Deliberazione n. 281/2025/PASP

CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio del 3 dicembre 2025, composta dai seguenti Magistrati:

****

Paolo PELUFFO	Presidente
Tatiana CALVITTO	Primo Referendario
Antonio TEA	Primo Referendario
Mara ROMANO	Referendario – relatore

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

VISTO lo Statuto della Regione siciliana, approvato con decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 e convertito dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2;

VISTO il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana);

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTA la deliberazione adottata dalle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000 recante il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP);

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 del 3 novembre 2022;

VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (nel prosieguo, per brevità, TUSP);
VISTA la legge 5 agosto 2022, n. 118 recante "Delega al governo in materia di servizi pubblici locali";
VISTO il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica";
VISTO il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e, in particolare, il Titolo II della Parte Terza recante disciplina del "Servizio Idrico Integrato" (nel prosieguo, per brevità, anche SII);
VISTA la legge regionale 11 agosto 2015, n. 19 in materia di "Disciplina delle risorse idriche";
VISTO l'atto deliberativo del commissario ad acta dell'ATI di Messina n. 2 del 21 novembre 2025, trasmesso a questa sezione di controllo della Corte dei conti prot. n.8780 del 26 novembre 2025;
VISTA la deliberazione di questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti n. 218/2023/PASP;
VISTA l'ordinanza n. 123/2025, con la quale il Presidente aggiunto di questa Sezione ha convocato l'Adunanza per l'odierna Camera di Consiglio;
UDITA la relatrice, Dott.ssa Mara Romano;
ha emesso la seguente

DELIBERAZIONE

PREMESSO IN FATTO

Con nota prot. 8780 del 26 novembre 2025, il Direttore Generale dell'Assemblea Territoriale Idrica di Messina ha trasmesso a questa Sezione di Controllo, ai sensi dell'art. 5, comma 3, TUSP, la delibera del Commissario ad Acta n. 2 del 21/11/2025, avente ad oggetto: "Approvazione Relazione ex art. 14 del D.Lgs. 201/2022 - Scelta della forma di gestione mediante l'affidamento a società mista pubblica privata con gara a doppio oggetto - Approvazione PEF asseverato".
Nella citata deliberazione del Commissario ad acta viene rappresentato che:
- con legge regionale 11 agosto 2015, n. 19 in materia di "Disciplina delle risorse idriche", sono state istituite le Assemblee Territoriali Idriche (ATI) nel territorio della Regione Siciliana disponendo, al comma 2 dell'art. 3, il trasferimento delle funzioni già attribuite alle Autorità

d'Ambito territoriale ottimale di cui all'articolo 148 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e successive modifiche ed integrazioni;

- con Decreto Assessoriale n. 75 del 29/01/2016 dell'Assessore Regionale per l'Energia e i Servizi di Pubblica Utilità, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana n. 7 del 12/02/2016, in attuazione dell'art. 3, comma 1, della L.R. 11 agosto 2015 n. 19, sono stati individuati i confini dei nove Ambiti territoriali ottimali, in coincidenza con la delimitazione già esistente ai sensi del D.P. Reg. n. 114 del 16 maggio 2001 e successivo D.P. Reg. n. 16 del 29 gennaio 2002 e, pertanto, per quanto attiene l'ATI di Messina, coincidente con i limiti territoriali del Libero Consorzio Comunale di Messina;

- con deliberazione dell'Assemblea dei Sindaci n. 9 del 6 giugno 2022 è stato adottato il Piano d'Ambito dell'ATI Messina, quale strumento di programmazione tecnica, economica e finanziaria previsto ai sensi dell'art. 149 del D.lgs. 152/2006;

- l'ATI Messina non ha provveduto ai sensi dell'art. 14, co. 1, del D.L. n. 115/2022 all'affidamento del Servizio Idrico integrato in osservanza dell'art. 149-bis del D.lgs. 152/2006 nei termini fissati. Pertanto, con Decreto del Presidente della Regione Siciliana n. 501 del 4 gennaio 2023, è stata nominata commissario ad acta dell'ATI di Messina, ai sensi dell'art. 14 del D.L. 115/22, la dott.ssa Rosaria Barresi "*con il compito di provvedere in via sostitutiva a tutti gli adempimenti propedeutici e consequenziali all'affidamento del servizio idrico integrato e all'avvio della piena operatività del gestore unico affidatario*";

- con deliberazione del Commissario ad acta n. 2 del 26 maggio 2023, il Piano d'Ambito e il relativo PEF sono stati aggiornati negli aspetti societari ed economico-finanziari, costituendo la base per l'avvio della procedura di gara a doppio oggetto finalizzata alla selezione del socio privato operativo della società Messinacque S.p.A.;

- con deliberazione del Commissario ad acta n. 1 del 13/02/2023 si è deciso di dare, tra l'altro, avvio alle procedure propedeutiche all'affidamento del Servizio Idrico Integrato, attraverso la costituzione di una nuova società mista a partecipazione pubblica maggioritaria, mediante la scelta del socio privato con una procedura ad evidenza pubblica previo predisposizione degli atti di cui all'art. 14 "Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale D.lgs. n. 201 /2022 - Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica";

- con deliberazione del Commissario ad acta n. 2 del 26 maggio 2023, il Piano e il PEF sono stati aggiornati negli aspetti societari ed economico-finanziari, costituendo la base per la

procedura di gara a doppio oggetto per la selezione del socio privato operativo della società Messinacque S.p.A.;

- con deliberazione del Commissario ad acta n. 3 del 26/05/2023 è stata approvata la Relazione ex art. 14 del D.Lgs. 201/2022 e l'asseverazione del Piano economico-finanziario e sulla base di tale Piano, nel giugno 2023, è stata bandita la procedura di gara a doppio oggetto, conclusasi a luglio 2024 con esito deserto;

- conseguentemente, con deliberazione del Commissario ad acta n. 2 dell'11 dicembre 2024, in considerazione del fatto che la procedura di gara a doppio oggetto per la selezione del socio privato operativo, pubblicata il 28 giugno 2023 e conclusa il 10 luglio 2024 era andata deserta, è stato disposto l'aggiornamento tecnico, economico e giuridico del Piano d'Ambito e del Piano Economico-Finanziario (PEF);

- con deliberazione del Commissario ad acta n. 1 del 4 novembre 2025 è stato approvato l'aggiornamento del Piano d'Ambito, comprensivo del nuovo Piano Economico-Finanziario (PEF), motivato dagli esiti della consultazione preliminare di mercato svolta ai sensi dell'art. 77 del D.lgs.36/2023, avviata a seguito della segnalazione dell'AGCM, nonché dalle ulteriori attività istruttorie espletate. Tali esiti hanno consentito di aggiornare, integrare e apportare miglioramenti funzionali, in piena coerenza con l'atto di pianificazione infrastrutturale e finanziario d'ambito, contribuendo alla revisione dello schema di Statuto e dei Patti Parasociali tra i soci pubblici e il socio privato della costituenda società mista affidataria della gestione del Servizio Idrico Integrato dell'ATO Messina, nonché allo schema di Regolamento per il controllo congiunto e al patto parasociale relativo all'esercizio del diritto di voto spettante agli Enti pubblici soci di Messinacque S.p.A., organizzata secondo il sistema dualistico.

Atteso che questa sezione di controllo della Corte dei conti con deliberazione n. 218/2023/PASP aveva espresso parere favorevole, ai sensi dell'art. 5 TUSP, sulla precedente deliberazione del Commissario ad acta n.3 del 26/05/2023 avente ad oggetto: "Approvazione Relazione ex art. 14 del D.Lgs. 201/2022 - Scelta della forma di gestione mediante l'affidamento a società mista pubblica privata", occorre procedere ad una nuova pronuncia ai sensi dell'art. 5 comma 3 D.lgs. 175/2016, essendo intervenuto un aggiornamento tecnico, economico e giuridico del Piano d'Ambito e del Piano Economico-Finanziario (PEF), di cui alla delibera del Commissario ad Acta n. 2 del 21/11/2025,

contenente la nuova Relazione ex art. 14 del D.Lgs. 201/2022 con la scelta della forma di gestione mediante l'affidamento a società mista pubblica privata con gara a doppio oggetto. A tale fine con nota istruttoria prot. 8920 del 02/12/2025 è stato richiesto all'ATI Messina di trasmettere la bozza dello statuto e degli eventuali accordi parasociali, nonché degli elementi essenziali del contratto di servizio e dei disciplinari e regolamenti di esecuzione che ne costituiscono parte integrante, da allegare all'avviso pubblico per la scelta del socio privato ai sensi dell'art. 17 del D.lgs. 175/2016.

L'Ente ha fornito la documentazione richiesta con nota prot. 8940 del 02/12/2025 unitamente alla delibera del commissario ad acta n. 3 del 21/11/2025 avente ad oggetto "*Approvazione dello schema di Statuto e dei Patti parasociali tra i soci pubblici ed il socio privato della costituenda società mista affidataria della gestione del Servizio Idrico Integrato dell'ATO Messina e dello schema di Regolamento per il controllo congiunto e patto parasociale per l'esercizio del diritto di voto spettante agli Enti pubblici che rivestono la qualità di soci della società Messinacque s.p.a., organizzata secondo il sistema dualistico*".

In particolare, lo schema di statuto della costituenda società Messinacque s.p.a. prevede come oggetto sociale "*l'erogazione del servizio di interesse generale di gestione del servizio idrico integrato come definito dal d.lgs. n. 152/2006 quale l'insieme dei servizi pubblici di captazione, sollevamento, trattamento, trasporto, fornitura, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili di fognatura e di depurazione delle acque reflue*" per l'ATI Messina di cui fanno parte tutti i comuni del territorio provinciale ad eccezione dei comuni di Alì, Antillo, Basicò, Casalvecchio Siculo, Condrò, Floresta, Frazzanò, Leni, Limina, Malfa, Malvagna, Mandanici, Mirto, Mojo Alcantara, Motta Camastra, Motta D'Affermo, Roccafiorita, Raccuja, Roccella Valdemone, Santa Domenica Vittoria, Santa Marina Di Salina, Tripi e Ucria, ai quali, ricorrendone i presupposti previsti dall'art. 147, co. 2-*bis,* del D. Lsg. 152/2006**,** è stata riconosciuta la gestione autonoma del S.I.I. per il c.d. "*regime di salvaguardia*" ex articolo 147, comma 2 bis del D. Lgs n. 152/2006.

Il capitale sociale della costituenda società viene determinato in € 3.500.000,00 (diviso in azioni del valore nominale di € 1,00 cadauna) di cui 51% detenuto dai soli Comuni ricadenti nell'ambito territoriale di attività della Società, o da società dai medesimi detenute anche congiuntamente in via totalitaria, e il 49% per la partecipazione del soggetto privato selezionato con procedura ad evidenza pubblica a norma delle disposizioni di cui all'art. 181, comma 3°, del D.Lgs 36/2023 ed in applicazione dei principi complessivamente dettati dal

Titolo I°, Parte I° del Libro I° del Codice dei Contratti pubblici, in possesso dei requisiti di qualificazione previsti da disposizioni legislative o regolamentari in relazione alla prestazione per cui la Società viene costituita, a norma dell'art. 17, del d.lgs. n.175/2016.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Quadro normativo di riferimento

1.1. Disciplina di cui all'art. 5, comma 3, del D.lgs. 175 del 19 agosto 2016 (c.d. TUSP)

L'art. 5, comma 3, del TUSP, prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione, diretta o indiretta, sia trasmesso dall'Amministrazione pubblica procedente (come definita dall'art. 2, comma 1, lett. a, TUSP) all' Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri attribuiti dall'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, la quale, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione, delibera in ordine alla sua conformità rispetto alle previsioni contenute nei commi 1 e 2 del medesimo articolo 5, nonché agli 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.

La novella normativa precisa che, qualora la Corte dei conti non si pronunci entro il prescritto termine di sessanta giorni, l'Amministrazione possa procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione (art. 5, comma 3, TUSP).

Il comma 4 dell'articolo in esame puntualizza che, in caso di parere in tutto o in parte negativo, l'Amministrazione pubblica, ove comunque interessata a procedere egualmente all'operazione societaria, sia tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere della magistratura contabile e a darne pubblicità nel proprio sito internet istituzionale.

In ordine al controllo di cui all'art. 5 comma 3 TUSP, è stata individuata la sussistenza di precisi presupposti soggettivi e oggettivi che legittimano l'intervento della magistratura contabile.

Con riferimento alla legittimazione soggettiva, il TUSP, attraverso il combinato disposto dell'art. 1, comma 1, e dell'art. 2, comma 1, lett. a), riconduce nel proprio campo applicativo «le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale».

Quanto, invece, al presupposto oggettivo, l'art. 5, comma 3, del TUSP enuncia puntualmente le tipologie di atti che devono essere trasmessi all'esame della Corte dei conti, con specifico riferimento alla «costituzione di una società a partecipazione pubblica» o all'«acquisto di partecipazioni, anche indirette» da parte di Amministrazioni pubbliche, in quanto provvedimenti idonei a determinare «la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi».

Circa i parametri del controllo sull'operazione societaria, occorre rammentare i vincoli tipologici e finalistici individuati dal legislatore, unitamente all'onere di analitica motivazione.

Sotto il primo profilo, gli articoli 3 e 4 del TUSP dispongono, rispettivamente, che «le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa» (art. 3, comma 1, TUSP) e che «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» (art. 4, comma 1, TUSP), cui segue una specifica elencazione di attività entro il cui perimetro è consentito alle società pubbliche di operare (art. 4, comma 2, TUSP).

Sotto il secondo profilo, l'art. 5 TUSP impone un rigoroso onere motivazionale dell'atto amministrativo di costituzione di una società o acquisizione di partecipazione societaria da parte di una pubblica amministrazione, sottoponendolo all'esame della Corte dei conti, "per intercettare tempestivamente eventuali criticità, esprimendo valutazioni che potrebbero emergere in sede di controllo sui piani di razionalizzazione ex art. 20 TUSP" (cfr. deliberazione Corte dei conti Sezioni Riunite in sede di controllo n. 16/SSRRCO/QMIG/22).

In particolare, il controllo di cui all'art. 5, comma 3, TUSP 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 dall'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.

1.2. Normativa generale in tema di Servizi pubblici locali di rilevanza economica di cui D.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201

Con riferimento al caso di specie che attiene alla costituzione di una società mista pubblico-privata per la gestione del Servizio Idrico Integrato, occorre richiamare l'art. 14 del D.lgs. 201/2022, il quale, dopo avere elencato le diverse modalità di gestione del servizio pubblico locale (affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, affidamento a società mista, affidamento a società in house e 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), stabilisce che "*Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l'ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l'ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l'ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all'articolo 30*".

Inoltre, il comma 3 dell'art. 14 del D.lgs. 201/2022 prescrive che "*Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, in un'apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell'Unione europea per la forma di affidamento prescelta, nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni.*

1.3. Normativa specifica del Servizio Idrico Integrato di cui al D.lgs. 152/2006 "Norme in materia ambientale".

Il Codice dell'Ambiente (D.lgs. 152/2006) attribuisce 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*" agli Enti Locali: queste attività dovevano essere esercitate "attraverso l'ente di governo dell'ambito" (articolo 142, comma 3 del D.lgs. 152/2006).

A seguito della soppressione (ad opera dell'art. 2, comma 186-bis della Legge 191/2009) delle Autorità d'ambito territoriali ottimali e dell'abrogazione dell'articolo 148 del D.lgs. 152/2006 è stato demandato alle Regioni il compito di procedere all'attribuzione delle funzioni "*già esercitate dalle Autorità, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza*".

Il successivo art. 147 impone che i servizi idrici siano "*organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni*".

La necessità di organizzazione e gestione dei servizi idrici con riferimento ad ambiti territoriali di dimensioni sovracomunali, inoltre, è in linea anche con la previsione di cui all'art 3 bis, del D.L. 138/2011, convertito con modificazioni dalla L. 14 settembre 2011, n. 148 il quale prevede che: "*A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012*".

Per quanto attiene alla competenza all'affidamento della gestione del Servizio Idrico Integrato, vanno richiamati gli artt. 147 e 149- bis D.lgs. 152/2006 ai sensi dei quali ogni attribuzione al riguardo è assegnata ai Comuni che sono tenuti al relativo esercizio obbligatoriamente in forma associata, attraverso l'ente di governo dell'ambito (EGATO).

In particolare, l'art. 147 (organizzazione territoriale del servizio idrico integrato) del D.lgs. 152/2006 stabilisce che *"I servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36... 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, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'articolo 143, comma 1".*

L'art. 149 bis riguardo all' affidamento del servizio, prescrive 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. Alla successiva scadenza della gestione di ambito, al fine di assicurare l'efficienza, l'efficacia e la continuità del servizio idrico integrato, l'ente di governo dell'ambito dispone l'affidamento al gestore unico di ambito entro i sei mesi antecedenti la data di scadenza dell'affidamento previgente. Il soggetto affidatario gestisce il servizio idrico integrato su tutto il territorio degli enti locali ricadenti nell'ambito territoriale ottimale.

1.4. Normativa per la costituzione delle società miste pubbliche-private

La normativa di riferimento ai fini della costituzione delle società miste pubbliche-private è rappresentata dall'art. 17 del D.lgs. 175/2016 (TUSP) il quale statuisce espressamente che:

"Nelle società a partecipazione mista pubblico-privata, la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al trenta per cento e la selezione del medesimo si svolge con procedure di evidenza pubblica a norma dell'articolo 5, comma 9, del decreto legislativo n. 50 del 2016 e ha ad oggetto, al contempo, la sottoscrizione o l'acquisto della partecipazione societaria da parte del socio privato e l'affidamento del contratto di appalto o di concessione oggetto esclusivo dell'attività della società mista.

Il socio privato deve possedere i requisiti di qualificazione previsti da norme legali o regolamentari in relazione alla prestazione per cui la società è stata costituita. All'avviso pubblico sono allegati la bozza dello statuto e degli eventuali accordi parasociali, nonché degli elementi essenziali del contratto di servizio e dei disciplinari e regolamenti di esecuzione che ne costituiscono parte integrante. ll bando di gara deve specificare l'oggetto dell'affidamento, i necessari requisiti di qualificazione generali e speciali di carattere tecnico ed economico-finanziario dei concorrenti, nonché il criterio di aggiudicazione che garantisca una valutazione delle offerte in condizioni di concorrenza effettiva in modo da individuare un vantaggio economico complessivo per l'amministrazione pubblica che ha indetto la procedura. I criteri di aggiudicazione possono includere, tra l'altro, aspetti qualitativi ambientali, sociali connessi all'oggetto dell'affidamento o relativi all'innovazione.

La durata della partecipazione privata alla società, aggiudicata ai sensi del comma 1 del presente articolo, non può essere superiore alla durata dell'appalto o della concessione. Lo statuto prevede

meccanismi idonei a determinare lo scioglimento del rapporto societario in caso di risoluzione del contratto di servizio.

Nelle società di cui al presente articolo:

-gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile al fine di consentire il controllo interno del socio pubblico sulla gestione dell'impresa;

-gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici partecipanti e ai soci privati di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile, e derogare all'articolo 2479, primo comma, del codice civile nel senso di eliminare o limitare la competenza dei soci;

-gli statuti delle società per azioni possono prevedere l'emissione di speciali categorie di azioni e di azioni con prestazioni accessorie da assegnare al socio privato;

-i patti parasociali possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'articolo 2341-bis, primo comma, del codice civile, purché entro i limiti di durata del contratto per la cui esecuzione la società è stata costituita.

Nel rispetto delle disposizioni del presente articolo, al fine di ottimizzare la realizzazione e la gestione di più opere e servizi, anche non simultaneamente assegnati, la società può emettere azioni correlate ai sensi dell'articolo 2350, secondo comma, del codice civile, o costituire patrimoni destinati o essere assoggettata a direzione e coordinamento da parte di un'altra società.

Alle società di cui al presente articolo che non siano organismi di diritto pubblico, costituite per la realizzazione di lavori o opere o per la produzione di beni o servizi non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di concorrenza, per la realizzazione dell'opera pubblica o alla gestione del servizio per i quali sono state specificamente costituite non si applicano le disposizioni del decreto legislativo n. 50 del 2016, se ricorrono le seguenti condizioni:

-la scelta del socio privato è avvenuta nel rispetto di procedure di evidenza pubblica;

il socio privato ha i requisiti di qualificazione previsti dal decreto legislativo n. 50 del 2016 in relazione alla prestazione per cui la società è stata costituita;

-la società provvede in via diretta alla realizzazione dell'opera o del servizio, in misura superiore al 70% del relativo importo."

1.5. Alla luce dell'inquadramento giuridico sopra rappresentato, può procedersi allo scrutinio dell'atto deliberativo trasmesso dall'ATI Messina, al fine di verificarne la

conformità alle richiamate disposizioni, che concorrono a delineare il perimetro e l'oggetto della specifica funzione svolta da questa magistratura contabile.

2. Presupposti di ammissibilità del controllo ex art. 5 comma 3 TUSP

In via preliminare, si rileva che nella fattispecie in esame ricorrono i presupposti soggettivi e oggettivi per l'attivazione della funzione di controllo da parte di questa Sezione regionale.

2.1. Riguardo al **profilo soggettivo,** l'ATI Messina è ascrivibile al novero delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (art. 2, comma 1, TUSP).

In proposito si rammenta che con la Legge regionale dell'11 agosto 2015 n. 19 all'art. 3 comma 2 sono state istituite le ATI (Assemblee Territoriali Idriche), quali Enti di Governo degli ambiti territoriali ottimali (EGATO) della regione Sicilia.

Come diffusamente espresso nella precedente pronuncia di questa sezione di controllo n. 218/2023/PASP, la giurisprudenza costituzionale ed amministrativa ha da tempo chiarito che l'ATO è una struttura organizzativa dotata di una distinta soggettività giuridica. In particolare, la giurisprudenza amministrativa ha affermato che "è indiscutibile il riconoscimento di un'autonoma soggettività all'A.T.O." (cfr. Cons. Stato, Sez. V, n. 5243 del 2009; Sez. VI, n. 2948 del 2007; Cons. Stato, Sez. VI, n. 3236 del 2015). In tale senso si è espressa anche la Corte costituzionale n.226/2023 secondo cui l'ATO in quanto ente locale rientra indubbiamente tra le pubbliche amministrazioni, enti pubblici e loro aziende o strutture.

Si ribadisce, pertanto, come nella precedente pronuncia 218/2023/PASP, che deve ritenersi che le ATI (ex ATO), quali Enti pubblici locali non economici, rientrano nel perimetro delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 1, comma 2, del D.lgs. 30 marzo 2001 n. 165.

Si osserva, inoltre, che nel caso di specie è stato rispettato il requisito della competenza dell'organo abilitato a esprimere la volontà dell'ente circa la costituzione della società a partecipazione pubblica ai sensi dell'art. 7, comma 1, lett. d, TUSP («*La deliberazione di partecipazione di un'amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con: […] d) deliberazione dell'organo amministrativo dell'ente, in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche* ») essendo stata adottata la deliberazione in esame da parte del Commissario ad acta nominato con Decreto del Presidente della Regione n. 501 del 4 gennaio 2023 con poteri sostitutivi dell'ATI Messina ai sensi dell'art. 14 del D.L. 115/2022.

2.2. Sotto il **profilo oggettivo** l'atto deliberativo del Commissario ad acta n. 2 e n. 3 del 21 novembre 2025 concerne la volontà dell'Ente di costituire la società mista pubblico privata Messinacque s.p.a. rientrante nel perimetro applicativo dell'art. 5, comma 1, TUSP.

3. Profili procedimentali

Dal punto di vista procedimentale, la costituzione della società mista pubblico privata è stata preceduta dalla Consultazione preliminare di mercato ai sensi dell'art. 77 e 78 del D.Lgs. 36/2023 propedeutica all'eventuale esperimento di una procedura di gara per la selezione del socio privato operativo della costituenda società Messinacque S.p.A., alla quale sarà affidata la concessione del "Servizio Idrico Integrato per l'Ambito Territoriale di Messina".

Inoltre, tale atto deliberativo è stato pubblicato sul sito dell'amministrazione pubblica partecipante ai sensi dell'art. 7, comma 4, TUSP (L'atto deliberativo è pubblicato sui siti istituzionali dell'amministrazione pubblica partecipante»).

4. Necessità della costituzione della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4 TUSP

Come precedentemente ricordato al paragrafo 1.1. circa i parametri di controllo sull'operazione societaria, l'art. 5 comma 3, TUSP richiede che la Corte dei conti verifichi che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine alla necessità della costituzione della società per il perseguimento delle finalità istituzionali, come declinate dall'art. 4 del medesimo TUSP.

A tale riguardo, giova rammentare, che l'art. 4 cit. , dopo aver richiamato il generale divieto per le amministrazioni pubbliche di costituire (o di partecipare a) *"società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali"* (comma 1), autorizza la costituzione di società da parte delle pp.aa. esclusivamente per lo svolgimento delle attività così indicate (comma 2):

"a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;

b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;

c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto

legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;

d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento

e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016".

In merito alla costituzione della società mista pubblico-privata Messinacque s.p.a., volta alla gestione unitaria del SII dell'ATI Messina, si rinviene la compatibilità con le finalità istituzionali dell'Ente, atteso che il Codice Ambiente (D.lgs. 152/2006) attribuisce 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*" agli Enti Locali che le esercitano "*attraverso l'ente di governo dell'ambito*" (articolo 142, comma 3 del D.lgs. 152/2006) e che la necessità di organizzazione e gestione dei servizi idrici con riferimento ad ambiti territoriali di dimensioni sovracomunali è in linea anche con la previsione di cui all'art 3 bis, del D.L. 138/2011, convertito con modificazioni dalla L. 14 settembre 2011, n. 148 il quale prevede che: "*A tutela della concorrenza e dell'ambiente, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano organizzano lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012*".

Inoltre, nel caso di specie assume rilevanza anche la normativa nazionale applicabile alle c.d. società miste, anche denominate partenariati pubblico privati di tipo istituzionale.

Tale forma di affidamento, già prevista all'interno del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali (TUEL) (art. 113, comma 5), non aveva mai ricevuto una piena e compiuta codificazione in termini procedurali e descrittivi, così da essere oggetto di diversi interventi regolatori e giurisprudenziali, sia delle autorità nel settore degli appalti pubblici (AVCP prima e ANAC poi) che dei tribunali amministrativi di ogni grado.

Con il recente D.lgs. n. 36/2023, il Legislatore ha inteso conferire un forte impulso all'utilizzo dell'istituto, ove si consideri che è stato esteso l'ambito applicativo delle forme di partenariato

pubblico privato contrattuale e istituzionale. L'obiettivo della riforma è quello di rendere il PPP «più attrattivo per amministrazioni, operatori economici ed investitori istituzionali) ed evitare politiche di bilancio che, in passato, hanno incentivato l'uso distorto dello strumento in esame (cfr. relazione di accompagnamento al D.lgs. n. 36/2023).

In particolare, nel nuovo Codice dei contratti, il partenariato pubblico privato (PPP) viene disciplinato dagli artt. 174 e 175 che sostituiscono integralmente gli articoli 179, 180, 181 e 182 del D.lgs. n. 50/2016 relativi alla previgente disciplina generale dell'istituto in questione.

Sul piano sistematico, il nuovo Codice chiarisce la distinzione tra il PPP di tipo puramente contrattuale (regolato dallo stesso D.lgs. n. 36/2023) e il PPP di tipo istituzionale (regolato dal T.U. sulle società partecipate di cui al D.lgs. n. 175/2016).

Nello specifico, con riferimento alla distinzione tra partenariato pubblico privato di tipo contrattuale e di tipo istituzionale, la Relazione illustrativa del nuovo Codice precisa che in considerazione delle differenze intercorrenti tra i due istituti sono stati introdotti «due corpi normativi separati: i) il Codice dei contratti si occupa del modello partenariale basato sui legami contrattuali delle parti contraenti, di tipo sinallagmatico; ii) il testo unico sulle società partecipate (decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175) e le altre norme speciali di settore si occupano del 'PPP istituzionalizzato" connotato dalla creazione di un'entità terza da parte del partner privato e del soggetto pubblico, di cui costituiscono l'esempio più noto le società miste.

L'amministrazione procedente evidenzia che l'art. 14 del D.lgs. 201/2022 contempla la costituzione della società mista pubblico-privata tra le ipotesi alternative all'affidamento a società in house o all'affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, per la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, tra i quali rientra il Servizio Idrico Integrato.

5. Onere motivazionale con riguardo alla sostenibilità finanziaria

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 cit.). Sotto il profilo oggettivo, la "sostenibilità finanziaria" deve

essere puntualmente analizzata dall'amministrazione procedente con riferimento alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economicofinanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. Ciò comporta che l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione delle partecipazioni dovrebbe essere 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 riguardo ai fattori più rilevanti, come ad esempio, la natura dei ricavi e la relativa fonte, l'evoluzione dei costi, gli indicatori di bilancio quali redditività, liquidità ed indebitamento (Sez. riun. contr., deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 cit.).
Per quanto concerne il profilo soggettivo, la valutazione dell'operazione di costituzione di una società o di acquisto di una partecipazione deve avvenire con riguardo alla situazione specifica dell'amministrazione procedente, al fine di vagliare la compatibilità dell'investimento iniziale, e dei potenziali successivi trasferimenti alla società, con la situazione finanziaria dell'ente. In questo ambito valutativo, le amministrazioni locali devono considerare anche gli accantonamenti che saranno tenute a stanziare, ai sensi dell'art. 21 TUSP, a fronte di eventuali perdite della società previste negli esercizi successivi a quello di acquisizione della partecipazione. La richiamata pronuncia delle Sezioni riunite in sede di controllo ha altresì affrontato la questione dell'estensione del sindacato della Corte dei conti, giungendo alla conclusione che, trattandosi di ambito caratterizzato da discrezionalità tecnica, la verifica della sostenibilità finanziaria dovrà "avere ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall'amministrazione, valutandone la completezza, l'adeguatezza e l'approfondimento. Il requisito della completezza implica la verifica che l'istruttoria condotta dall'amministrazione contenga tutti gli elementi informativi per la comprensione del progetto deliberato. Il parametro dell'adeguatezza, invece, si riferisce alla valutazione dell'intensità degli approfondimenti istruttori richiesti, da modularsi in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell'operazione societaria deliberata". Andranno, poi, scandagliate affidabilità ed attendibilità del business plan (o piano equivalente).
Nel caso di specie, l'atto deliberativo dell'ATI Messina è corredato da un Piano Economico-Finanziario (PEF), che rappresenta, ai sensi dell'art. 149 del D. Lgs. n. 152/2006 e s.m.i., uno

degli atti costituenti il Piano di Ambito e costituisce oggetto della procedura di gara per la scelta del socio privato ai fini della costituzione della società mista. In particolare, il piano economico finanziario, articolato nello stato patrimoniale, nel conto economico e nel rendiconto finanziario, prevede, con cadenza annuale, l'andamento dei costi di gestione e di investimento al netto di eventuali finanziamenti pubblici a fondo perduto. Esso è integrato dalla previsione annuale dei proventi da tariffa, estesa a tutto il periodo di affidamento. Il piano, così come redatto, garantisce il raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario e, in ogni caso, il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della gestione, anche in relazione agli investimenti programmati.

Mediante il Piano Economico Finanziario viene valutata la sostenibilità economica, patrimoniale e finanziaria delle scelte tecniche effettuate in sede di redazione del Piano degli interventi e di quelle organizzativo gestionali contenute nel modello organizzativo gestionale, tenendo conto dei ricavi derivanti dalla tariffa del servizio idrico integrato determinata secondo quanto stabilito dall'Autorità di regolazione nazionale ARERA e della presenza di eventuali contributi pubblici.

Specificatamente, il Conto Economico della costituenda società Messinacque s.p.a. proietta sul periodo di durata di 30 anni, l'andamento dei valori prodotti e consumati dall'azienda, evidenziando che la stessa è in grado di sopravvivere nel tempo, attraverso la conduzione di una gestione efficace ed efficiente e la realizzazione degli investimenti necessari per il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi. Il Conto economico, contenuto nel PEF, prevede che sin dal primo anno il risultato è "sempre ampiamente positivo".

Il Rendiconto Finanziario evidenzia le entrate e le uscite che si verificano negli anni di durata dell'affidamento e dimostra la capacità dell'azienda di far fronte agli impegni finanziari assunti.

Lo Stato Patrimoniale dimostra la sostenibilità del patrimonio aziendale mettendo a confronto gli impeghi e le fonti in esso presenti e la corretta correlazione fra i tempi di restituzione delle risorse acquisite e degli investimenti effettuati.

Il flusso di cassa generato dalla gestione appare in grado di garantire la copertura delle suddette fonti di finanziamento esterno; infatti, secondo il PEF la società produce dei flussi finanziari in grado di ripagare il debito contratto verso il socio privato oltre ai relativi oneri finanziari. A fronte degli investimenti previsti, l'esposizione finanziaria è limitata nella sua

dimensione quantitativa e temporale; inoltre, la struttura gestionale è pienamente in grado di garantire le idonee coperture.

La relazione dà atto dell'asseverazione del piano economico-finanziario avvenuta in data 17/11/2025 da parte di Audita S.r.l. iscritta nell'albo apposito degli intermediari finanziari, ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al D. Lgs.1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni.

Successivamente si evidenzia che il Piano economico finanziario che sarà acquisito a valle della procedura di affidamento del servizio idrico integrato, ai sensi dell'art. 14, comma 4 del D.Lgs. 201/2022 *"deve essere asseverato da un istituto di credito o da una società di servizi iscritta all'albo degli intermediari finanziari ai sensi dell'articolo 106 del testo unico di cui al decreto legislativo 1°settembre 1993, n. 385, o da una società di revisione ai sensi dell'articolo 1 della legge 23 novembre 1939, n. 1966, o da revisori legali ai sensi del decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39".*

Alla base delle elaborazioni economiche finanziarie, predisposte sulla base dei dati forniti dall'ATI Messina, sono poste le seguenti condizioni:

-il piano è elaborato su un periodo di tempo di 30 anni a partire dal 2026 e fino al 2055;

- il piano si basa sugli investimenti previsti nel programma degli interventi; tali investimenti ammontano complessivamente a € 660.308.295 in tutto il periodo di riferimento (2026 - 2055).

-è previsto un capitale sociale di 3,5 milioni di euro, interamente versato nel primo anno di attività (2026).

Si osserva, comunque, che secondo quanto riportato nella Relazione ex art. 14 D.lgs. 201/2022 *"L'inserimento di un finanziamento da terzi di € 35 Milioni, che nella simulazione attuale è stato ipotizzato proveniente da soci, appare essenziale per la fase di avvio del servizio che deve subentrare in oltre 80 gestioni, la capacità di gettito di ricavo del territorio, anche nella criticità rilevata della morosità, consente di traguardare l'equilibrio economico e finanziario della gestione oltre al rimborso del finanziamento stesso."*

Appare, pertanto, opportuno richiamare l'Amministrazione procedente ad un attento monitoraggio delle condizioni di conseguimento e mantenimento dell'equilibrio economico e finanziario della gestione.

6. Onere motivazionale riguardo alla convenienza economica della scelta

In ambito di costituzione di una società o di acquisizione di partecipazioni in un soggetto societario esistente, la valutazione della convenienza economica dell'operazione implica, come ricordato dalle Sezioni riunite della magistratura contabile, che la motivazione 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). Il primo profilo riguarda i vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy. Quanto al secondo profilo, è lo stesso art. 5, c. 1, del TUSP ad esplicitare i termini della valutazione, che dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili. Ciò dovrà avvenire comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili.

Nella Relazione ex art. 14 de D.lgs. 201/2022, l'Amministrazione procedente evidenzia che la scelta di affidare la gestione del SII ad una società mista è volta a superare le difficoltà dei comuni di reperire le fonti finanziarie necessarie all'avvio del servizio sotto altre forme di gestione a causa, altresì, del repentino aumento dei fattori produttivi, in primis dell'energia elettrica. In tale prospettiva, la società mista, accanto alla garanzia di una significativa partecipazione degli enti locali nella gestione di un servizio di primaria importanza quale quello idrico, permette di fruire dei vantaggi concorrenziali derivanti dall'espletamento di una procedura ad evidenza pubblica alla quale sono sottesi i principi di trasparenza, imparzialità e legalità.

La scelta di rivolgersi al mercato, inoltre, mediante lo strumento del PPP, garantendo la partecipazione a tutti gli operatori economici in possesso dei requisiti di partecipazione indicati nel futuro bando, consentirebbe alla stazione appaltante di massimizzare il rapporto prezzo/qualità del servizio, prevedendo ad esempio l'attribuzione di punteggi non solo per la riduzione del prezzo, ma anche e soprattutto per l'innalzamento degli standard di qualità.

Il principale vantaggio che si ritiene di rinvenire, infatti, nella società mista a partecipazione pubblica e privata è quello di attribuire anche al Pubblico il potere decisionale sulla concreta gestione del servizio e, comunque, il controllo sulla Società di gestione anche mediante gli strumenti privatistici previsti dal codice civile a favore dei soci. L'onere per la partecipazione sociale alla società sarebbe tale da non incidere in maniera rilevante sul servizio affidato in modalità mista.

Inoltre, il Piano economico e finanziario che verrebbe posto a base di gara, non avrebbe costi aggiuntivi derivanti dalla creazione di una società mista, essendo costruito a partire dai costi storici del servizio e sullo sviluppo tariffario vigente.

Gli aspetti positivi che vengono sottolineati dall'amministrazione procedente per quanto concerne la gestione mediante Società Mista consistono, più precisamente, nei seguenti:

- "Potere decisionale pubblico sulla gestione del servizio": il fatto che la Parte Pubblica detenga la maggioranza del pacchetto azionario consente alla stessa di poter svolgere un ruolo preminente nelle decisioni strategiche della società e nel controllo delle attività sia mediante l'esercizio dei poteri esercitati in Assemblea che attraverso i poteri esercitabili nel Consiglio di Sorveglianza.
- "Controllo pubblico sulla società anche mediante gli strumenti privatistici previsti dal codice civile per le società di capitali": il "Pubblico" può controllare la gestione del SII non soltanto tramite l'Ufficio di Ambito (che esercita il controllo "esterno" sulla Società Mista mediante le apposite clausole contenute nel "Contratto di Servizio"), ma anche direttamente tramite la partecipazione al capitale sociale della Società Mista (con possibilità di esercitare tutti quei controlli "interni" alla società previsti dal codice civile per le società di capitali e tramite i patti parasociali con il socio privato).

Appare utile rammentare che il servizio idrico integrato è un sistema regolato da Autorità locali e dall'Autorità di regolazione nazionale, ARERA, la quale, oltre a determinare una metodologia unica a livello nazionale di determinazione della tariffa del servizio, controlla, attraverso l'approvazione delle tariffe determinate dagli enti di governo di ambito, l'efficacia e l'efficienza della gestione.

Con riferimento all'efficacia, ARERA negli anni ha, infatti, sempre più ancorato l'approvazione delle tariffe al conseguimento di obiettivi di qualità del servizio e di rispetto della normativa comunitaria in materia di qualità della risorsa idrica e delle acque reflue. Costituiscono un esempio in tal senso la Deliberazione ARERA sulla qualità contrattuale (Deliberazione ARERA 655/2015/R/Idr) che stabilisce gli standard di qualità del servizio che devono essere garantiti dalle carte del servizio sottoscritte dai gestori con gli utenti al momento della stipula del contratto di servizio, nonché il regolamento sulla qualità tecnica (Deliberazione ARERA 917/2017/R/Idr) che indica gli obiettivi da conseguire in relazione ai tre segmenti del servizio (Acquedotto, Fognatura e Depurazione).

L'emanazione di tali deliberazioni pone obiettivi comuni a tutte le aziende di gestione del servizio idrico integrato, indipendentemente dalla forma giuridica che le caratterizzano.
Relativamente all'efficienza, la Deliberazione ARERA 693/2023/R/Idr, attualmente vigente per il periodo 2024 – 2029 regolamenta il rapporto tra costi e ricavi ai fini della determinazione della tariffa.
In generale, il sistema regolatorio ARERA mette sullo stesso piano qualsiasi tipo di gestione, definendo il valore dei corrispettivi da applicare agli utenti del servizio e non effettuando discriminazioni in funzione della tipologia di affidamento. Esso, infatti risulta identico per tutti gli operatori del settore a prescindere dalla modalità di gestione.
Pertanto, la costituzione della società mista per la gestione del SII appare compatibile con i principi di efficienza, efficacia ed economicità della scelta.
In ordine alla convenienza economica, inoltre, l'amministrazione procedente mette a confronto la modalità di gestione c.d. *in house providing* con la società mista attraverso un'analisi SWOT, individuando i punti di forza e di debolezza, le opportunità e le minacce insite in ciascuna possibilità gestionale, rilevando valutazioni più favorevoli di utilizzo della società mista rispetto all'affidamento in house.
In particolare, nell'atto deliberativo n. 2 del 21/11/2025, l'amministrazione evidenzia che "*il nuovo gestore d'ambito, partecipato da 85 Comuni, assicurerà il controllo pubblico e, al contempo, l'apporto di capitale, competenze industriali e capacità gestionale del socio privato, selezionato tramite gara a doppio oggetto. Il Piano Economico-finanziario risulta sostenibile e asseverato, confermando la convenienza tecnica, economica e finanziaria della forma mista*".

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

In relazione all'ulteriore obbligo motivazionale (art. 5 del TUSP), relativo all'assenza di contrasto con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese, la deliberazione specifica che l'intervento si colloca nel più ampio quadro di normativa comunitaria in materia di acque e protezione ambientale e dei servizi pubblici di interesse economico generale (c.d. SIEG).
Nel diritto europeo il Servizio Idrico Integrato (SII) rientra nella nozione di "servizio di interesse economico generale" (SIEG) la cui disciplina fondamentale è stata originariamente

elaborata con riferimento ad alcuni servizi forniti dalle grandi industrie di rete quali trasporti, servizi postali, energia e comunicazione.

Il diritto europeo reca alcune regole fondamentali in materia di SIEG, categoria definitoria che corrisponde, sul piano nazionale, a quella dei servizi pubblici a rilevanza economica e nel cui novero figura il servizio idrico integrato, per costante giurisprudenza costituzionale e per le stesse previsioni del diritto europeo.

Nel caso di specie vengono rispettati i canoni di cui alla Direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti in concessione, poiché si rinviene il trasferimento in capo al privato concessionario di un rischio operativo di natura economica.

Inoltre, il fenomeno delle società miste rientra nel concetto di partenariato pubblico privato (PPP), la cui codificazione risale al "libro verde" della Commissione CE relativo al PPP e al diritto comunitario degli appalti e delle concessioni. Nel "libro verde", presentato il 30 aprile 2004, la Commissione ha affermato che il termine PPP si riferisce in generale a "forme di cooperazione tra le autorità pubbliche e il mondo delle imprese che mirano a garantire il finanziamento, la costruzione, il rinnovamento, la gestione o la manutenzione di un'infrastruttura o la fornitura di un servizio".

8. Considerazioni conclusive.

In conclusione, si rileva che, allo stato degli atti esaminati, non sussistono motivi ostativi per la costituzione di una società mista nei termini di cui alle deliberazioni del Commissario ad acta ATI Messina n. 2 e n. 3 del 21 novembre 2025.

Per tutte le motivazioni di cui si è detto, si ravvisa, tuttavia, la necessità di un attento monitoraggio dell'operazione societaria, affinché mantenga nel tempo i presupposti finalistici nonché di sostenibilità e convenienza oltre che di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, anche in considerazione della stima previsionale, contenuta nel piano economico finanziario con riferimento ai progettati investimenti per lo sviluppo del sistema idrico integrato nell'ambito territoriale di Messina.

Tutto ciò premesso e considerato,

P.Q.M.

La Sezione di controllo per la Regione Siciliana esprime, allo stato, ai sensi del comma 3 dell'articolo 5 TUSP, parere favorevole come da motivazione in ordine alla deliberazione del

Commissario ad Acta dell'ATI di Messina n. 2 e n. 3 del 21/11/2025, relative alla costituzione della società mista pubblico privata Messinacque s.p.a.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia comunicata entro cinque giorni dal deposito all'ATI di Messina, ai sensi dell'articolo 5, comma 4, del D.lgs. n. 175/2016;

ORDINA

All'ATI Messina di pubblicare la presente pronuncia, entro cinque giorni dalla ricezione, sul sito internet istituzionale, come previsto dall'art. 5, comma 4, del D.lgs. n. 175/2016.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del 3 dicembre 2025.

L'ESTENSORE — IL PRESIDENTE

Mara Romano — Paolo Peluffo

Depositato in Segreteria il 9 dicembre 2025

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Monica Sanzo