "**NewCo**"), con diretta partecipazione pubblica locale **ad opera dei Comuni consorziati**, condizionata all'aggiudicazione e, quindi, al positivo esito conseguente all'espletamento della gara a doppio oggetto* – enfasi aggiunta).

Ad avviso del Collegio, sussiste, quindi, un profilo preliminare e assorbente da esaminare, che concerne la legittimazione del Consorzio Covar 14, in qualità di ente di governo del sub-Ambito di riferimento, a richiedere, nella fattispecie in esame, il parere *ex* art. 5, comma 3, del Tusp, in quanto il medesimo, in conformità alla normativa di settore sopra richiamata, ha deliberato (con il provvedimento trasmesso a questa Sezione oggetto di odierno esame) la forma di gestione del servizio di raccolta dei rifiuti per i Comuni appartenenti al sub-Ambito (nel caso di specie, la scelta si è attestata sul modello della società mista), ma non partecipa alla costituzione della società stessa, né assume la qualità di socio, in quanto saranno poi i Comuni del sub-Ambito a costituire la società; e ciò a differenza di quanto, invece, si è verificato con riguardo alla deliberazione di questa Sezione n. 17/2023/SRCPIE/PASP del 31 gennaio 2023, rispetto alla quale il Consorzio in parola ha richiesto il parere *ex* art. 5, comma 3, per l'acquisizione di una partecipazione ritenuta "strumentale" alle funzioni del medesimo Consorzio (in particolare, in relazione all'acquisto, mediante sottoscrizione, di una quota societaria di ASMEL Consortile s.c.a.r.l. di euro 6.172,61).

Viene, dunque, sottoposto al vaglio di questa Sezione l'atto con cui il Consorzio di Area Vasta ha deliberato la forma di gestione del servizio *de quo*, prima e a monte degli atti deliberativi di costituzione del nuovo soggetto societario adottati, a valle, dai singoli Comuni ricompresi nel sub-Ambito territoriale interessato.

Occorre, pertanto, stabilire se il controllo preliminare della Corte dei conti *ex* art. 5, comma 3, Tusp debba essere esercitato sull'atto con cui l'ente di governo del sub-ambito delibera, a monte, la forma di gestione del servizio ovvero - nei casi in cui la forma di gestione prescelta richieda la costituzione di un organismo societario – sugli atti deliberativi di costituzione della società adottati, a valle, dai singoli comuni inclusi nell'ambito territoriale interessato; è evidente, infatti, che, se si seguisse la prima ipotesi, non cambierebbe solo il soggetto tenuto alla trasmissione dell'atto (c.d. legittimazione soggettiva) – il consorzio di area vasta in luogo dei singoli Comuni - ma anche l'oggetto stesso del controllo, in quanto il parere della magistratura contabile verrebbe espresso sull'atto deliberativo della forma di gestione e non sull'atto amministrativo con cui l'Organo consiliare del singolo Comune partecipante all'operazione delibera la costituzione dell'ente societario.

La questione è stata affrontata dalla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna per quanto concerne il tema – parallelo a quello oggetto dell'odierno esame - del servizio idrico integrato; in particolare, in quella sede è stato affermato che, *"in materia di gestione del Servizio Idrico Integrato, la norma di cui all'art. 5, c. 3, del D. Lgs. 175/2016 deve essere interpretata nel senso di ricondurre le relative prescrizioni in capo all'ente di governo d'ambito, il quale dovrà trasmettere l'atto deliberativo di assunzione di partecipazioni o di costituzione della nuova società alla competente Sezione della Corte dei conti. A supporto di tale interpretazione, sussistono anche ragioni di economia procedimentale. Difatti, in caso di costituzione o di assunzione di partecipazioni da parte di una pluralità di amministrazioni, dovrebbero essere sottoposte al vaglio della magistratura contabile le deliberazioni di ciascuno dei soggetti partecipanti alla compagine sociale, le quali, se trasmesse non contestualmente e/o con l'allegazione di differente documentazione, comporterebbero la necessità di altrettante istruttorie e di distinte pronunce per ciascuna di esse, con conseguente irragionevole aggravio dell'iter procedimentale"*; in tal senso, pertanto, la Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna ha concluso per l'inammissibilità soggettiva della richiesta di parere *ex* art. 5, comma 3, Tusp presentata dal singolo Comune (v., la deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna n. 95/2023/PASP del 27 luglio 2023).

Nello stesso senso, occorre richiamare in questa sede anche una pronuncia della Sezione regionale di controllo per la Sicilia (v. deliberazione n. 218/2023/PASP del 25 luglio 2023), la quale, sempre in ambito di servizio idrico integrato, ha ritenuto che in capo all'ente di

governo dell'ambito territoriale idrico potesse essere riconosciuta la legittimazione soggettiva a richiedere alla Corte dei conti il parere *ex* art. 5, comma 3, in quanto gli Egato, *ex* Ato, quali Enti pubblici locali non economici, rientrano nel perimetro delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del D.Lgs. 30 marzo 2001, n. 165; in tal senso, l'ambito di applicazione del D.Lgs. n. 165/2001 investe, infatti, tutte le pubbliche amministrazioni e, tra esse, il comma 2 dell'art. 1 del Decreto, contempla "*tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali"* (e la stessa Corte costituzionale ha qualificato gli Ato, oggi Egato, enti pubblici locali - v. la sentenza n. 226/2012).

Sembra delinearsi, dunque, un orientamento alla cui stregua la legittimazione soggettiva andrebbe riconosciuta, anche per ragioni di economia procedimentale, all'ente d'ambito, con conseguente inammissibilità soggettiva delle deliberazioni trasmesse dai singoli Comuni partecipanti all'operazione societaria.

In senso diverso, un altro orientamento giurisprudenziale contabile ha messo in luce le difficoltà di tale linea interpretativa (v. deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 171/2024/PASP del 30 agosto 2024).

Si è, infatti, considerato che il controllo sull'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione in una società già esistente è previsto dal Tusp - segnatamente dall'art. 5, comma 3 - e si inserisce nel solco dei controlli affidati alla Corte dei conti sulle società pubbliche; in particolare, il controllo in esame si inserisce nella fase genetica dell'operazione societaria, con il chiaro intento di sottoporre a scrutinio i suoi presupposti giuridici ed economici, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti di diritto privato; secondo il tenore letterale dell'art. 5, comma 3, Tusp, oggetto di trasmissione alla Corte dei conti è *"l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione"*. In tal senso, risulta evidente, dunque, che il controllo intestato alla magistratura contabile riguarda l'ingresso di un'amministrazione in una compagine societaria (mediante costituzione di un nuovo soggetto o acquisizione di una partecipazione in un soggetto già esistente), con conseguente acquisto della qualità di socio, come, peraltro, ben evidenziato anche dalle Sezioni riunite in sede di controllo (v. deliberazione n. 19/SSRRCO/QMIG/2022 del 23 novembre 2022), secondo le quali *"l'art. 5, comma 3, TUSP ha limitato, letteralmente, il proprio ambito oggettivo di applicazione ai soli due momenti (la costituzione di una società e l'acquisto di partecipazioni) in cui l'Amministrazione pubblica entra per la prima volta in relazione con una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio*".

In particolare, secondo l'orientamento giurisprudenziale sopra richiamato (v. Sezione regionale di controllo per la Campania n. 171/2024/PASP cit.), nell'economia del ragionamento delle Sezioni riunite *"l'assunzione della qualità di socio segna, pertanto, la*

linea di confine per distinguere gli atti deliberativi da sottoporre all'esame della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 5, comma 3, TUSP, e quelli invece esclusi o, meglio, per i quali la legge non ne impone la trasmissione"; pur concernendo la suddetta pronuncia l'assoggettamento a controllo di operazioni societarie straordinarie, quali la sottoscrizione di aumenti di capitale che l'ente è chiamato ad approvare nella qualità di socio, la trasformazione fra tipi societari e la fusione, essa enuncia un principio applicabile anche al caso esaminato dai Giudici campani: è l'assunzione della qualità di socio che individua gli atti deliberativi da sottoporre all'esame della Corte e, quindi, anche i soggetti tenuti ad effettuare la trasmissione di tali atti ai fini dell'attivazione del controllo preliminare della magistratura contabile.

In tal senso, sul piano giuridico, l'ente di governo idrico non partecipa alla costituzione del nuovo organismo societario e non acquista la qualità di socio nella costituenda società (a differenza di quanto, invece, si è verificato nell'ambito della deliberazione di questa Sezione n. 17/2023/SRCPIE/PASP sopra citata, con riguardo alla quale il Consorzio di Area Vasta Covar 14 ha richiesto il parere ex art. 5, comma 3, per l'acquisizione di una partecipazione "strumentale" al medesimo Consorzio), ma si limita ad effettuare la scelta tra i modelli gestionali dei servizi a rete ammessi dalla legge, scelta che potrebbe anche non comportare la creazione di un nuovo organismo societario (come avviene nel caso in cui la scelta risieda nell'affidamento del servizio a terzi mediante procedura competitiva di evidenza pubblica); saranno i singoli Comuni rientranti nell'ambito territoriale di riferimento a dover adottare i singoli atti amministrativi e negoziali finalizzati alla costituzione della società e all'acquisto della qualità di socio: il che, sempre a parere dell'orientamento giurisprudenziale richiamato, vale ad escludere che il controllo *ex* art. 5, comma 3, Tusp, verta sull'atto con cui l'ente d'ambito delibera la forma di gestione del servizio idrico.

E, del resto, eventuali ragioni di economia procedimentale non valgono ad obliterare il tenore letterale della norma ammettendo una legittimazione soggettiva dell'ente di governo che non sembra trovare riscontro nel dato normativo (art. 5, comma 3. Tusp), come interpretato anche dalla giurisprudenza contabile, in quanto il medesimo dato letterale identifica testualmente l'oggetto della trasmissione alla Corte dei conti nell'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta; in sostanza, il dato letterale depone chiaramente nel senso che l'amministrazione tenuta alla trasmissione dell'atto deliberativo alla magistratura contabile, ai fini dell'instaurazione del controllo *ex* art. 5, comma 3, Tusp, sia quella destinata ad assumere la qualifica di socio nel nuovo organismo societario.

Il Collegio, con riguardo alla fattispecie oggetto di odierno esame, ritiene di dover aderire a questo secondo orientamento giurisprudenziale, considerandolo applicabile, *mutatis*

mutandi, anche alla materia del servizio di gestione integrata dei rifiuti; anche in questo caso, infatti, risulta evidente, sulla base di tutta la normativa di riferimento sopra richiamata, come il Consorzio di Area Vasta Covar 14 non abbia titolo alla richiesta di parere alla Sezione regionale di controllo competente *ex* art. 5, comma 3, del Tusp, in quanto il medesimo non partecipa alla costituzione del nuovo organismo societario e non acquista la qualità di socio nella costituenda società, ma si sia limitato ad effettuare la scelta tra i modelli gestionali dei servizi a rete ammessi dalla legge (e procederà all'individuazione del socio privato attraverso la gara a doppio oggetto). Tuttavia, saranno i singoli Comuni rientranti nel sub-ambito territoriale di riferimento a dover adottare i singoli atti amministrativi e negoziali finalizzati alla costituzione della società, a valle della procedura di evidenza pubblica per l'individuazione del socio privato; e ciò, per le ragioni sopra evidenziate, vale ad escludere che il controllo *ex* art. 5, comma 3, Tusp, possa vertere sull'atto con cui l'ente di governo delibera la forma di gestione del servizio di raccolta dei rifiuti.

In conclusione, il dato letterale della disposizione di riferimento depone chiaramente nel senso che l'amministrazione tenuta alla trasmissione dell'atto deliberativo alla magistratura contabile, ai fini dell'instaurazione del controllo *ex* art. 5, comma 3, Tusp, sia quella destinata ad assumere la qualifica di socio nel nuovo organismo societario.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte

DICHIARA

Il non luogo a deliberare ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, del D.Lgs. n. 175/2016, come modificati dall'art. 11 della Legge 5 agosto 2022, n. 118, in merito alla deliberazione dell'Assemblea del Consorzio di Area Vasta Covar 14 n. 13 del 16 luglio 2025, per le ragioni esposte in parte motiva.

DISPONE

- la trasmissione della presente pronuncia, a cura della Segreteria della Sezione, al Consorzio di Area Vasta Covar 14, in persona del suo Legale Rappresentante;

- la pubblicazione della presente deliberazione, a cura dell'Amministrazione richiedente, sul proprio sito *internet* istituzionale entro cinque giorni dalla sua ricezione, in osservanza, dell'art. 5, comma 4, del Decreto Legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 26 settembre 2025.

Il Relatore
Dott.ssa Laura Alesiani

LAURA
ALESIANI
CORTE DEI
CONTI
29.09.2025
12:05:44
GMT+02:00

Il Presidente
Dott.ssa Acheropita Mondera

ACHEROPITA
ROSARIA
MONDERA
CORTE DEI CONTI
29.09.2025
13:15:10
GMT+02:00

Depositato in Segreteria il **29 settembre 2025**
Il Funzionario preposto
Margherita Ragonese

MARGHERITA RAGONESE
CORTE DEI CONTI
29.09.2025 16:53:23
GMT+02:00