CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 41/2025/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 27 febbraio 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. 11/2025/Agg. del 25 febbraio 2025, con la quale la Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio, e l'ordinanza n. 12/2025/Agg. del 26 febbraio 2025, di rettifica della prima;

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

PREMESSO IN FATTO

Con comunicazione del 20 gennaio 2025, acquisita al protocollo n. 413 in pari data, avente ad oggetto "*Trasmissione deliberazioni Consigli Comunali aventi ad oggetto "Determinazioni relative all'ingresso della Società a partecipazione comunale Alpi Acque S.p.a. nella Società Consortile Co.ge.si. S.c.r.l., affidataria del servizio idrico integrato nell'A.t.o. n. 4 cuneese, ai fini dell'attuazione nel territorio comunale del modello organizzativo del servizio idrico integrato deliberato dall'ente di governo dell'A.T.O. n. 4 Cuneese*", il Comune di Fossano (CN), in qualità di Comune capofila, trasmetteva, in allegato, il verbale di deliberazione del proprio Consiglio comunale e quello dei Comuni limitrofi, e precisamente dei Comuni di: Cardè, Cavallermaggiore, Cervere, Genola, Marene, Monasterolo di Savigliano, Moretta, Piozzo, Racconigi, S. Albano Stura, Salmour, Saluzzo, Savigliano, Trinità, Villanova Solaro e Verzuolo.

Per quanto concerne, in particolare, il **Comune di Verzuolo (CN)**, con verbale del Consiglio comunale n. 57 del 18 dicembre 2024, il suddetto Organo decideva di:

(…)

"2. *di approvare l'acquisto della partecipazione in CO.GE.S.I. per il tramite di Alpi Acque, nei termini e alle condizioni indicati nelle premesse*;

3. *di demandare:*

- *ad Alpi Acque di compiere tutto quanto occorrente ai fini del perfezionamento dell'acquisto di cui al punto 2*;

- *al Sindaco, nell'esercizio dei diritti di socio, di votare a favore di ogni delibera dell'assemblea dei soci di Alpi Acque a ciò correlata*;

4. *di demandare al Sindaco di trasmettere il presente atto deliberativo all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e alla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti per il Piemonte*".

Più precisamente, in narrativa della deliberazione in esame, veniva rappresentato che il Comune di Verzuolo partecipa all'Ente di Governo dell'Ambito Territoriale ottimale n. 4 Cuneese (c.d. ATO) per la gestione in forma associata, come per legge, del servizio idrico integrato (c.d. S.I.I.); con deliberazione della Conferenza dei rappresentanti degli enti locali partecipanti all'ATO del 7 maggio 2018, n. 12, veniva individuata come forma di gestione unica del S.I.I. nell'ATO 4 Cuneese l'affidamento diretto a società interamente pubblica *in house* a tipologia consortile, con contestuale approvazione del Piano economico-finanziario asseverato e la relazione di asseverazione relativi alla nuova gestione *in house* del S.I.I.

In particolare, nel punto n. 4 della predetta deliberazione si stabiliva:

- che la società consortile, titolare unica dell'affidamento, «*al fine di valorizzare adeguatamente i singoli territori*», operi attraverso società consorziate «*in sub-ambiti provinciali sufficientemente vasti e territorialmente delimitati, in almeno 4 aree*»;

- «*di perseguire l'obiettivo del mantenimento delle strutture organizzative già create, non solo delle società pubbliche ma anche delle società miste pubblico-private, tramite la liquidazione dei soci privati e la loro trasformazione in società interamente pubbliche, al fine di non disperdere il know how creato e mantenere gli assetti organizzativi dei Gestori in prossimità degli utenti*».

Successivamente, con deliberazione della Conferenza dei rappresentanti degli enti locali partecipanti all'ATO del 27 marzo 2019, n. 6, la gestione del S.I.I. nell'ATO n. 4 Cuneese veniva affidata *in house* alla società consortile a responsabilità limitata Consorzio Gestori Servizi Idrici ("CO.GE.S.I.") sino al 31 dicembre 2047; in base a tale provvedimento l'affidamento a CO.GE.S.I. è divenuto effettivo dal 1° luglio 2019 solo nel territorio dei Comuni già serviti dalle società a totale partecipazione pubblica consorziate in CO.GE.S.I., mentre nel territorio dei Comuni già serviti da società a partecipazione mista pubblico-privata l'affidamento a CO.GE.S.I. diverrà effettivo solo a seguito del pagamento a tali società, da parte di CO.GE.S.I., del valore residuo, con il correlato trasferimento a quest'ultima, da parte delle società medesime, dei beni strumentali necessari alla prosecuzione del servizio: nelle more del subentro di CO.GE.S.I., tali società sono tenute a «*continuare la loro operatività*».

Nel territorio del Comune di Verzuolo, pertanto, ha continuato ad operare – e tuttora opera - la società Alpi Acque S.p.a., di cui il Comune è socio; società già a partecipazione

mista pubblico-privata con partecipazione per il 49% del capitale sociale del socio privato Egea Acque S.p.a. In argomento, il Comune ha ritenuto conforme al modello di gestione *in house* del S.I.I. individuato dall'ATO seguire il percorso tracciato dallo stesso ATO del mantenimento della struttura organizzativa di Alpi Acque, attraverso il recesso consensuale integrale del socio privato Egea Acque, la successiva modifica del relativo Statuto sociale volta a configurare la società come entità *in house* dei Comuni soci e il conseguente ingresso della medesima come società consorziata in CO.GE.SI.; percorso che si è già realizzato, in quanto ora la compagine societaria di Alpi Acque è interamente pubblica.

Inoltre, nella deliberazione in esame viene, altresì, specificato che, con contestuale deliberazione consiliare n. 56 del 18/12/2024, il Comune ha approvato le modifiche allo statuto di Alpi Acque volte a configurare la società come entità *in house* dei Comuni soci, demandando ad Alpi Acque di compiere tutto quanto occorrente per la più sollecita adozione di tali modifiche da parte della società stessa; analoghe delibere sono in corso di assunzione da parte di tutti i Comuni soci di Alpi Acque.

Conseguentemente, il Comune di Verzuolo ha rappresentato che, ad oggi, sussistono, pertanto, le condizioni che permettono di completare il percorso, come sopra delineato, volto a mantenere la struttura organizzativa di Alpi Acque nel contesto della gestione *in house* di CO.GE.S.I., tramite l'ingresso della medesima come società consorziata in CO.GE.S.I.

In particolare, la quota nominale del capitale sociale di CO.GE.S.I. spettante ad Alpi Acque, determinata ai sensi dell'art. 7 dello statuto sociale di CO.GE.S.I. come «*sommatoria delle quote spettanti ai comuni soci*», ciascuna «*proporzionale rispetto alla popolazione residente risultante dalla rilevazione ISTAT del 1° (primo) gennaio 2018 (duemiladiciotto)*», sarà pari al 14,38658%, mentre la quota effettiva del capitale sociale di CO.GE.S.I. spettante ad Alpi Acque corrisponderà al 15,00645% del capitale di COGESI ad oggi sottoscritto; l'ingresso di Alpi Acque in CO.GE.S.I. avverrà tramite la sottoscrizione di quote del capitale sociale di CO.GE.S.I., frutto dell'aumento deliberato nel 2024 fino ad euro 3 milioni, per un controvalore di € 431.597,34, corrispondente al valore nominale delle azioni sottoscritte. La sottoscrizione delle quote da parte di Alpi Acque non comporterà alcun esborso per i Comuni soci, perché l'importo sarà versato da Alpi Acque attingendo a proprie risorse finanziarie.

Il Comune, poi, nella deliberazione in esame ha, altresì, evidenziato come l'acquisto, da parte della partecipazione indiretta in CO.GE.S.I. per il tramite di Alpi Acque – la quale, per effetto delle modifiche dello statuto sociale in corso di approvazione, sarà società *in house* dei Comuni soci e quindi sottoposta al loro controllo analogo congiunto – non sia da ritenere compreso nella sfera applicativa dell'art. 5 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175,

recante il Testo Unico in materia di Società a Partecipazione Pubblica (di seguito "TUSP"), perché avviene, come disposto dal comma 1 di tale art. 5, «*in conformità a espresse previsioni legislative*», stante la doverosità della partecipazione del Comune, anche in forma indiretta, al capitale di CO.GE.S.I., affidataria *in house* del S.I.I. nell'ATO n. 4 Cuneese di cui il Comune è parte, ai fini della compiuta attuazione nel territorio comunale del modello organizzativo del S.I.I. già da tempo scelto, voluto e deliberato dall'ATO.

In ogni caso, il Comune di Verzuolo ha rappresentato, nella deliberazione in esame, di avere valutato che la partecipazione indiretta del Comune a CO.GE.S.I., per il tramite di Alpi Acque e congiuntamente agli altri Comuni soci di questa, risulta la soluzione più vantaggiosa rispetto all'ipotesi alternativa della partecipazione diretta del Comune a CO.GE.S.I., posto che la partecipazione diretta del Comune, così come degli altri Comuni oggi soci di Alpi Acque, al capitale di CO.GE.S.I. comporterebbe tutta una serie di criticità, fra cui, in particolare, si porrebbe in contrasto con gli stessi obiettivi del modello organizzativo del S.I.I. deliberato dall'ATO n. 4 Cuneese, il quale postula – come sopra illustrato – la presenza di società operative territoriali partecipate direttamente dai Comuni e consorziate in CO.GES.I., 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.

Viene, comunque, rappresentata dal Comune, con riguardo all'acquisto della partecipazione indiretta in CO.GE.S.I. tramite Alpi Acque la convenienza e la sostenibilità sotto i profili patrimoniale, della soddisfazione degli utenti, della *governance* e tariffario e la conseguente rispondenza a princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, nonché 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.

Infine, viene riferito che lo schema dell'atto deliberativo in esame è stato prudenzialmente sottoposto a «*consultazione pubblica*», ai sensi del comma 2, ultimo periodo, dell'art. 5 TUSP, ancorché – come già ricordato – l'Ente riteneva che si tratti di norma non considerata applicabile alla fattispecie; tale consultazione pubblica è avvenuta mediante avviso all'Albo pretorio *on line* sul sito istituzionale del Comune e pubblicazione nella sezione Amministrazione Trasparente, senza che siano pervenute osservazioni.

Allo stesso modo, in termini prudenziali, è stata effettuata la trasmissione della deliberazione in esame all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato e a questa Sezione regionale di controllo, ai sensi del comma 3 dell'art. 5 TUSP, pur nella convinzione che si tratti di norma non ritenuta applicabile alla fattispecie.

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*".

Ne consegue che la deliberazione adottata dal Comune di Verzuolo, comportando l'acquisto *ex novo*, indiretto, di una partecipazione in società consortile, *rientrerebbe* nel perimetro di applicazione dell'art. 5, comma 3, TUSP.

Tuttavia, in argomento, deve essere precisato che, a norma del primo comma dell'art. 5 in parola, come modificato dall'art. 11 Legge n. 118/2022, in forza del quale "***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" (enfasi aggiunta), il soggetto pubblico tenuto all'applicazione della disposizione in esame risulta esonerato dal rigoroso onere di motivazione analitica del provvedimento di costituzione di una società o di acquisto di partecipazioni, su cui, peraltro, si basa la nuova e peculiare attività di controllo intestata alla Corte dei conti secondo il comma 3 modificato, nei casi in cui tali operazioni avvengano "*in conformità a espresse previsioni legislative*"; con il conseguente venir meno anche della peculiare forma di controllo tipizzata dall'art. 5 TUSP nel testo novellato, ma fermi restando i poteri di controllo esercitabili ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016, in sede di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche.

Nel caso di specie, come si è visto, il Consiglio comunale dell'Ente in parola, con il provvedimento in esame, ha deliberato l'acquisizione indiretta, tramite la propria Società partecipata Alpi Acque S.p.a., della partecipazione nella Società CO.GE.SI. S.c.r.l., in attuazione della deliberazione n. 12 del 7/05/2018 dell'Ente di Governo dell'Ambito Territoriale Ottimale n. 4 Cuneese, con la quale è stata approvata la scelta della forma di gestione per l'affidamento del servizio idrico integrato nell'Ambito medesimo in una società interamente pubblica *in house* a tipologia consortile, nonché della successiva deliberazione n. 6 del 27/03/2019, con la quale la Conferenza dell'Autorità d'Ambito ha affidato la gestione del servizio idrico integrato dell'Ambito Territoriale Ottimale n. 4 Cuneese alla società consortile interamente pubblica CO.GE.SI. S.c.r.l. sino al 31 dicembre 2047.

In argomento, pare opportuno, in questa sede, ricostruire brevemente la disciplina che riguarda la gestione del servizio idrico integrato e, in particolare, delle disposizioni contenute nella parte Terza del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, (c.d. Codice dell'Ambiente), intitolata "Gestione delle risorse idriche".

L'art. 141, comma 2, del D.Lgs. n. 152/2006 definisce il servizio idrico integrato come "*l'insieme dei servizi pubblici di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue*", stabilendo che lo stesso deve essere gestito secondo principi di efficienza efficacia ed economicità, nel rispetto delle norme nazionali e comunitarie.

L'art. 142, comma 2, prevede che "*gli enti locali svolgono le funzioni di organizzazione del servizio idrico integrato, di scelta della forma di gestione, di determinazione e modulazione delle tariffe all'utenza, di affidamento della gestione e relativo controllo, attraverso l'ente di governo dell'ambito*".

In merito all'organizzazione del servizio, l'art. 147 dispone che lo stesso debba essere organizzato sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni e che gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche.

Il comma 2-*bis* prevede che l'affidamento del servizio idrico integrato deve avvenire in ambiti territoriali, comunque, non inferiori agli ambiti territoriali corrispondenti alle province o alle città metropolitane, fatte salva la possibilità di gestione del servizio in forma autonoma in alcuni casi eccezionali legati alla particolari caratteristiche del territorio dei Comuni serviti per i quali l'adesione alla gestione unica non risulterebbe efficiente (letta a) e b) del comma 2-*bis* dell'art. 147).

Rileva, inoltre, l'art. 149-*bis*, primo comma, il quale 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. L'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale*".

Dalle norme sopra richiamate si evince dunque, in sintesi, che gli enti locali esercitano le funzioni di gestione del servizio idrico integrato attraverso l'Ente di governo dell'Ambito cui partecipano obbligatoriamente e a cui spetta la scelta del modello di gestione che può coincidere anche con l'affidamento ad una società *in house*.

A livello regionale, la Regione Piemonte, con L.R. n. 13/1997 e L.R. n. 7/2012, ha individuato 6 Ambiti Territoriali Ottimali, tra cui l'ATO n. 4 Cuneese, gestiti da altrettante Conferenze d'Ambito che operano in nome e per conto degli Enti locali associati (Province e Comuni), secondo modalità definite da apposita convenzione.

Con specifico riferimento al caso di specie in esame, il Comune di Verzuolo ha precisato che, pertanto, la scelta di affidare l'erogazione del servizio idrico integrato ad una società consortile (CO.GE.SI.), secondo le modalità sopra descritte, è stata fatta a livello di Ambito Territoriale Ottimale n. 4 Cuneese, ai sensi di quanto espressamente previsto dall'art. 149-*bis*, comma 1, del D.Lgs. n. 152/2006 (c.d. Codice dell'Ambiente), sopra richiamato.

Fra le varie modalità di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica previste dall'ordinamento europeo, vi è anche l'affidamento diretto per la

gestione *in house*; l'art. 149-*bis*, primo comma, ultimo periodo, del D.Lgs. n. 152/2006, come già ricordato, prevede espressamente tale possibilità: "*L'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale"* (in argomento, v., altresì, la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 108/2016/PAR del 22 aprile 2016).

In tema si ricorda che la giurisprudenza amministrativa, pronunciatasi in materia di affidamento del servizio idrico, ha ribadito i precetti espressi dalle leggi che regolano la materia; in particolare, si è affermato l'obbligo di adesione all'autorità d'ambito da parte dei vari comuni interessati e il principio per cui spetta all'ente di governo individuare la figura gestoria più opportuna mediante la quale provvedere alla gestione del servizio idrico integrato. Le decisioni assunte dall'ente di governo sono vincolanti per i comuni aderenti e, del resto, non bisogna dimenticare che tali decisioni sono assunte tramite votazioni espresse dagli stessi rappresentanti degli enti locali, secondo le modalità stabilite dalle convenzioni di istituzione degli enti di governo (così, cfr. Consiglio di Stato, Sezione quinta, n. 4478/2005; T.A.R. Piemonte, n. 1229/2016: sul punto, in questi termini, si richiama la pronuncia della Sezione scrivente n. 108/2022/SRCPIE/PAR del 26 settembre 2022 e giurisprudenza ivi citata).

Ne deriva, pertanto, che, con riguardo al servizio idrico integrato, in relazione all'obbligo partecipativo alla società *in house* individuata dall'ente di governo, non paiono esservi dubbi: le disposizioni di riferimento sopra citate lo prevedono espressamente (v. l'ultimo periodo dell'art. 149-*bis*); la stessa giurisprudenza stabilisce che spetta all'ente di governo individuare la figura gestoria più opportuna, sicché il singolo comune non è più competente e legittimato a costituire in proprio alcuna società o struttura consortile a cui affidare, con gara o meno, la gestione del servizio idrico (v. T.A.R. Piemonte, cit.; cfr., in tal senso, la pronuncia della Sezione scrivente n. 108/2022/SRCPIE/PAR cit.).

Risulta, pertanto, che, con riguardo al caso di specie, l'acquisto di partecipazione, anche indiretta, nella società *in house* che gestisce il servizio idrico integrato ai sensi della normativa di riferimento rientri fra le eccezioni di cui al comma 1 dell'art. 5 del TUSP nel testo novellato, in quanto acquisto di partecipazione avvenuto "*in conformità a espresse previsioni legislative*", le quali, anzi, nella particolare ipotesi in esame, come si è visto, prevedono l'obbligo della partecipazione in capo ai Comuni ricompresi nell'ambito territoriale ottimale; con la conseguenza del venir meno dell'obbligo di motivazione analitica di cui allo stesso comma e, quindi, del presupposto per procedere alla peculiare forma di controllo di cui all'art. 5, comma 3, del TUSP, fermi restando i poteri di controllo che saranno esercitati ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016, in sede di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche (v., in tal senso, l'orientamento

consolidato della Sezione scrivente: deliberazioni n. 199/2022/SRCPIE/PASP del 2 dicembre 2022, n. 218/2022/SRCPIE/PASP del 14 dicembre 2022, n. 34/2023/SRCPIE/PASP del 10 marzo 2023).

In argomento, per completezza, occorre richiamare, sul tema in parola, anche gli orientamenti delle altre Sezioni regionali di controllo; in particolare, si richiama la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna (n. 95/2023/PASP del 27 luglio 2023), la quale, in caso di costituzione/partecipazione a società in attuazione di decisione dell'Autorità d'ambito per il servizio idrico integrato, ha ritenuto che non sussista il requisito dell'ammissibilità soggettiva, in quanto, nel vigente quadro normativo, i comuni partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, ed è in seno a quest'ultimo che assumono le decisioni in merito all'affidamento del servizio; il principio di unicità del servizio idrico integrato comporta, per i singoli comuni, l'obbligo di partecipare alla gestione unitaria, che si configura come atto dovuto, con conseguente adesione anche alla società *in house* o mista come gestore dell'ente d'ambito (v., in tal senso, Cons. Stato, Sez. II, sent. n. 7476/2021): non residua, pertanto, alcun potere di autodeterminazione, essendo ogni competenza demandata all'ente di governo dell'ambito territoriale.

In termini almeno in parte differenti, poi, altre Sezioni regionali di controllo, pur riconducendo anch'esse le operazioni di acquisizione di una partecipazione in una società affidataria della gestione del servizio idrico integrato incaricata dall'Autorità d'Ambito all'eccezione prevista dal comma 1 art. 5 del D.Lgs. n. 175/2016, ritengono che al singolo ente locale sia consentito di motivare *per relationem*, richiamando cioè la deliberazione dell'ente di governo, qualora quest'ultima contenga una effettiva motivazione analitica in ordine ai profili prescritti dalla norma di riferimento (v. le deliberazioni della Sezione regionale di controllo per la Sicilia n. 218/2023/PASP del 25 luglio 2023 e n. 174/2023/PASP del 16 giugno 2023, per la quale "*risulta integrata la specifica eccezione, di cui al primo comma dell'articolo 5 TUSP, per cui l'atto deliberativo, conforme ad espressa previsione di legge, non è soggetto all'obbligo di analitica motivazione in ordine a "necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, … 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 … della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa" né, in una prospettiva ermeneutica di carattere letterale, sistematico e teleologico, alle previsioni di cui al comma 2, ovvero dare "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" e sottoporre lo "schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica*"; nello stesso

senso, cfr. le deliberazioni della Sezione regionale di controllo per il Molise n. 17-18-19/2023/PASP del 21 marzo 2023).

Secondo un altro orientamento, invece, le fattispecie in esame, in cui l'acquisizione della partecipazione è conseguenza di una decisione dell'Autorità d'Ambito, non rientrerebbero nell'ambito applicativo dell'eccezione di cui comma 1 dell'art. 5 del TUSP e sarebbero, pertanto, comunque assoggettate all'onere di motivazione analitica (v. le deliberazioni della Sezione regionale di controllo per la Campania n. 171/2024/PASP del 30 agosto 2024, della Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 206/2024/PASP del 22 maggio 2024). Anche in tali pronunce si evidenzia, comunque, come residuino scarsi spazi di discrezionalità in capo al singolo ente partecipante e si ammette che l'obbligo di motivazione analitica possa essere assolto *per relationem* (v. deliberazione n. 171/2024/PASP cit.).

Occorre, infine, richiamare, in argomento, la recente deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo (n. 43/SSRRCO/QMIG/2024 del 7 giugno 2024) che si è pronunciata in funzione nomofilattica in relazione ad altra fattispecie (riguardante atti deliberativi aventi ad oggetto l'adesione di una pubblica amministrazione ad un Gruppo di azione locale – GAL - costituito in forma societaria).

Pur occupandosi le Sezioni Riunite in sede di controllo di un caso diverso rispetto a quello in esame, la "*ratio*", individuata nella motivazione dell'inciso di cui all'art. 5, comma 1, TUSP ("*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***") e fondante il principio di diritto espresso nel dispositivo, può considerarsi applicabile anche alla fattispecie in esame ancorché - a parere del Collegio -, con esiti diversi rispetto a quanto rappresentato sul punto dall'orientamento della Sezione regionale di controllo per la Campania nella deliberazione n. 171/2024/PASP sopra citata.

Rileva l'affermazione delle Sezioni riunite secondo cui "*il citato regime di esonero opera nei casi in cui* ***sussista un intervento diretto del legislatore, teso a delineare o autorizzare espressamente una specifica operazione societaria****.*

*In primo luogo, milita in tale direzione il dato letterale del richiamato primo periodo dell'art. 5 TUSP, laddove, affinché possa escludersi l'applicazione dell'onere di analitica motivazione, è richiesta una esplicita connessione tra previsione legislativa e specifica operazione societaria da realizzare, sia essa di costituzione o di acquisto di partecipazioni (cfr. Sez. reg. contr. Toscana n. 153/2023/PASP). In secondo luogo, questa ricostruzione appare coerente con la ratio dell'assetto regolamentare degli atti deliberativi in ambito societario, già sopra richiamata; più in dettaglio****, nei casi eccezionali in cui la scelta***

di compiere una determinata operazione societaria sia adottata o disciplinata dallo stesso legislatore, gli spazi di azione della pubblica amministrazione si riducono all'attuazione della volontà compendiata nell'atto primario*. Da ciò consegue, coerentemente, che in tali fattispecie si giustifica un sostanziale affievolimento dell'onere di motivazione in merito ai presupposti giuridici ed economici per il ricorso allo strumento societario da parte dell'ente pubblico partecipante, essendo tali valutazioni già compiute a monte dal legislatore e potendo l'atto deliberativo limitarsi a dare conto della relativa conformità all'espressa previsione normativa a monte.* ***Diversamente, deve ritenersi che non integrino il regime derogatorio di cui al citato art. 5, c. 1, TUSP gli interventi legislativi che si limitino ad attribuire alla pubblica amministrazione la facoltà di costituire società o acquisire partecipazioni in determinati ambiti settoriali. In questi casi, infatti, la previsione normativa non disciplina concrete operazioni societarie, ma, rimanendo sul piano generale ed astratto, individua alcune specifiche attività che possono essere svolte dalle amministrazioni con lo strumento societario, enucleando in modo più preciso le fattispecie già elencate all'art. 4, c. 2, TUSP o aggiungendone di ulteriori***" (enfasi aggiunta).

Orbene, anche alla luce di tali considerazioni, deve ritenersi che la fattispecie all'odierno esame relativa al servizio idrico integrato, come regolata dal Codice dell'ambiente e dalla conseguente legislazione regionale, a differenza della fattispecie esaminata dalla pronuncia in parola e relativa alla costituzione dei c.d. Gruppi di azione locale (GAL) attraverso lo strumento societario – in cui, effettivamente, il ricorso a tale strumento, seppure previsto normativamente, non è necessitato ma costituisce un'opzione, una facoltà per gli stessi enti locali -, non prevede un'ipotesi di "*facoltà di costituire società o acquisire partecipazioni in determinati ambiti settoriali*" da parte dell'ente locale.

Al contrario, come già sopra ampiamente rappresentato, nel momento in cui l'ente di governo dell'ambito decide di adottare lo strumento del gestore soggetto societario *in house*, la cui disciplina è espressamente prevista dall'art. 149-*bis*, primo comma, ultimo periodo, del D.Lgs. n. 152/2006 ("*L'affidamento diretto può avvenire a favore di società interamente pubbliche, in possesso dei requisiti prescritti dall'ordinamento europeo per la gestione in house, comunque partecipate dagli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale"*), all'ente locale appartenente all'ambito non residua alcuna facoltà, alcuna scelta, ma la partecipazione a tale soggetto appare del tutto necessitata e obbligata, nonché, ormai, a seguito della scadenza delle varie proroghe che erano state concesse dal legislatore, anche non più rinviabile.

Si ritiene, altresì, che non valga ad indebolire tale affermazione la circostanza che l'ente di governo sia solo "formalmente" diverso dagli enti locali che vi partecipano, perché, al

contrario, l'ente di governo dell'ambito costituisce peculiare soggetto sia formalmente che sostanzialmente diverso dai singoli enti locali che vi partecipano, e ciò alla luce della stessa normativa prevista dal Codice dell'ambiente e sopra richiamata in materia di disciplina del servizio idrico integrato; peculiare soggetto, a cui tale disciplina riconosce tutta una serie di compiti che, appunto, non possono certo essere ricondotti in capo al singolo comune che a tale soggetto partecipa. Anzi è proprio la *ratio* connessa *al* "*principio di unicità della gestione per ciascun ambito territoriale ottimale*", enunciato all'art. 149-*bis*, primo comma, del D.Lgs. n. 152/2006, che giustifica la creazione di un soggetto diverso dai singoli comuni che compongono l'ambito, al cui ente di governo sono stati attribuiti peculiari compiti ai fini dell'organizzazione del servizio idrico integrato; con la conseguenza che, una volta effettuata la scelta delle modalità di gestione da parte dell'ente di governo dell'ambito, il singolo comune che partecipa all'ambito non può più discostarsene.

Del resto, anche le pronunce che propendono per non la riconducibilità della fattispecie in esame all'eccezione di cui all'art. 5, comma 1, TUSP, in concreto, come si è visto, ritengono sufficiente a soddisfare il requisito della motivazione analitica il rinvio "*per relationem*" a quanto rappresentato nei provvedimenti adottati proprio dall'ente di governo dell'ATO.

La Sezione, pertanto, alla luce di tutte le considerazioni sopra espresse, non ritiene di discostarsi dall'indirizzo finora espresso, ritenendo che nel caso di specie ricorra un'ipotesi di acquisto di partecipazione "in conformità a espresse previsioni legislative", di cui al D.Lgs. n. 152/2006.

La deliberazione adottata dal Comune di Verzuolo, di conseguenza, non rientra nel perimetro della disposizione di cui al novellato art. 5, comma 3, del D.Lgs. n. 175/2016, in quanto ricompresa nelle eccezioni di cui al primo comma del medesimo articolo.

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 consiliare n. 57 del 18 dicembre 2024 del Comune di Verzuolo (CN).

DISPONE

- la trasmissione della presente pronuncia, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Verzuolo (CN), nella sua qualità di legale rappresentante dell'Ente;

- 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 in Torino, nella Camera di consiglio del 27 febbraio 2025.

Il Relatore

Dott.ssa Laura Alesiani

LAURA
ALESIANI
CORTE DEI
CONTI
12.03.2025
16:24:33
GMT+01:00

Il Presidente

Dott.ssa Acheropita Mondera

ACHEROPITA
ROSARIA
MONDERA
CORTE DEI
CONTI
12.03.2025
23:27:41
GMT+01:00

Depositato in Segreteria il **13 marzo 2025**

Il Funzionario Preposto

Margherita Ragonese

MARGHERITA RAGONESE
CORTE DEI CONTI
13.03.2025 06:23:48 UTC