Deliberazione n. 88/2025/PASP

CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA
SEZIONE DI CONTROLLO PER IL TRENTINO - ALTO ADIGE/SÜDTIROL
SEDE di TRENTO

composta dai Magistrati:

Luisa D'EVOLI	Presidente
Tullio FERRARI	Consigliere
Marilisa BELTRAME	Consigliere
Gianfranco BERNABEI	Consigliere
Carmine PEPE	Referendario (relatore)

VISTI gli artt. 81, 97, 100, comma 2, 117 e 119 della Costituzione;

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

VISTO l'art. 79, commi 3 e 4, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 di approvazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol;
VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 e successive modificazioni, recante le norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol per l'istituzione delle Sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano;
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 regolamento delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000 e ss.mm.ii., sull'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, come modificato, da ultimo, dalla delibera n. 111/CP/2023 del 14 aprile 2023 (versione aggiornata n. 1-2023);
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 legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;
VISTA la legge regionale 3 maggio 2018, n. 2 e ss.mm.ii., recante il Codice degli enti locali della Regione autonoma Trentino-Alto Adige;
VISTO il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante il Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (di seguito indicato per brevità come TUSP) e, in particolare, l'art. 5, cc. 3 e 4, così come modificato dall'art. 11, c. 1, lett. a), n. 1 e 2), della legge 5 agosto 2022, n. 118, in vigore dal 27 agosto 2022;
VISTA la delibera della Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo n. 16/SSRRCO/QMIG/2022;
VISTA la nota prot. n. 2497 del 5 ottobre 2022, a firma del Presidente della Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige – Sede di Trento con la quale è stata inviata l'informativa agli enti interessati della modifica al TUSP e, in particolare, delle modalità di trasmissione dei provvedimenti di costituzione di società o di acquisto di partecipazioni, attraverso la posta elettronica certificata;
VISTA la pec del Comune di Albiano del 2 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2380 di pari data, con la quale è stata trasmessa la deliberazione del Consiglio comunale n. 34 del 30 settembre 2025, e relativi allegati, riguardante la trasformazione del Consorzio - Azienda Speciale per l'Igiene Ambientale (ASIA) costituito ai sensi del d.lgs.267/2000, in società a responsabilità limitata denominata Azienda Servizi Integrati Ambientali Trentino S.r.l., in breve ASIA Trentino S.r.l., soggetta al controllo analogo del comune, congiuntamente agli altri enti locali soci, per la prosecuzione, in continuità, della gestione del servizio di igiene ambientale in modalità in *house providing*;
VISTA la nota del Comune di Cavedago del 6 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2386 di pari data, con la quale il Sindaco ha trasmesso la deliberazione del Consiglio comunale n. 32 del 29 settembre 2025, e relativi allegati;

VISTA la pec del Comune di Spormaggiore dell'8 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2403 di pari data, con la quale è stata trasmessa la deliberazione del Consiglio comunale n. 35 del 2 ottobre 2025, e relativi allegati;
VISTA la pec del Comune di Cimone dell'8 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2404 di pari data, con la quale è stato trasmesso il Decreto del Commissario straordinario comunale n. 22 del 24 settembre 2025, e relativi allegati;
VISTA la nota del Comune di Vallelaghi del 7 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2406 del 9 ottobre 2025, con la quale la Responsabile del servizio finanziario ha trasmesso la deliberazione del Consiglio comunale n. 43 del 30 settembre 2025, e relativi allegati;
VISTA la nota del Comune di Roverè della Luna del 7 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2411 del 9 ottobre 2025, con la quale il Segretario comunale ha trasmesso la deliberazione del Consiglio comunale n. 31 del 6 ottobre 2025, e relativi allegati;
VISTA la nota del Comune di Lona Lases dell'8 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2412 del 9 ottobre 2025, con la quale il Sindaco ha trasmesso la deliberazione del Consiglio comunale n. 24 del 6 ottobre 2025, e relativi allegati;
VISTA la nota del Comune di Terre d'Adige del 9 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2414 di pari data, con la quale il Segretario comunale ha trasmesso la deliberazione del Consiglio comunale n. 29 del 2 ottobre 2025, e relativi allegati;
VISTA la nota del Comune di Aldeno del 9 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2417 del 10 ottobre 2025, con la quale il Segretario comunale ha trasmesso la deliberazione del Consiglio comunale n. 41 del 30 settembre 2025, e relativi allegati;
VISTA la nota del Comune di Giovo del 9 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2418 del 10 ottobre 2025, con la quale il Segretario comunale ha trasmesso la deliberazione del Consiglio comunale n. 22 del 29 settembre 2025, e relativi allegati;
VISTA la nota del Comune di Cembra Lisignago del 10 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2420 di pari data, con la quale il Segretario comunale ha trasmesso la deliberazione del Consiglio comunale n. 27 dell'8 ottobre 2025, e relativi allegati;
VISTA la nota del Comune di Cavedine del 10 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2421 di pari data, con la quale la Responsabile del servizio

finanziario ha trasmesso la deliberazione del Consiglio comunale n. 39 dell'8 ottobre 2025, e relativi allegati;

VISTA la nota del Comune di Molveno del 10 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2422 di pari data, con la quale il Segretario comunale ha trasmesso la deliberazione del Consiglio comunale n. 33 del 9 ottobre 2025, e relativi allegati;

VISTA la nota del Comune di Sover del 10 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2423 di pari data, con la quale il Segretario comunale ha trasmesso la deliberazione del Consiglio comunale n. 33 del 7 ottobre 2025, e relativi allegati;

VISTA la pec del Comune di Lavis del 10 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2425 di pari data, con la quale è stata trasmessa la deliberazione del Consiglio comunale n. 47 del 9 ottobre 2025, e relativi allegati;

VISTA la nota del Comune di Andalo del 13 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2431 di pari data, con la quale il Segretario comunale ha trasmesso la deliberazione del Consiglio comunale n. 43 del 26 settembre 2025, e relativi allegati;

VISTA la pec del Comune di Garniga Terme del 13 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2439 di pari data, con la quale è stata trasmessa la deliberazione del Consiglio comunale n. 23 del 10 ottobre 2025, e relativi allegati;

VISTA la nota del Comune di Madruzzo del 13 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2442 del 14 ottobre 2025, con la quale la Responsabile del servizio finanziario ha trasmesso il Decreto del Commissario straordinario n. 72 del 23 settembre 2025, e relativi allegati;

VISTA la nota del Comune di Fai della Paganella del 15 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2444 di pari data, con la quale il Segretario comunale ha trasmesso la deliberazione del Consiglio comunale n. 30 del 7 ottobre 2025, e relativi allegati;

VISTA la nota del Comune di San Michele all'Adige del 21 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2462 del 22 ottobre 2025, con la quale il Sindaco ha trasmesso la deliberazione del Consiglio comunale n. 36 dell'8 ottobre 2025, e relativi allegati;

VISTA la nota del Comune di Altavalle del 10 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2463 del 22 ottobre 2025, con la quale il Sindaco ha trasmesso la deliberazione del Consiglio comunale n. 40 del 7 ottobre 2025, e relativi allegati;

VISTA la nota del Comune di Mezzolombardo del 21 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2464 del 22 ottobre 2025, con la quale il Segretario comunale ha trasmesso la deliberazione del Consiglio comunale n. 23 dell'8 ottobre 2025, e relativi allegati;

VISTA la pec del Comune di Segonzano del 21 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2465 del 22 ottobre 2025, con la quale è stata trasmessa la deliberazione del Consiglio comunale n. 27 del 9 ottobre 2025, e relativi allegati;

VISTA la nota del Comune di Mezzocorona del 22 ottobre 2025, acquisita al protocollo di questa Sezione di controllo con numero 2463 di pari data, con la quale il Segretario comunale ha trasmesso la deliberazione del Consiglio comunale n. 27 del 9 ottobre 2025, e relativi allegati;

VISTA la nota a firma del magistrato istruttore prot. n. 2457 del 20 ottobre 2025 con la quale sono stati chiesti chiarimenti e documentazione integrativa;

VISTI i decreti n. 32/2025 del 3 ottobre 2025, n. 33/2025 dell'8 ottobre 2025, n. 34/2025 del 9 ottobre 2025, n. 35/2025 del 10 ottobre 2025, n. 36/2025 del 13 ottobre 2025, n. 37/2025 del 16 ottobre 2025 e n. 39 del 24 ottobre 2025 con i quali il Presidente della Sezione ha designato il magistrato relatore Ref. Carmine Pepe;

VISTA la comunicazione dell'Autorità Garante della concorrenza e del Mercato trasmessa ai Comuni soci del Consorzio Asia in data 12 novembre 2025 e inoltrata dal Comune di Lavis alla Sezione di controllo in data 19 novembre 2025 -prot. Cdc n. 2592;

VISTA l'ordinanza n. 24/2025 del 19 novembre 2025 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il Collegio per l'odierna camera di consiglio, che si è tenuta mediante collegamento da remoto per il Presidente, oggettivamente impossibilitato ad intervenire presso la sede della Sezione, e in presenza per i Consiglieri Beltrame, Ferrari, Bernabei e per il Referendario Pepe;

UDITO il magistrato relatore, Ref. Carmine Pepe;

FATTO

1. Con le note indicate in epigrafe 24 Comuni (Albiano, Aldeno, Altavalle, Andalo, Cavedago, Cavedine, Cembra Lisignago, Cimone, Fai della Paganella, Garniga Terme, Giovo, Lavis, Lona-Lases, Madruzzo, Mezzocorona, Mezzolombardo, Molveno, Roverè della Luna, San Michele all'Adige, Segonzano, Sover, Spormaggiore, Terre d'Adige, Vallelaghi) hanno trasmesso le delibere consiliari (e per i Comuni di Cimone e di Madruzzo, i decreti commissariali) con le quali è stata disposta la trasformazione del Consorzio Azienda per l'Igiene Ambientale – ASIA

(di seguito Consorzio ASIA), azienda speciale affidataria della gestione del servizio rifiuti, in ASIA Trentino s.r.l. (di seguito anche solo ASIA Trentino) affidataria del medesimo servizio in regime di *in house*.

2. I citati provvedimenti indicano che la trasformazione del Consorzio in società sarà attuata mediante apposita assemblea straordinaria dei soci avente ad oggetto specificamente la trasformazione mediante "*conferimento di tutto il patrimonio materiale ed immateriale e di tutte le obbligazioni giuridiche attive e passive del Consorzio ASIA alla nuova ASIA Trentino*" e la "*cessazione*" del Consorzio ASIA e della convenzione fra i Comuni per la gestione del servizio di igiene ambientale, approvata dai rispettivi consigli comunali da ultimo con modifiche tra dicembre 2024 e gennaio 2025.

3. Più in particolare i 22 deliberati consiliari e i 2 decreti acquisiti, dai contenuti motivazionali identici (salvo, ovviamente, in relazione alle distinte quote di partecipazione), nella loro parte dispositiva prevedono:

a) di approvare la costituzione di ASIA Trentino, fissando l'operatività della nuova società con decorrenza dal 1° gennaio 2026;
b) di "*confermare*" il Piano Strategico Industriale (di seguito "PSI") e il Piano Economico Finanziario di affidamento 2026-2038 (di seguito "PEFA") di ASIA Trentino, con relativa asseverazione, e il "*conseguente contratto di servizio*", "*già approvati da ciascun ente*";
c) di approvare le relazioni commissionate dal comune di Lavis, per conto di tutti gli enti locali, ad Utilitatis Servizi S.r.l., che, insieme a tutta la documentazione allegata e richiamata nelle premesse dei provvedimenti, "*contribuiscono a rafforzare la motivazione*" prevista dagli artt. 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022,
d) "*di confermare e, per quanto necessario, approvare*", quale forma di gestione del servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani nei Comuni il modello *in house providing* e, pertanto, di "*confermare in continuità*" l'affidamento del servizio integrato di igiene ambientale ad ASIA Trentino;
e) di stabilire, in conformità alla previsione contenuta nell'art. 203, comma 2, lettera c), d.lgs. n. 152/2006, e in considerazione degli investimenti dal PSI e dal PEFA di cui al punto 3 e dei tempi di recupero degli investimenti, anche in conformità a quanto disposto da ARERA, che la durata dell'affidamento abbia durata 2026 – 2038, fermo restando quanto previsto dall'art.

21 del contratto di servizio e fatta salva la verifica triennale così come previsto dall'art. 17 del d.lgs. n. 201/2022;

f) di approvare lo schema dello statuto della ASIA Trentino;

g) di approvare lo schema del Regolamento per il funzionamento del comitato strategico per il controllo analogo congiunto da parte degli Enti locali soci affidanti sulla medesima società;

h) di approvare lo schema dei patti parasociali da parte degli Enti locali soci affidanti sulla medesima società;

i) di autorizzare la firma dei patti parasociali in nome e per conto dell'amministrazione comunale che rappresenta;

j) di dare atto che, ai sensi dell'art. 4, commi 1 e 2, TUSP, la costituzione di ASIA Trentino, e la susseguente acquisizione delle relative partecipazioni societarie sono strettamente necessarie al conseguimento delle finalità istituzionali relative allo svolgimento del servizio di igiene ambientale, servizio pubblico *ex lege* di competenza comunale;

k) di prendere atto che la società citata conserva *ex lege* tutti i diritti e gli obblighi anteriori alla trasformazione subentrando in tutti i rapporti contrattuali attivi e passivi dell'originario Consorzio-Azienda, ivi compresi i contratti collettivi nazionali e aziendali;

l) di stabilire che l'oggetto sociale è quello indicato nello statuto della costituenda società;

m) di fissare la durata della società a tutto il 31 dicembre 2050;

n) di determinare il capitale sociale in euro 6.637.200,06 corrispondente al patrimonio netto dell'attuale Consorzio-Azienda così come risultante dal bilancio al 30 giugno 2025;

o) di prendere atto delle attuali quote di capitale sociale del rispettivo Comune di seguito riportate: Albiano (2,46%), Aldeno (3,60%), Altavalle (2,09%), Andalo (7,32%), Cavedago (1,21%), Cavedine (4,38%), Cembra Lisignago (3,06%), Cimone (0,76%), Fai della Paganella (2,42%), Garniga Terme (0,51%), Giovo (2,69%), Lavis (16,91%), Lona-Lases (1,24%), Madruzzo (3,26%), Mezzocorona (8,20%), Mezzolombardo (10,86%), Molveno (5,40%), Roverè della Luna (2,54%), San Michele all'Adige (4,87%), Segonzano (2,13%), Sover (1,62%), Spormaggiore (2,20%), Terre d'Adige (3,59%), Vallelaghi (6,71%);

p) di stabilire che la società, ai sensi del d.lgs. n. 175/2016, sia amministrata da un Consiglio di Amministrazione composto da 5 membri, così come previsto dai patti parasociali;

q) di prendere atto che, ai sensi dell'art. 17 comma 56 del d.lgs. n. 127/1997, tutte le procedure e le assegnazioni necessarie per la trasformazione in società a responsabilità limitata sono esenti

da qualsiasi imposta o tassa, nonché che tutte le spese relative al perfezionamento e al periodo transitorio sono a carico della nuova società;

r) di precisare che lo schema dell'atto di trasformazione di Asia, con i relativi allegati, è stato sottoposto da ciascun comune a forme di consultazione pubblica, mediante la pubblicazione di apposito avviso sul proprio Albo pretorio online, sulla home page del sito web istituzionale di ciascun ente e di ASIA, nonché mediante l'affissione dello stesso nelle sedi e negli spazi istituzionali dei Comuni, dando atto che entro i termini assegnati, non sono pervenute osservazioni.

3. I Comuni hanno inoltre trasmesso quali allegati dei provvedimenti consiliari/commissariali la documentazione di seguito elencata (riprendendone l'originaria numerazione):

A. il citato PSI 2026-2038 e PEF – Business Plan di ASIA Trentino S.r.l.;

A.1 l'asseverazione del PSI e del PEF;

B. l'addendum al contratto di servizio, finalizzato essenzialmente al cambio denominazione e riferimenti;

C. la nota trasmessa dalla Provincia autonoma di Trento al Comune di Lavis prot. S068/2025/1.1.1-2024-82 MN-MC/mb del 23 aprile 2025;

D. il parere dei rispettivi revisori dei conti;

E. il documento (ai sensi dell'art. 14, c. 3 del d.lgs. n. 201/2022) recante "*Relazione illustrativa sulla valutazione dei servizi offerti dal Consorzio ASIA nella gestione dei rifiuti rispetto al benchmark di mercato, a supporto della motivazione rafforzata per la trasformazione del Consorzio e conferma della congruità economica del piano strategico industriale e della scelta delle modalità di gestione del servizio pubblico locale*", redatta dal consulente Utilitatis Servizi S.r.l.;

E.1 il documento (ai sensi dell'art. 17, cc. 1 e 2 del d.lgs. n. 201/2022) recante "*Relazione illustrativa della motivazione qualificata ai fini della conferma in continuità dell'affidamento in house del servizio pubblico locale di gestione integrata dei rifiuti urbani ad ASIA Trentino S.r.l.*", redatta dal consulente Utilitatis Servizi S.r.l.;

F. lo statuto di ASIA Trentino;

G. il Regolamento per il funzionamento del comitato strategico per il controllo analogo congiunto;

H. i patti parasociali;

I. il verbale dell'incontro del 9 settembre 2025 con le associazioni di categoria e OO.SS..

4. Con nota del 20 ottobre 2025 è stata formulata una richiesta istruttoria, indirizzata al Comune di Lavis, al fine di acquisire ulteriore documentazione ed elementi istruttori.

In particolare, è stata richiesta la trasmissione dei seguenti documenti:

- la nota n. 2663 del 22 novembre 2024, inviata da ASIA alla Provincia autonoma di Trento, a firma dei Sindaci di tutti i Comuni soci;
- la nota del 6 marzo 2025 dell'Autorità Garante per la tutela della concorrenza e del mercato – AGCM;
- la nota del 1° aprile 2025 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione -ANAC (fasc. 1338/2025);
- la convenzione in essere con il Consorzio per la gestione del servizio (che risulta approvata dall'assemblea consorziale in data 6/11/2015 e successive modifiche) nella versione vigente al momento della proroga disposta con delibera del consiglio comunale di Lavis n. 39/2024;
- gli allegati al Piano strategico industriale (PSI) del 2026-2038, in particolare il Prospetto Cash Flow per anni nel periodo di piano (2026 – 2038);
- la nota ricevuta dal comune di Lavis (prot. 21365 del 19.09.2025), inviata dal Comune di Mezzolombardo (prot. 20763 del 18.09.2025) con la quale una società partecipata dai Comuni, non meglio identificata, ha confermato di non essere interessata ad assumere il servizio di gestione dei rifiuti.

5. In relazione al punto che precede, in sede istruttoria, sono stati altresì richiesti ulteriori chiarimenti in relazione al confronto eseguito dagli enti in sede istruttoria rispetto al ricorso, per la gestione del servizio, a società già partecipate (quali AmaAmbiente s.p.a., Azienda Intercomunale Rotaliana s.p.a., GeAS s.p.a.).

6. Con nota del 23 ottobre 2024, prot. CdC 2474 il Comune di Lavis ha fornito i riscontri e gli ulteriori chiarimenti richiesti.

DIRITTO

1. Il Consorzio ASIA e le fasi precedenti la trasformazione societaria.

1.1. Con le deliberazioni e i due decreti trasmessi dai Comuni che compongono il consorzio ASIA, indicati in epigrafe, gli enti hanno deciso trasformazione dell'Azienda speciale intercomunale ASIA in società a responsabilità limitata denominata ASIA Trentino s.r.l., a totale

capitale pubblico, per la gestione del servizio integrato dei rifiuti urbani in un bacino comprendente ventiquattro Comuni.

Il Consorzio ASIA è un ente dotato di personalità giuridica e di autonomia imprenditoriale, costituito ai sensi dell'art. 41 bis della l.reg. n. 1/1993 e degli artt. 13 e 13-*bis* della l.p. n. 3/2006 e ss.mm. per la gestione del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti e la pulizia delle aree pubbliche e la tutela dell'ambiente dagli inquinanti.

Ai sensi dell'art. 5 dello statuto, la durata del consorzio era stabilita fino al 31 dicembre 2025.

1.2. L'operazione è stata preceduta da una fase di analisi istruttoria e di aggiornamento della pianificazione industriale, sviluppata nel biennio 2023-2025, nel corso della quale l'azienda stessa, dapprima, e il Comune di Lavis, quale ente di maggioranza relativa che ha agito anche per conto degli ulteriori soci, sono stati supportati anche da consulenti esterni.

Il percorso propedeutico all'approvazione delle delibere/decreti in esame può essere convenzionalmente suddiviso in tre parti:

(i) una prima fase, in cui gli enti-soci hanno adottato un atto di indirizzo in vista della naturale scadenza del consorzio (per il Comune di Lavis, che detiene la quota maggioritaria, cfr. la deliberazione n. 45 del 29 novembre 2023); in particolare gli enti hanno deliberato un atto recante gli "*indirizzi*" per la trasformazione dell'Azienda speciale intercomunale ASIA in società a responsabilità limitata a capitale interamente pubblico; in sostanza i Comuni, in vista dell'avvicinarsi della scadenza del consorzio, hanno "*considerato che il modello organizzativo dell'azienda speciale non risulta più in linea con la normativa sopravvenuta*"; lo stesso consorzio avrebbe quindi "*promosso vari momenti di confronto con le amministrazioni socie al fine di individuare le possibili forme di gestione dei servizi attualmente gestiti, in modo da garantirne la continuità, avvalendosi del supporto*" di un consulente esterno "*per lo studio e l'analisi delle possibili alternative nonché di un gruppo di lavoro composto dal direttore di ASIA, dai consulenti esterni e da tre segretari comunali*"; "*dai vari incontri è emersa la preferenza per una soluzione che garantisca la continuità aziendale mediante la trasformazione del consorzio azienda in società di capitali a controllo pubblico congiunto secondo il modello c.d. "in house providing": il gruppo di lavoro ha quindi predisposto uno schema di ACCORDO DI INDIRIZZO PER IL SERVIZIO INTEGRATO DI GESTIONE DEI RIFIUTI URBANI corredato da una relazione tecnica che illustra il percorso di trasformazione dell'attuale consorzio azienda in società di capitali*

per la gestione del servizio di raccolta, trasporto e smaltimento dei rifiuti e la pulizia delle aree pubbliche e la tutela dell'ambiente dagli inquinanti".

In tale fase risulta estremamente significativo lo "*Studio delle attività e delle questioni inerenti la possibile trasformazione dell'azienda speciale in società di capitali*", ottobre 2023, allegato alle citate delibere, frutto dell'incarico conferito dalla stessa ASIA al proprio consulente.

(ii) Una seconda fase, in cui gli enti hanno disposto la prosecuzione della gestione in capo al medesimo Consorzio-azienda speciale (per il Comune di Lavis, ad esempio si veda la deliberazione n. 39 del 23 novembre 2024); in particolare gli enti hanno manifestato l'intenzione di "*continuare a gestire il servizio di gestione dei rifiuti urbani tramite un soggetto posto sotto la diretta direzione e il controllo, coordinato e continuativo, congiunto delle amministrazioni comunali, al fine di garantire la massima qualità, efficienza, efficacia ed economicità della gestione di tali servizi essenziali*" e conseguentemente disposto di approvare la modifica della durata della convenzione per la gestione dei servizi; più in particolare gli enti soci hanno disposto il rinnovo dell'affidamento "*fino al 31.12.2038 in coerenza con la richiesta di rinnovo dell'attuale autorizzazione alla gestione dell'impianto di trattamento dei rifiuti*" in capo al Consorzio ASIA; sin da tale momento gli enti soci hanno "*fatto salvo l'adeguamento automatico a quanto sarà deciso in futuro in sede di EGATO* [ente di gestione dell'ambito territoriale ottimale] *competente per il proprio territorio*" inserendo pertanto un'apposita "*clausola di salvaguardia per l'adeguamento alle future disposizioni dell'EGATO di cui all'art. 21 del contratto di servizio 2026-2038*". In tale sede, quindi, in aggiunta alla modifica della convenzione è stata disposta l'approvazione del citato PSI 2026-2038, del citato PEFA, nonché dello *Schema di contratto di servizio,* tra l'azienda speciale e ciascun ente, che disciplina, in particolare, i reciproci obblighi ai fini dell'esecuzione del servizio.

(iii) La terza fase, invece, consiste nell'odierna operazione societaria sottoposta alla Sezione; con le delibere in esame viene approvata la trasformazione del Consorzio ASIA, contestualmente disponendo l'affidamento *in house* in capo alla futura società "*che conserva ex lege tutti i diritti e gli obblighi anteriori alla trasformazione subentrando in tutti i rapporti contrattuali attivi e passivi dell'originario Consorzio-Azienda*".

1.3. L'operazione si colloca nel peculiare contesto normativo trentino in materia di servizi pubblici locali. Come già osservato dalla Sezione nel diverso settore del servizio idrico (cfr. delib. n. 80/2024/PASP), nonché dalle Sezioni Riunite per il Trentino-Alto Adige Südtirol (cfr. Sezioni

Riunite, decisioni di parificazione n. 2/2024 e n. 3/2025 - pagg. 109-110 dell'unita relazione) la legislazione provinciale appare ancora non del tutto in linea con quanto previsto dal d.lgs. n. 201/2022.

In assenza di un ente d'ambito territoriale, la scelta della forma di gestione resta rimessa ai Comuni, i quali devono tuttavia motivarla in coerenza con i principi di efficienza, efficacia ed economicità e con l'obbligo di separazione fra funzioni di governo e funzioni di gestione.

L'operazione si pone comunque in dichiarata attuazione del citato d.lgs. 201/2022 sebbene i provvedimenti in esame qualifichino le relative previsioni come "*non puntualmente applicabili*" (cfr. punto 4 della parte dispositiva della delibera n. 47/2025 del Comune di Lavis); gli enti, infatti, hanno optato per la forma di gestione attraverso società *in house* (la ASIA Trentino S.r.l.) superando il modello dell'azienda speciale e aderendo di fatto, sul piano procedurale e sostanziale, alle condizioni legittimanti poste dal citato decreto per detta modalità di affidamento.

In particolare, i provvedimenti comunali in esame (deliberati consiliari/decreti commissariali) contengono, nella documentazione allegata, le motivazioni rafforzate e qualificate previste dagli artt. 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022, consistenti rispettivamente, in una (i) "*relazione*" relativa alle "*modalità di gestione*" ed in una (ii) "*motivazione qualificata*" in merito alle "*ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio*" (art. 17, c. 2, del d.lgs. n. 201/2022, cfr. allegati *sub E* ed *E1*).

Il modello gestionale dell'azienda speciale non risulta infatti più contemplato dal d.lgs. n. 201/2022 per la gestione servizi pubblici locali a rete (quale il servizio rifiuti, cfr. di recente TAR Lombardia, Milano, sent. n. 2540/2023, e *id.*, Sez. Brescia n. 555/2024).

1.4. In tal senso va per completezza richiamato come, sulla medesima vicenda e, più in particolare, sugli atti deliberativi che hanno disposto la prosecuzione della gestione in favore dell'azienda speciale nelle more della sua trasformazione (cui ci si è sopra riferiti come "seconda fase" del progetto), siano intervenute sia l'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato sia l'Autorità Nazionale Anticorruzione, delle cui posizioni va dato sinteticamente atto.

Quest'ultima ha ritenuto la prosecuzione del modello di azienda speciale per i servizi in questione in contrasto con il d.lgs. n. 201/2022, qualificando tale decreto come direttamente applicabile nella Provincia Autonomo di Trento (cfr. delibera del 1° ottobre 2025, fasc. UVCP 1338/2025, richiamata anche dal Comune di Lavis nel riscontro istruttorio).

Analogamente l'AGCM, con nota del 6 marzo 2025, acquisita in sede istruttoria, dopo aver sottolineato che "*l'azienda speciale non rientra tra le modalità di gestione dei servizi a rete ammesse dalla normativa*", ha invitato gli enti ad adoperarsi tempestivamente per il completamento del processo di trasformazione dell'azienda speciale in società *in house*, ricordandone i limiti (in particolare quelli di divieto di apertura a capitali privati, di prevedere necessariamente meccanismi di controllo analogo e del limite di attività prevalente posto dall'art. 16, c. 3, TUSP).

Di contro va altresì segnalato come con nota del 19 novembre 2024, a firma di tutti i Comuni-soci, la Provincia sia stata messa al corrente del progetto di trasformazione e contestuale affidamento *in house;* tale progetto – si è ivi evidenziato – è stato intrapreso nell'ottica di garantire "*continuità al servizio attraverso un soggetto posto sotto la direzione e controllo, analogo e congiunto delle singole amministrazioni comunali*"… in vista della "*futura organizzazione del servizio*" basata "*su Enti di Governo dell'Ambito Ottimale (EGATO) definiti a livello provinciale e che tali enti non saranno operativi prima della scadenza della convenzione in essere e della durata statutaria di ASIA fissata al 31.12.2025*" con la conseguente esigenza di "*gestire il periodo transitorio*".

Va dato atto che la Provincia in ragione dell'avvio del procedimento istruttorio dell'ANAC con nota del 23 aprile 2024, prot. S068/2025/1.1.2024-82, a firma del Direttore del Servizio per la Gestione delle Partecipazione e per le nomine e designazioni, ha rappresentato come, con riferimento alle modalità di gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico, l'articolo 10, c. 7, della l.p. n. 7/2004 dispone, al comma 7, che "*Gli enti organizzano i servizi pubblici nel rispetto della normativa comunitaria, tenuto conto delle caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento*" *e che i servizi possono essere gestiti nelle forme elencate dal medesimo comma tra le quali, alla lettera e), è previsto l'affidamento diretto "ad aziende pubbliche o a enti pubblici economici costituiti dagli enti titolari del servizio secondo i rispettivi ordinamenti e che realizzino la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici di riferimento*". In sostanza, la Provincia ha sottolineato come – a differenza del d.lgs. n. 201/2022 - l'affidamento in favore di un'azienda speciale consortile risulta "*ammesso dalla norma provinciale, che disciplina la materia nel territorio della Provincia autonoma di Trento*".

La Provincia ha altresì rammentato nella citata nota che i rapporti tra legislazione provinciale e statale sono regolati dalla norma di attuazione di cui all'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 "*la quale, a tutela dell'ordinamento provinciale, colloca un diaframma tra il medesimo e la legislazione statale. La competenza legislativa provinciale in materia di servizi pubblici è inoltre riconducibile anche ad una pluralità di altre competenze legislative esclusive e concorrenti. Tra le materie oggetto di potestà esclusiva*

di cui all'articolo 8, comma 1, dello Statuto speciale di autonomia, si ricordano "l'urbanistica" (numero 5), "viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale" (numero 17), "comunicazioni e trasporti di interesse provinciale" (numero 18). Tra le concorrenti di cui all'articolo 9, comma 1, dello Statuto speciale di autonomia, "igiene e sanità" (numero 10) e "attività sportive e ricreative" Alla luce di quanto appena evidenziato e della richiamata clausola di salvaguardia contenuta nel decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201, si conclude che nel territorio della Provincia autonoma di Trento con riferimento alla scelta della forma di gestione dei servizi pubblici di interesse economico trovi applicazione la sopra evidenziata disciplina provinciale e che, conseguentemente, la forma di gestione dell'azienda speciale consortile scelta da alcuni enti locali trentini (peraltro, per un periodo transitorio) risulta pienamente conforme alla medesima disciplina provinciale".

Da ultimo, con nota dell'AGCM del 5 novembre 2025, l'Autorità ha "*preso atto con favore delle azioni intraprese*" dai Comuni, in linea con le indicazioni precedentemente fornite ribadendo l'avviso che "*non si rivengono preclusioni, espresse o tacite, alla diretta applicabilità del d.lgs. n. 201/2022 alle Province Autonome, nonché alle Regioni ordinarie e speciali, purché l'applicazione del decreto sia compatibile con i rispettivi statuti (e con le relative norme di attuazione) e, comunque, nelle more dell'adeguamento di questi ultimi alla nuova disciplina pro-concorrenziale contenuta nel d.lgs. n. 201/2022, nel rispetto dell'articolo 10 della legge costituzionale n. 3/2001*".

1.5. In tale quadro normativo l'operazione societaria in difetto di una decisione unica sulle modalità di gestione vincolante per i singoli enti locali – che nel quadro normativo nazionale compete all'ente d'ambito - la scelta sulle modalità di gestione è di fatto rimessa ai singoli comuni. Emergono, quindi, i tratti di differenza della fattispecie in esame rispetto al caso di costituzione di società affidataria di servizi da parte degli enti d'ambito: gli orientamenti della magistratura contabile hanno chiarito come a seguito di una prima delibera dell'ente d'ambito, i singoli comuni, pur non essendo esonerati dall'onere di motivazione analitica *ex* art. 5 TUSP della propria scelta, possano, a loro volta, motivare la decisione assunta sulla scorta di quanto già esternato dal medesimo ente d'ambito (cfr. in tal senso, con riferimento al servizio idrico, Corte dei Conti, Sez. Contr. Campania, delib. n. 171/2024/PASP).

Nella specie, l'operazione si realizza attraverso atti formalmente autonomi sia pure di contenuto identico. Tale situazione, come ribadito in casi analoghi, non esonera i singoli enti pubblici dalla trasmissione delle relative delibere consiliari ai fini dell'attivazione del controllo intestato alla Corte dei conti *ex* art. 5 TUSP, né di motivare analiticamente le ragioni della propria adesione (cfr. il caso di plurime adesioni di enti locali a comunità energetiche in forma societaria cfr. delibere

della Sezione di controllo di Trento n. 21/2025/PASP, n. 41/2025/PASP, n. 58/2025). In linea generale l'identità di motivazione nell'ambito di un'operazione unitaria se, per un verso, consente un esame unitario delle decisioni assunte, anche nell'ottica di economia procedimentale, per altro verso, può costituire elemento di criticità, laddove sussistano eterogeneità delle posizioni dei singoli comuni.

Il presente parere, pertanto svolgerà in modo unitario l'analisi degli ulteriori profili in cui si articola il controllo *ex* art. 5 TUSP per tutte le delibere richiamate in oggetto attesa l'identità del rispettivo contenuto motivazionale, salvi gli specifici profili riferiti a singoli enti (in part. v. *infra* §5.5.)

Si osserva, infine, che la Corte, chiamata a pronunciarsi entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del deliberato consiliare dell'ente, verosimilmente, si è trovata con differenti decorrenze del termine, avendo i Comuni adottato e inviato il proprio provvedimento in momenti temporali differenziati. Sotto tale profilo si auspicava un coordinamento nella fase di trasmissione dei deliberati al fine di assicurare una omogenea decorrenza dei rispettivi termini previsti dalla legge per l'emissione del parere.

2. Sussistenza dei presupposti soggettivi e oggettivi del controllo ex art. 5 TUSP

Si ritiene che gli atti trasmessi indicati in epigrafe rientrino nell'ambito applicativo dell'art. 5 del TUSP sul piano sia soggettivo che oggettivo.

2.1. Sul piano soggettivo, il TUSP ha quale ambito applicativo gli atti di costituzione di organismi societari adottati da parte di tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1 del d.lgs. n. 165/2001, fra cui, espressamente, gli enti locali. La richiesta di parere nella specie proviene da enti che rientrano nel novero dei soggetti legittimati.

Sul piano oggettivo, vengono in rilievo due aspetti, il primo legato alla natura dell'operazione; il secondo alla natura della delibera che parrebbe, infatti, meramente confermativa di decisioni già assunte.

Sulla trasformazione eterogenea come operazione societaria ricadente nell'ambito dell'art. 5 TUSP

2.2. Quanto al primo aspetto (natura dell'operazione) gli atti sottoposti al controllo richiamati in epigrafe, non sono espressione della volontà degli enti di costituire *ex novo* un organismo societario, bensì riguardano una trasformazione di tipo c.d. eterogeneo di un ente pubblicistico

(l'azienda speciale) in una società di capitali, avente forma giuridica privatistica, ancorché soggetta al c.d. controllo analogo dei comuni.

Si tratta di una fattispecie, quella della trasformazione eterogenea, già contemplata per le aziende speciali dall'art. 115 del d.lgs. n. 267/2000 e in via generale nel diritto comune dagli artt. 2498 e 2500 *octies* del cod. civ., contrassegnata dalla continuità dei rapporti giuridici tra i due soggetti.

Sull'applicabilità dell'art. 5 TUSP a tali tipologie di operazioni si registrano talune oscillazioni, di cui è opportuno dare brevemente conto.

In sede nomofilattica è stato infatti precisato che il perimetro del controllo della Corte dei conti *ex* art. 5 TUSP "*non riguarda le operazioni di trasformazione fra tipi societari, di fusione e di sottoscrizione di aumento di capitale sociale quando non comporti anche l'acquisto della posizione di socio*"; tale conclusione, che ha escluso specificamente le sole trasformazioni "*fra tipi societari*" e dunque quelle di tipo omogeneo, è giunta all'esito di una più ampia disamina dell'istituto della trasformazione e, in particolare, del rilievo per cui "*la condizione di continuità giuridica (conservazione dei diritti ed obblighi) ricorre non solo nell'ipotesi in cui una società muti in una di diverso tipo (trasformazione omogenea), ma anche nelle altre fattispecie (trasformazione eterogenea*)" (cfr. Corte Conti Sez. Riun. Contr., delib. n. 19/SSRRCO/QMIG/2022).

Sulla scorta di ciò si è quindi concluso che la trasformazione sarebbe "*irrilevante sotto il profilo sostanziale ai fini dello specifico controllo qui in esame* […] *in quanto non si è venuta a determinare la costituzione di una nuova società o l'acquisto di nuove partecipazioni in società già costituite*" (così ad es. Corte conti, Sez. Contr. Lombardia, delib. n. 166/2024/PASP, proprio in un'ipotesi di trasformazione da azienda speciale in società di capitali; in senso contrario v. già Corte conti, Sez. Contr. Umbria, delib. n. 110/2023/PASP).

La Sezione, tuttavia, è dell'avviso che operazioni quali quella di specie non sono sottratte al controllo *ex* art. 5 TUSP.

Sulla questione sono infatti nuovamente intervenute in sede nomofilattica le Sezioni Riunite che hanno chiarito come "*In aderenza, infatti, all'approccio "formale" assunto nella citata deliberazione nomofilattica n. 19/2022/QMIG, queste Sezioni riunite ritengono che il presupposto che rende necessaria la richiesta di parere alla Corte dei conti, ex art. 5 TUSP, sia l'acquisizione di una nuova partecipazione societaria, presupposto integrato nel caso della trasformazione di un'associazione, di cui una o più amministrazioni siano partecipanti, in una società (ex art. 3 TUSP). Si tratta di operazione (di trasformazione c.d. eterogenea) che comporta l'acquisto della qualità di socio e, come tale, va comunicata*

alla Corte dei conti (oltre che all'Autorità garante della concorrenza e del mercato) ex art. 5 TUSP" (cfr. delib. n. 11/2024/QMIG e, nello stesso senso, Corte conti, Sez. Contr. Campania, n. 86/2024/PASP).

In sostanza, pur determinandosi una sostanziale continuità tra i due enti, ossia tra l'azienda speciale e la società di capitali, la linea di demarcazione, ai fini della sottoposizione al controllo, risiede nell'assunzione della *qualitas* di socio da parte dell'amministrazione, con la conclusione che, pertanto, gli atti di trasformazione in esame non possono che ricadere nell'ambito applicativo dell'art. 5 TUSP.

Si osserva, in aggiunta che, nella specie, il Consorzio ASIA si è costituito nel 1995 come consorzio-azienda speciale ai sensi della legge regionale sull'ordinamento locale all'epoca vigente (cfr. l.reg. n. 3/1993), il cui art. 41-bis consentiva ai comuni "*per la gestione associata di uno o più servizi aventi rilevanza economica ed imprenditoriale*" di "*costituire un consorzio, di cui possono fare parte altri enti pubblici, secondo le norme previste per le aziende speciali*". Queste ultime, agli artt. 45 e ss., definiscono nell'ordinamento regionale l'azienda speciale quale "*ente strumentale dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale"* nonché "*dotato di autonomia gestionale, organizzativa e di bilancio, nel quadro del bilancio generale dell'ente*".

In disparte, dunque, il mutamento della natura giuridica dell'azienda speciale (su cui per una recente disamina v. Corte conti, Sez. Contr. Emilia-Romagna, delib. n. 80/2024/PASP), con l'operazione di trasformazione eterogenea, pur nella continuità dei rapporti, non si determina unicamente un cambiamento della "veste giuridica" del soggetto-azienda speciale (che comunque di per sé implica l'applicabilità all'organismo trasformato di diverse regole, ad esempio, sul piano giuscontabile), ma anche una diversa modalità di gestione del servizio pubblico.

Il cambio della forma giuridica del soggetto affidatario del servizio si accompagna alla nascita di uno speciale "tipo" societario rappresentato dalla società *in house* che, oltre all'assunzione della qualifica di socio da parte dell'amministrazione nell'organismo trasformato, richiede il rispetto di una serie di condizioni legittimanti, sostanziali e procedurali, poste dal medesimo d.lgs. n. 175/2016 oltre che delle più stringenti regole di cui al d.lgs. n. 201/2022, ai fini, fra l'altro, di una motivazione "*qualificata*" del mancato ricorso al mercato.

Ad opinare diversamente, e ritenere l'operazione in questione sottratta al regime di controllo *ex* art. 5 TUSP, proprio le esigenze di controllo sul rispetto di tali condizioni legittimanti verrebbero vanificate.

Sulla natura non meramente confermativa delle decisioni in esame

2.3. Quanto al secondo aspetto, circa la apparente natura confermativa delle delibere in esame, si osserva che le stesse si pongono effettivamente in termini di stretta continuità con le precedenti nel senso che le attività affidate alla società *in house* (oltre che le condizioni contrattuali ed economiche, e, quindi, lo sviluppo del PSI 2026-2038) risultano le stesse già oggetto dell'atto di "prosecuzione" della gestione in capo al Consorzio ASIA anteriori trasformazione, su cui si sono espresse, per quanto di competenza, l'ANAC e l'AGCM (cfr. *supra* § 1.2. *sub* (ii), dove si è descritta la c.d. *seconda fase,* prodromica alla trasformazione).

La natura confermativa delle delibere in esame risulterebbe anche dalla formulazione della relativa parte dispositiva che - non senza una certa ambiguità – prevede di "*confermare*" il PSI e il "*conseguente contratto di servizio*", già approvati da ciascun ente nonché "*di confermare e, per quanto necessario, approvare*", quale forma di gestione del servizio pubblico il regime *in house* (*cfr. supra,* in fatto, *punto 3 sub* b) e d).

Sebbene si registri un orientamento che in caso di delibere consiliari meramente confermative delle precedenti abbia ritenuto che non vi sia luogo per una decisione in sede di controllo (cfr. in tal senso Corte Conti, Sez. Contr. Marche, delib. n. 104/2024/PASP), nel caso in esame, attese anche le peculiarità della fattispecie, si ritiene che la stessa ricada nel perimetro del controllo *ex* art. 5 TUSP.

A tale conclusione depongono ad avviso della Sezione già le considerazioni illustrate nel punto che precede in ordine al mutamento della forma gestionale del servizio pubblico e all'assunzione *ex novo* della qualità di socio da parte dei singoli enti locali conducono. Invero, le delibere in esame presentano un contenuto pienamente costitutivo, sia pure attraverso una decisione (nuova) che nelle motivazioni economico-finanziarie sulla futura attività sociale coincide con le precedenti deliberazioni consiliari.

Decisivo in ordine a tale aspetto è, anzitutto, la circostanza che le relazioni *ex* art. 14 e 17 del d.lgs. 201/2022, sia pure sulla scorta del PSI già approvato, e, più in generale, la transizione verso una gestione societaria *in house,* formano oggetto di approvazione, per la prima volta, proprio con le delibere in esame.

La futura delibera assembleare del Consorzio-ASIA, che realizzerà sul piano civilistico-societario la trasformazione, avrà ad oggetto, del resto, la "*cessazione*" non soltanto del rapporto consortile ma anche della relativa convenzione (così come chiaramente indicato nella parte dispositiva delle delibere). I rapporti tra, da un lato, i soci, e dall'altro il gestore del servizio, saranno regolati, nell'ottica di costituire il controllo analogo congiunto, dagli specifici contratti di servizio, già approvati e rispetto ai quali le delibere in esame contemplano un apposito *addendum*, ma anche dai patti parasociali, dal regolamento sul funzionamento del consorzio analogo, che vengono, per la prima volta, adottati degli enti soci.

Ciò conduce a ritenere, pertanto, che le delibere in esame segnano una discontinuità che rileva ai fini della sottoposizione al controllo *ex* art. 5 TUSP, nei rapporti tra la nuova società e gli enti soci, rispetto a quelli ad oggi sussistenti con l'azienda speciale. A nulla rileva, in senso contrario, né la continuità della generalità dei rapporti del soggetto giuridico trasformato (che si esplica, soprattutto, rispetto ai rapporti "esterni", con fornitori, personale e terzi) né la circostanza che la decisione della prosecuzione della gestione già prevista in favore dell'azienda speciale, e quella oggi in discussione, in favore dell'ente *in house,* siano stati disposti sulla base del medesimo quadro istruttorio (essenzialmente il PSI).

Ne consegue, in conclusione, che l'operazione in esame rientra a pieno titolo nell'ambito applicativo oggettivo dell'art. 5 TUSP.

2.4. In ultimo, si osserva che il perfezionamento degli atti civilistici consequenziali, pur non essendo stato esplicitamente condizionato al previo ottenimento del parere della Corte dei conti, non risulta ancora avvenuto. Sussiste, inoltre, il c.d. *standstill* (art. 17, c.3, del d.lgs. n. 201/2022) per la stipula dei contratti di servizio. Sicché, in conformità alle indicazioni recate dalla delibera della Corte dei conti – Sezioni riunite in sede di controllo n. 16/SSRRCO/QMIG/2022, la deliberazione consiliare può essere utilmente sottoposta al vaglio del giudice contabile, ai sensi dell'art. 5, cc. 3 e 4, TUSP, a conclusione della fase pubblicistica che precede l'attuazione dell'operazione sul piano strettamente societario.

3. Rispetto delle regole formali di competenza e contenuto dell'atto (art. 7)

3.1. Sussiste il rispetto delle regole formali sia di competenza sia di contenuto dell'atto poste dall'art. 7.

Il requisito della competenza all'adozione dell'atto riveste carattere necessariamente preliminare.

Il legislatore, a riprova dell'importanza del momento decisorio, ha inteso assegnare tale competenza, per gli enti locali, all'organo direttamente espressivo della collettività amministrata, vale a dire il consiglio comunale. Nella specie tutti gli atti pervenuti rivestono correttamente tale forma. Va precisato come i provvedimenti dei Comuni di Cimone e Madruzzo rivestono la forma del decreto commissariale. Gli enti risultano infatti commissariati ai sensi dell'art. 293 della l.reg. n. 2/2018 recante il Codice degli Enti Locali della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige con appositi provvedimenti dalla Giunta della Provincia Autonoma di Trento (cfr. d.g.p. 9 maggio 2025, n. 657 per il Comune di Cimone e d.g.p 29 aprile 2025, n. 604 per il Comune di Madruzzo). Gli atti in questione, pur nelle forme del decreto commissariale, sono assunti con i poteri dell'organo consiliare oggetto di scioglimento, e consente comunque di ritenere sussistente la competenza ai fini dell'art. 5 TUSP (cfr. in senso analogo Corte dei conti, Sez. Contr. Sicilia, delib. n. 217/2025/PASP e Sez. Contr. Campania, delib. n. 20/2024/PASP).

3.2. Sempre sul piano formale, le deliberazioni pervenute appaiono coerenti con l'ulteriore requisito previsto dall'art. 5 del TUSP (richiamato dall'art. 7), riportando una motivazione analitica sia nel corpo del deliberato consiliare sia attraverso il richiamo ai documenti ad essa allegati e richiamati, ossia la relazione *ex* art. 14 del d.lgs. n. 201/2022 e la motivazione qualificata *ex* art. 17 del d.lgs. n. 201/2022 (sulle quali, per i profili sostanziali, si rinvia al successivo punto 6), oltre che alla luce degli ulteriori chiarimenti e precisazioni resi in sede di riscontro alle richieste istruttorie della Sezione.

4. Rispetto dei vincoli tipologici (art. 3 TUSP)

4.1. Gli atti deliberativi in esame determinano trasformazione dell'azienda speciale in una società a responsabilità limitata, con conseguente sussistenza del vincolo tipologico, essendo tale tipologia di società espressamente contemplata tra quelle consentite dalla legge (art. 3, c. 1).

La società avrà totale capitale pubblico e lo statuto esclude espressamente l'ingresso di soci privati (artt. 9 e 10); l'attività è quella di gestione del servizio pubblico locale di raccolta, trasporto e trattamento dei rifiuti, rientrante tra i servizi di interesse economico generale; l'affidamento avverrà in modalità *in house providing* ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 201/2022, il quale, a sua volta, richiama i "*limiti e le modalità*" di cui alla disciplina dei contratti pubblici (cfr. art. 7 del d.lgs. n. 39/2023) e del d.lgs. n. 175/2016.

Ulteriori requisiti della società *in house* sono definiti dall'art. 16 nonché agli artt. 11, c. 15, e 4, c. 3, in tema rispettivamente, di disciplina degli organi amministrativi e condizione allo svolgimento dell'attività prevalente in favore degli enti concedenti. Nella specie la relazione tra gli enti soci-affidanti e l'organismo societario è quella di controllo analogo c.d. *congiunto*.

Sulla sussistenza della relazione di controllo analogo congiunto

4.2. La realizzazione di un controllo analogo congiunto effettivo, tanto più in caso di partecipazioni frammentate (o di tipo c.d. pulviscolari), riveste particolare importanza e richiede l'adozione di adeguati strumenti di *governance* (cfr. *ex multis* delibb., Sez. Contr. Trento n. 80/2024/PASP, *id.,* Emilia Romagna, n. 80/2024/PASP).

Come sottolineato dalla giustizia amministrativa "*una partecipazione "pulviscolare"* [è] *in principio inidonea a consentire ai singoli soggetti pubblici partecipanti di incidere effettivamente sulle decisioni strategiche della società"*, ma ciò di per sé non preclude la realizzazione del controllo analogo congiunto (cfr. Cons., Sez. IV, sent. 22 ottobre 2021 n. 7093); infatti, in linea con l'art. 12 della direttiva 2014/24/UE affinché il requisito del controllo analogo in caso di società *in house* pluripartecipata sia soddisfatto, occorre che le amministrazioni pubbliche in possesso di partecipazioni di minoranza possano comunque esercitare il controllo analogo in modo congiunto, prevedendosi a tal fine che: a) gli organi decisionali dell'organismo controllato siano composti da rappresentanti di tutti i soci pubblici partecipanti, ovvero, siano formati tra soggetti che possono rappresentare più o tutti i soci pubblici partecipanti; b) i soci pubblici siano in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative dell'organismo controllato, secondo le regole generali elaborate con riguardo all'in *house providing* tradizionale sin dalla sentenza della Corte di Giustizia Teckal (8 novembre 1999, C-107/98); c) l'organismo controllato non persegua interessi contrari a quelli di tutti i soci pubblici partecipanti (cfr., in tal senso, Cons. Stato, sez. V, 30 aprile 2018, n. 2599, e di recente *id.* Sez. IV, 20 gennaio 2025, n. 416).

Proprio al fine di consentire l'assetto organizzativo funzionale al raggiungimento del controllo analogo la legge (art. 16, c. 1 TUSP) prevede espressamente che: a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'art. 2380-*bis* e dell'art. 2409-*novies* del codice civile; b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'art. 2468, c. 3, del codice civile; c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche

mediante la conclusione di appositi patti parasociali; tali patti possono avere durata superiore a cinque anni, in deroga all'art. 2341-*bis*, c. 1, del codice civile.

In definitiva, il modello *in house* si connota per l'esistenza di rilevanti deroghe ai meccanismi tipici di funzionamento delle società di capitali, tali da assicurare ai soci pubblici, collettivamente considerati, un'influenza determinante e un controllo effettivo sulla gestione dell'ente partecipato, attraverso poteri di condizionamento sull'operato del *management* in grado di conformare l'azione di quest'ultimo agli interessi pubblici di cui il singolo ente pubblico partecipante è portatore.

4.3. Venendo al caso di specie lo statuto, i patti parasociali nonché in generale la *governance* della nuova ASIA Trentino, rispondono ai suddetti parametri.

Viene in rilievo, anzitutto, la costituzione ai sensi dell'art. 22 dello statuto del "*Comitato Strategico per il controllo analogo congiunto*" (di seguito anche solo "Comitato").

Tale organo sociale speciale è costituito da sette sindaci nominati dall'assemblea dei soci nel rispetto della rappresentanza territoriale delle diverse aree corrispondenti alle Comunità di Valle e all'area territoriale della Val d'Adige ricadenti nel territorio in cui l'azienda effettua la gestione integrata dei rifiuti urbani. Il suo funzionamento è disciplinato, oltre che dallo statuto (artt. 22-24) da uno specifico regolamento sottoposto ad approvazione dell'assemblea a maggioranza qualificata (almeno l'80% delle quote sociali).

Rilevano, inoltre, i particolari *quorum* deliberativi previsti dallo statuto per il Comitato, che prevedono la necessità che le deliberazioni siano sempre assunte con almeno il voto favorevole di 5 membri su 7 e, in caso di deliberazioni su atti o decisioni riguardanti uno specifico comune o area territoriale, è necessario il voto favorevole dei rappresentanti della relativa area territoriale.

Il Comitato si esprime: sull'elaborazione e modifica degli schemi tipo di contratto di servizio e relativi disciplinari; sull'approvazione degli atti di pianificazione strategica, industriale, organizzativa, economica e finanziaria della gestione societaria, del piano industriale e degli altri documenti di tipo programmatico; sul controllo sullo stato di attuazione degli obiettivi assegnati; sul controllo degli equilibri economici e finanziari della società e dei conti annuali e infrannuali della Società; sulle proposte relative alla nomina e revoca degli organi sociali e del direttore generale, al bilancio di esercizio, alle modifiche dello statuto.

È previsto, inoltre, che solo a seguito del parere positivo del Comitato, l'organo amministrativo potrà deliberare sugli atti di competenza per i quali è previsto un parere espresso del Comitato.

A tal fine l'organo amministrativo sottopone all'approvazione preventiva del Comitato rilevanti atti di gestione societaria, tra i quali: il budget annuale e pluriennale; il piano annuale delle attività, relativo sia alla componente economica che finanziaria e patrimoniale della Società e sue eventuali modifiche infrannuali; la proposta di bilancio consuntivo; le modifiche al contratto di servizio, anche con riferimento al progetto di servizio per uno o più Enti soci; le delibere in merito a operazioni straordinarie o aumenti di capitale su Società partecipate.

Il Comitato, inoltre, dispone di un potere di controllo generalizzato (anche su atti non di propria competenza), nonché di emanazione di indirizzi strategici e operativi all'organo amministrativo.

Il Comitato ha il compito di proporre all'assemblea la nomina degli amministratori della Società e dei membri dell'Organo di Controllo, individuando modalità di nomina dei medesimi che permettano la partecipazione di tutti i soci.

Lo statuto, in ogni caso, riserva a ciascun ente locale socio il diritto di domandare sia nell'assemblea della società sia al di fuori di essa, informazioni in merito alla gestione dei servizi pubblici affidati.

Lo schema di patto parasociale, inoltre, delinea le modalità di esercizio dei diritti societari in sede assembleare nonché in seno al Comitato stesso prevedendo specifiche maggioranze qualificate ai fini della nomina degli amministratori: in particolare è prevista la regola dell'unanimità per l'individuazione dei membri del Consiglio di amministrazione (cfr. art. 2).

I patti parasociali precisano, inoltre, i criteri di nomina dei membri del Comitato, delineando un'apposita procedura (art. 4) al fine di assicurare la rappresentanza delle distinte aree territoriali di operatività della società e con partecipazione di diritto del sindaco o rappresentante del comune avente maggioranza relativa (Lavis); si prevede, a tal fine, una riunione preliminare dei soci di ciascuna area che designa il proprio rappresentante in seno al Comitato.

5. Rispetto dei requisiti finalistici (art. 4 TUSP)

5. Venendo ai vincoli di tipo c.d. finalistico ai sensi dell'art. 4 TUSP, questi sono di duplice natura: quello generale di scopo di cui al comma 1, consistente nella produzione di beni e servizi strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali, e quello di attività, poiché la società deve realizzare come proprio oggetto sociale quanto previsto dai successivi commi del medesimo art. 4 o del successivo art. 4-*bis* introdotto dall'art. 25-*bis* del d.l. n. 152/2021.

Nella specie non vi è dubbio che l'attività della futura ASIA Trentino soddisfi i vincoli tipologici posti dal TUSP, sotto entrambi profili, pur con le seguenti osservazioni.

Sul rispetto del c.d. vincolo di attività

5.1. Quanto anzitutto alla seconda delle due accezioni ora menzionate (vincolo di attività), l'oggetto sociale, come declinato all'art. 5 dello statuto allegato alle delibere consiliari, indica quale attività prevalente la gestione integrata dei rifiuti urbani in tutte le sue fasi, in conformità alle previsioni di cui al d.lgs. n. 152/2006, ossia lo spazzamento, la raccolta, il trasporto, anche in conto terzi, il recupero, il trattamento, lo smaltimento, il controllo su queste operazioni, e gli interventi successivi alla chiusura dei siti di smaltimento, nonché la realizzazione e gestione di impianti di recupero, trattamento, trasformazione e smaltimento di rifiuti nonché la gestione della tariffa e rapporto con l'utenza di cui alla deliberazione 31 ottobre 2019, n. 444/2019/R/Rif dell'Autorità di Regolazione per Energia Reti e Ambiente (ARERA).

Il c.d. servizio rifiuti rientra tra i servizi necessarie che gli enti locali sono chiamati a svolgere in favore delle collettività amministrate.

5.2. A tal proposito non può che rimarcarsi la peculiarità del contesto giuridico in cui si inserisce l'operazione, di cui vi è diffusa analisi da parte degli enti, anche nell'ambito della relazione *ex* art. 14 del d.lgs. n. 201/2022, allegata alle delibere consiliari.

In questa sede è utile aggiungere come nella frammentata disciplina dei servizi pubblici locali va distinto ciò che attiene la titolarità e l'organizzazione del servizio pubblico, dove trovano spazio le competenze provinciali, sia legislative che amministrative, dalle regole in tema di modalità di affidamento (società mista, *in house*, appalto, azienda speciale), rispetto alle quali la normativa nazionale, al pari di quella provinciale, è incisa dai superiori principi di derivazione eurounitaria in tema di rispetto della concorrenza.

In base alla normativa nazionale, spetta alla Provincia la definizione dell'organizzazione per ambiti territoriali ottimale dei servizi pubblici a rete di rilevanza economica (art. 3-*bis* del d.l. n. 138/2011). L'art. 200, d.lgs. n. 152/2006 ("*Organizzazione territoriale del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani*"), ribadisce che la gestione dei rifiuti urbani è organizzata sulla base di ambiti territoriali ottimali, delimitati dal piano regionale di gestione dei rifiuti secondo criteri di "*superamento della frammentazione delle gestioni attraverso un servizio di gestione integrata dei rifiuti*" e *conseguimento di adeguate dimensioni gestionali, definite sulla base di parametri fisici, demografici,*

tecnici e sulla base delle ripartizioni politico-amministrative"; "*adeguata valutazione del sistema stradale e ferroviario di comunicazione al fine di ottimizzare i trasporti all'interno dell'ATO*".

A livello provinciale, invece, la titolarità dei servizi pubblici è assegnata in via generale ai comuni (cfr. art. 13 e della l.p. n. 3/2006, cfr. come già osservato per il servizio idrico, Corte dei Conti, Sezione di Controllo di Trento n. 80/2024/PASP, *cit.*).

La gestione del c.d. ciclo rifiuti trova una specifica disciplina nel successivo art. 13-*bis* – riguardante i servizi pubblici *a rete* e, in particolare, al comma 5, che definisce la gestione *integrata* dei rifiuti urbani (comprensiva delle fasi di raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani). Detto articolo individua l'ambito territoriale ottimale "*con l'intero territorio provinciale*" (c. 1) e prevede, in ogni caso, la possibilità di definire dei sub-ambiti territoriali.

L'istituzione ente per la gestione dell'ambito territoriale ottimale (c.d. EGATO) è tuttora in corso da parte della Provincia.

L'attuale situazione è chiaramente rappresentata nel Piano Provinciale di Gestione dei Rifiuti (PPGR) - V aggiornamento (di cui alla d.g.p. n. 1506 del 26 agosto 2022, pagg. 79 ess.) in cui si evidenzia, fra l'altro, la frammentazione, a livello di *sub-ambito*, tra le diverse tipologie di tariffazione, in quanto alcuni comuni adottano ancora una tariffazione di tipo tributario e non corrispettiva, nonché in tema di perimetro del servizio, posto che alcuni segmenti del servizio (in particolare spazzamento) sono tuttora gestiti in economia direttamente dagli enti.

Anche nelle relazioni informative dell'ARERA al Parlamento si dà atto del processo di transizione verso forme organizzative per enti di ambito (cfr. relazione n. 304/2025/I/rif - Quinta relazione, ai sensi dell'art. 5, c. 6 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica" di ARERA del 1 luglio 2025 – (pag. 17 e 39/41).

Come chiarito anche nell'allegata relazione *ex* art. 14 del d.lgs. n. 201/2022, l'aggiornamento del PPGR, è tuttavia indirizzato specificamente al segmento "smaltimento/recupero" del servizio rifiuti, organizzato su scala provinciale (in un ambito provinciale effettivamente unico) secondo quanto previsto dell'art. 102 *quinquies*, cc. 3 e 5*bis*, del Decreto del presidente della giunta provinciale 26 gennaio 1987, n. 1-41.

Con riferimento, invece, al segmento di raccolta la citata pianificazione contempla 12 *sub*-ambiti; tuttavia, prosegue ancora la relazione "*numerosi bacini di raccolta hanno già visto un trasferimento di competenze dai Comuni agli attuali gestori, fenomeno osservato nell'evolversi delle specifiche organizzazioni gestionali e nell'aumento della complessità dei processi*".

5.3. In tale cornice, normativa e amministrativa, le delibere di approvazione dell'operazione evidenziano che "*la provincia ha avviato la costituzione*" dell'EGATO, il quale "*al termine di un periodo di 5 anni dalla sua costituzione, determinerà le modalità di regolazione del servizio di sull'intero territorio provinciale*"; ed ancora che pur "*non essendo ancora concluso il percorso di costruzione dell'EGATO provinciale*" si può considerare "*raggiunta l'intesa tra la provincia e gli enti locali riguardo alla possibilità prevista dalla convenzione di istituzione dello stesso relativa ai sub-ambiti gestionali identificati*".

Quanto sopra è stato posto in evidenza sin nelle fasi precedenti all'operazione di trasformazione in esame, e, anzi, quest'ultima appare funzionale proprio al futuro adeguamento alle forme gestionali che verranno decise in sede di ente d'ambito. In tal senso è stato evidenziato come "*Nelle more dell'attuazione della normativa nazionale, nella Provincia di Trento non sono stati istituiti gli EGATO le cui funzioni sono svolte direttamente dai Comuni definiti anche da ARERA come Enti Territorialmente Competenti in materia di regolazione. ASIA eroga i servizi su 24 Comuni che costituiscono 24 ambiti tariffari differenti. La frammentazione tariffaria e l'assenza di un unico ente di governo ha generato notevoli difficoltà tecnico-amministrative per l'adeguamento alle disposizioni dell'Autorità.* (cfr. *Studio delle attività e delle questioni inerenti la possibile trasformazione dell'azienda speciale in società di capitali*, pag. 20 e ss., allegato alla deliberazione di Lavis n. 45/2023).

Sempre nel citato studio preliminare si è condivisibilmente osservato come "*Senza una chiara e univoca regolamentazione della Provincia Autonoma di Trento sarà difficile definire i soggetti e le modalità di affidamento. La frammentazione e la deregolamentazione dei soggetti che erogano il servizio è evidenziato proprio come elemento di criticità nel PPGR. È auspicabile, pertanto, che la Provincia Autonoma di Trento definisca e agevoli* […] *un modello gestionale finalizzato ad una progressiva aggregazione societaria in una HOLDING – CAPO GRUPPO o un CONSORZIO di imprese che possano gestire il servizio su basi territoriali predefinite, SUB AMBITI*, […].(cfr. pag. 92, dello studio).

In quest'ottica si segnala che sin dalla fase di prosecuzione della gestione con il Consorzio ASIA, al quale succederà la società ASIA Trentino, è stata inserita una clausola di salvaguardia nei contratti di servizio che saranno stipulati da ciascuno dei Comuni soci, che dispone l'automatico adeguamento del contratto di servizio a quanto sarà disposto dal costituendo EGATO; in tal senso – è sempre precisato nella motivazione degli atti consiliari in esame- "*tale clausola viene ereditata anche dal nuovo soggetto giuridico che si propone di costituire con la trasformazione garantendo la piena compliance con qualsiasi modello organizzativo che il nuovo ente vorrà decidere nel territorio provinciale*".

Tale clausola, se, per un verso, appare decisiva, nel senso della rispondenza dell'operazione al canone di buona amministrazione, in vista della futura riorganizzazione, per altro verso, costituisce un elemento di incertezza sulla durata dell'affidamento calibrata sull'esigenza di recupero degli investimenti.

In conclusione, si osserva come la trasformazione di ASIA costituisca un ulteriore *step* intermedio in vista del futuro adeguamento alle decisioni dell'EGATO (anche in ordine alle modalità gestionali che lo stesso vorrà perseguire), in considerazione della maggior flessibilità del modello societario rispetto all'azienda speciale, rispondendo pienamente ai vincoli di tipo finalistico di cui all'art. 4 TUSP.

5.4. Sulla scorta di quanto precede si osserva ulteriormente che l'operazione in esame sia stata ritenuta necessaria dagli enti, per un verso, dall'adeguamento alle forme gestionali previste dal d.lgs. n. 201/2022 (anche alla luce dei rilievi dell'Autorità Nazionale Anticorruzione e dell'AGCM), e per altro verso, dalla nuova organizzazione dell'ambito unico provinciale, in via di definizione, e della quale in questa sede la Sezione non può che auspicare la tempestiva implementazione da parte della Provincia.

Di contro la circostanza che in sede provinciale non sia stata prevista una disciplina analoga al d.lgs. n. 201/2022 (che, all'art. 1, comunque qualifica le "*disposizioni del presente decreto*" come "*norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica*" prevedendo che le stesse "*sono applicate nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti e le relative norme di attuazione*") non può che comportare taluni profili meritevoli di attenta valutazione da parte dei Comuni – soci del soggetto gestore e, al tempo stesso, titolari del servizio - nel corso della vita della società.

Tra questi viene in rilievo la circostanza che l'art. 6 del d.lgs. n. 201/2022 pone il principio della "*distinzione tra funzioni di regolazione e gestione nell'assetto organizzativo degli enti locali*", prevedendo, al comma 3, che "*Qualora gli enti locali titolari del servizio e a cui spettano le funzioni di regolazione assumano direttamente o per mezzo di soggetto partecipato la gestione del servizio, le strutture, i servizi, gli uffici e le unità organizzative dell'ente ed i loro dirigenti e dipendenti preposti a tali funzioni di regolazione non possono svolgere alcuna funzione o alcun compito inerente alla gestione ed al suo affidamento*".

Di tale profilo vi è accenno, ancora una volta, nell'istruttoria delle fasi prodromiche (in cui si afferma che "*lo stesso D. Lgs 201/2022 e le cogenti disposizioni di ARERA, in continua emanazione in*

base al piano strategico approvato, ha imposto chiaramente la separazione tra regolatore e gestore, anche al fine di contenere i potenziali conflitti di interessi"- cfr. pag. 7 dello studio preliminare).

Tali aspetti, tuttavia, non appaiono specificamente trattati negli atti approvativi della trasformazione né negli atti che regolano la *governance* societaria. Questi ultimi opportunamente richiamano, nel disciplinare, le nomine negli organi di controllo, il rispetto delle regole in materia di inconferibilità e incompatibilità nell'assunzione dell'incarico (cfr. ad es. art. 2, c. 4 del Regolamento per il funzionamento del Comitato strategico per il controllo analogo congiunto - cfr. art. 14 dello statuto).

Sull'indispensabilità della partecipazione per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente

5.5. Quanto alla seconda accezione del requisito di tipo finalistico, nel senso di stretta indispensabilità della partecipazione al perseguimento delle finalità istituzionali, la Corte dei conti, in sede di controllo *ex* art. 5 TUSP, ha evidenziato come sia necessaria, al fine di evitare inutili duplicazioni delle partecipazioni societarie, la verifica dell'assenza di partecipazioni societarie in organismi aventi oggetto analogo o sovrapponibile.

A tal riguardo, durante l'esame, sono stati consultati i provvedimenti di ricognizione delle partecipazioni possedute al 31.12.2023 dai Comuni coinvolti nella trasformazione di Asia, le rispettive risultanze della banca dati "Partecipate" del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché gli estratti della Camera di Commercio. È emersa l'astratta sovrapponibilità delle attività della futura ASIA Trentino con almeno quattro ulteriori organismi partecipati: AmaAmbiente s.p.a., Azienda Intercomunale Rotaliana s.p.a. (AIR s.p.a.), Dolomiti Energia Holding s.p.a. e Giudicarie Energia Acqua e Servizi s.p.a (GeAS s.p.a.). Tuttavia, non tutti i Comuni hanno, nell'adozione della propria motivazione, esternato le ragioni circa il mancato ricorso alla partecipata già nel proprio portafoglio.

Più in particolare è emerso che i soci di AmAmbiente s.p.a. (ossia i Comuni di Albiano e Lona Lases) hanno esternato in delibera la verifica compiuta; ulteriori sei Comuni (Lavis, Roverè della Luna, San Michele all'Adige, Terre d'Adige, Mezzocorona, Mezzolombardo) detengono partecipazioni in AIR s.p.a. e tutti hanno dato conto di tale circostanza nella propria decisione (sebbene alcuni, Lavis, San Michele all'Adige e Terre d'Adige senza esplicitamente citare il nome della società bensì indicando la corrispondenza intrattenuta con essa). Ulteriori dieci Comuni (Aldeno, Madruzzo, Lavis, Cavedago, Cavedine, Fai della Paganella, Roverè della Luna,

Spormaggiore, Vallelaghi) risultano detenere partecipazioni in Dolomiti Energia Holding s.p.a. e solo due di essi (Madruzzo e Vallelaghi) hanno esternato in delibera tale circostanza. Il comune di Aldeno ha citato l'esistenza di una società con oggetto sociale sovrapponibile a quello di ASIA, ma non ha indicato il nome né eventuale corrispondenza intrattenuta. Ulteriori sette Comuni (Andalo, Cavedago, Cavedine, Fai della Paganella, Molveno, Spormaggiore, Vallelaghi) detengono partecipazioni in GeAS s.p.a., e solo il comune di Vallelaghi risulta aver motivato in delibera sul punto.

Tali aspetti, sono stati presi in esame nella fase prodromica all'operazione (cfr. in particolare la delib. del Comune di Lavis n. 45 del 29 novembre 2023 avente ad oggetto "*Azienda speciale per l'igiene ambientale ASIA- Accordo di indirizzo per il servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani fra i comuni consorziati*") e, soprattutto, nella documentazione tecnico-istruttoria ad essa allegata era stato evidenziato come "*Nella stesura finale del documento di cui alle prime tre fasi dell'incarico, ove possibile, sarà effettuato un confronto riguardo a possibili vantaggi/ svantaggi, ovvero ai rischi/opportunità, relativi al potenziale interesse da parte dei singoli comuni di utilizzare partecipazioni già presenti, come ad esempio: AMAAMBIENTE SPA; AZIENDA INTERCOMUNALE ROTALIANA SPA* [AIR S.p.a.]; *GEAS SPA* [Giudicarie Energia Acqua e Servizi S.p.a.] *etc. che erogano servizi a rete (ciclo integrale idrico o ambiente), sia all'interno dei comuni soci di ASIA, sia esternamente.)*" (cfr. *Studio delle attività e delle questioni inerenti la possibile trasformazione dell' azienda speciale in società di capitali,* pag. 10 e ss. e alle schede di sintesi, ottobre-agosto 2023, in particolare scheda 17)

Il medesimo studio (risalente, comunque, al 2023) si limitava a riportare il "mosaico" di partecipazioni detenute dai 24 Comuni soci (cfr. tabelle pag. 11 e ss.).

In tale articolata situazione, in sede di controllo, si è reso necessario acquisire ulteriori chiarimenti.

5.6. In proposito il Comune di Lavis ha fornito esaustiva risposta, di cui si darà brevemente conto, che ha dimostrato il compimento di adeguata istruttoria e che, sul piano sostanziale, consente di superare le perplessità sul punto.

È emerso, infatti, che è stata verificata l'inidoneità di dette partecipazioni per il perseguimento dei medesmi obiettivi. È stato anzitutto chiarito che gli ulteriori Comuni soci (diversi dai 24 enti coinvolti nella trasformazione di ASIA) appartengono a territori "*diversi da quello dell'ambito di servizio di ASIA, secondo quanto stabilito dal V aggiornamento del Piano Provinciale per la gestione dei rifiuti*". È stato ulteriormente chiarito, relativamente alle società AIR e GeAS, che le stesse

effettivamente presentano nel proprio oggetto sociale la gestione del servizio rifiuti ma, che lo stesso, non è effettivamente perseguito né risulta esercitata tale specifica attività.

Con riferimento ad AIR S.p.a., in favore della quale risulta l'affidamento, da parte di alcuni comuni, del servizio idrico, analogamente non risulta il possesso delle autorizzazioni necessarie ai servizi di igiene ambientale; infine, con riferimento a Dolomiti Energia Holding S.p.a., l'implementazione di un modello di affidamento *in house* risulterebbe precluso dalla presenza nella compagine azionaria di soci privati.

5.7. In proposito osserva la Sezione come, nel contesto di operazioni quale quelle di specie, che coinvolgono una pluralità di enti, ciascuno con un autonomo portafoglio di partecipazioni societarie, è necessario che ciascun ente, nell'ambito della propria autonomia decisionale, compia una verifica in ordine all'opportunità, quale soluzione alternativa, dell'affidamento del medesimo servizio alla propria società già partecipata.

Il profilo come già sopra accennato (*supra* §1) attiene anche al rispetto del canone di adeguatezza della motivazione che, ancorché unica, come nel caso di operazione sostanzialmente unitarie e inscindibili, non può prescindere dalle specifiche situazioni soggettive di ciascun ente.

Sotto altra prospettiva si osserva comunque che la verifica sull'inidoneità del ricorso ad altre partecipazioni, e sulla conseguente indispensabilità del ricorso ad un nuovo organismo societario da parte di ciascun ente, sia pur doverosa ai sensi del TUSP, nel caso specifico del servizio gestione rifiuti (e più in generale nei servizi pubblici locali organizzati per ambiti territoriali) costituisce un'ulteriore conseguenza dell'assenza nell'ordinamento provinciale di un ente d'ambito che, in modo accentrato e vincolante, adotti le decisioni sulle modalità di gestione; di contro – e per assurdo - la titolarità in capo agli enti di ulteriori partecipazioni societarie in organismi con attività analoghe e la titolarità, in capo a ciascuno di essi, anche delle decisioni di affidamento del servizio rischierebbe di dar luogo ad ulteriori frammentazioni difficilmente conciliabili con il quadro normativo sin qui tratteggiato, volto all'aggregazione in chiave di maggior efficienza del servizio.

Resta fermo, in ogni caso, che spetta a ciascun ente locale nell'ambito dei rispettivi piani di razionalizzazione, la verifica sulla sussistenza dei presupposti per il mantenimento (o meno) di ulteriori partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o sovrapponibili a quella di ASIA Trentino.

6. Onere di motivazione circa la convenienza economica e la sostenibilità finanziaria (art. 5, cc. 1 e 3 TUSP) e sulla la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità (art. 5, cc. 1 e 3, TUSP)

In merito le Sezioni riunite (deliberazione n. 16/SS.RR.CO./2022/QMIG, punto 5.1.) hanno precisato che tale parametro di controllo "*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*". Inoltre, si è evidenziato che la valutazione di convenienza economica "*implica 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"* (*ibidem*).

6.1. Sotto il primo profilo (sostenibilità in senso soggettivo) è agevole osservare, in linea con quanto evidenziato nel corpo della motivazione della delibera, che la costituzione della nuova società (*recte*, la trasformazione di ASIA), si realizzerà attraverso "*il conferimento del patrimonio materiale ed immateriale facente capo al consorzio*", senza, dunque, alcun conferimento di denaro né a titolo di sottoscrizione di capitale né a titolo di finanziamento.

Ciascun comune, inoltre, ha dato atto che il valore del patrimonio conferito nella società è stato determinato in un valore non inferiore ad euro 6.637.200, secondo l'approvazione da parte dell'assemblea del Consorzio ASIA, ed ha conseguente determinato il valore della quota singolarmente detenuta, in misura proporzionale alle quote di capitale detenuta nella società (pari, ad es., per il Comune di Lavis a 16,91%, per un controvalore di 1,112 mln).

6.2. Sotto il diverso profilo della sostenibilità finanziaria in senso oggettivo essa è invece inerente alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale.

La verifica deve tenere conto della completezza e della adeguatezza di approfondimento in ordine alla scelta compiuta dalla Amministrazione e, con riferimento specifico al parametro dell'adeguatezza, la valutazione deve "*modularsi in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell'operazione societaria deliberata.*" (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022 *cit.*). La pronuncia sottolinea altresì la necessità che l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazione sia quanto meno

suffragato dallo sviluppo di un adeguato *business plan* (o di altre forme analoghe di analisi di fattibilità).

6.3. Preliminarmente, è utile riepilogare le caratteristiche del servizio nonché del modello di attività imprenditoriale di cui la società *in house* risulterà affidataria.

La società svolgerà per la durata di 13 anni con decorrenza dal 1° gennaio 2026 sino al 31 dicembre 2038 il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani.

La durata è stata definita in misura proporzionale all'entità degli investimenti, fra i quali, il PSI evidenzia l'importanza del c.d. *revamping* e ampliamento dell'attuale impianto di stoccaggio e valorizzazione delle raccolte differenziate (cfr. punto 1.8 e 6.1 del PSI).

Come sopra accennato sulla durata dell'affidamento incide la clausola di salvaguardia prevista agli artt. 21 e 22 del contratto di servizio già in essere con l'azienda speciale.

L'importo complessivo dell'affidamento è pari a 153,16 mln (netto IVA) che è dato dalla sommatoria delle entrate tariffarie di tutti i comuni nell'intero arco di tempo considerato.

Il territorio considerato è quello dei 24 Comuni (definito nel PPGR quale *sub* ambito "*Altipiani della Paganella Valle dei Laghi, Valle di Cembra e Rotaliana – Koenisberg ed i Comuni di Aldeno, Cimone, Garniga Terme e Lasino*"), per un totale di 62.000 abitanti residenti nell'area di fornitura del servizio.

6.4. Le deliberazioni trasmesse hanno dato conto adeguatamente della convenienza economica e sostenibilità finanziaria dell'iniziativa. Le delibere in esame contengono sia nel corpo del deliberato, sia tramite il rinvio ai documenti allegati, adeguata illustrazione delle prospettive economico-finanziarie della futura società.

In particolare nel corpo della delibera si evidenzia "*la qualità dei servizi offerti e l'attenzione alle esigenze dei territori*" che hanno "*permesso ad ASIA di radicarsi e ampliare negli ultimi anni il proprio bacino d'attività, prevedendo nel proprio piano strategico* [PSI] *una serie di investimenti, interamente finanziari dalla società stessa, che possono portare a migliorare la qualità del rifiuto inviato a riciclo ed a ridurre i costi…con lo scopo di recuperare ulteriori risorse a contenimento delle tariffe e a miglioramento del servizio offerto*".

6.5. La base istruttoria della valutazione si compone non soltanto del PSI 2026-2038, ma anche delle citate relazioni approvate dagli enti alla luce di quanto previsto dagli artt. 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022; tali relazioni, traggono le mosse dal PSI e dal PEFA, ad esso allegato, predisposto in coerenza con la regolazione ARERA in materia di costi efficienti del servizio rifiuti.

Le suddette disposizioni, nell'ambito dei servizi pubblici locali, assegnano un rilievo centrale al momento della motivazione con disposizioni che si pongono in un rapporto di specialità rispetto alle previsioni del d.lgs. n. 175/2016 e che definiscono con maggior dettaglio i passaggi istruttori e motivazionali che precedono l'affidamento.

L'art. 14 ha ad oggetto specificamente la scelta delle modalità di gestione e della definizione del rapporto contrattuale. In estrema sintesi, la norma pone in capo all'ente locale (o agli enti competenti, quali gli enti d'ambito) l'obbligo di redazione di "*apposita relazione*" che illustri, le ragioni che hanno determinato un determinato modello gestionale "*in relazione alle diverse alternative*" alla luce delle caratteristiche tecnico economiche del servizio, dei costi per l'ente locale, e degli utenti.

L'art. 17 pone ulteriori e più specifici oneri istruttori e motivazionali, per il caso di regime *in house*: è onere dell'ente redigere una "*qualificata motivazione che dia espressamente conto delle ragioni del mancato ricorso al mercato ai fini di un'efficiente gestione del servizio*, illustrando, […]*i benefici per la collettività della forma di gestione prescelta con riguardo agli investimenti, alla qualità del servizio, ai costi dei servizi per gli utenti, all'impatto sulla finanza pubblica, nonché agli obiettivi di universalità, socialità, tutela dell'ambiente e accessibilità dei servizi, anche in relazione ai risultati conseguiti in eventuali pregresse gestioni in house*".

La norma pone, inoltre, l'onere di allegazione di un PEF asseverato che "*fatte salve le discipline di settore*", indichi "*su base triennale e per l'intero periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, nonché la specificazione dell'assetto economico-patrimoniale della società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento, da aggiornare ogni triennio*".

La normativa, in ogni caso, all'art. 17, c. 5 impone "*all'ente locale procede all'analisi periodica e all'eventuale razionalizzazione previste dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 175 del 2016, dando conto, nel provvedimento di cui al comma 1 del medesimo articolo 20, delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società in house, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione*".

6.6. La relazione *ex* art. 14 d.lgs. n. 201/2022 trasmessa dagli enti dà diffusamente conto delle ragioni che hanno indotto gli enti alla prosecuzione del servizio in regime *in house,* in rapporto alle soluzioni astrattamente percorribili, e ciò sia alla luce delle *performance* del Consorzio ASIA, che in chiave prospettica della futura attività sociale.

La relazione ha selezionato un campione di 13 gestori affidatari del servizio riferito a un numero di comuni compreso fra 15 e 35, con una popolazione servita compresa fra 35.000 e 90.000 abitanti (cfr. pag. 28 e ss.) con diversi modelli di gestione (affidamento *in house providing*, concessione a terzi/appalto, società mista).

La relazione evidenzia la *performance* positiva della gestione ASIA in chiave comparata sia sulla base del livello di soddisfazione dell'utenza (citando bilancio di esercizio al 31.12.2024, pag. 23), che di percentuale della raccolta differenziata, pari all'88%.

Nell'ambito del medesimo campione la relazione ASIA mostra un costo totale per Kg gestito (espresso in centesimi di euro) molto competitivo rispetto al campione: ASIA rileva un costo medio totale di 30,3 euro/cent/Kg a fonte di una media di 44,3 euro/cent/Kg.

Un ulteriore raffronto è stato poi condotto alla luce dei risultati economici di società analoghe (cd. *benchmark* societario-finanziario). La relazione (pag. 41 e ss.) richiama i risultati di un'analisi sui dati economico-finanziari di un gruppo 30 di società classificate come *monoutility* sulla base dei dati di bilancio 2023 e che rilevano un fatturato compreso tra gli 8-14 mln, quale range dimensionale comparabile con quello ASIA.

La relazione evidenzia per ASIA, a riprova della solidità industriale ed economico-finanziaria, un rapporto tra margine operativo lordo e valore della produzione (EBITDA/VP) del 16%, a fronte di una media del settore del 13% e del 9% nel resto d'Italia.

La relazione *ex* art. 17 d.lgs. n. 201/2022, oltre a riprendere le analisi di *benchmark* di cui si è sin qui dato sinteticamente conto effettua un confronto con altre gare di affidamento simili per la durata di appalto (compresa tra gli 8-15 anni), individuando il parametro costo del servizio medio per abitante, che evidenzia una significativa convenienza del servizio gestito da ASIA (cfr. pag. 46).

Nella citata relazione viene ulteriormente chiarito quanto più nel dettaglio indicato nel PSI (cap. 9, pag. 145 e ss.) in tema al rapporto tra investimenti da realizzarsi e crescita tariffaria. Si rappresenta, infatti, che al fine di garantire maggior beneficio dagli investimenti previsti sull'impiantistica (centro comprensoriale) ed i ricavi da esso derivanti, al fine di contenere la crescita annuale delle entrate tariffarie e rendere maggiormente sostenibile la tariffa all'utenza finale dei Comuni soci, è stata effettuata una rinuncia a costi, ai sensi del comma 4.6 della Deliberazione ARERA 363/2021/R/Rif. In particolare, è chiarito che "*la rinuncia a costi è stata quindi possibile e commisurata ai maggiori ricavi derivanti dall'attivazione del nuovo CC che rende*

significativamente sostenibile anche il programma degli interventi di sviluppo aziendale ed il particolare il mantenimento di mezzi e attrezzature del servizio di raccolta, spazzamento e lavaggio strade" (cfr. pag. 32 e ss.), consentendo, in ultima analisi pur in uno scenario di crescita delle entrate tariffarie un contenimento del *trend* nel periodo 2033-2038 inferiore al limite astrattamente consentito dal quadro regolatorio.

6.7. Alla luce di quanto sopra, riveste evidentemente rilevanza centrale, ai fini della valutazione di compatibilità economica finanziaria, il contenuto del PSI oggetto di "conferma" da parte delle delibere in esame.

Tale documento ha la finalità di delineare le strategie aziendali e definire, ad un adeguato livello di dettaglio, i piani di azione per il loro conseguimento nonché, in finale, di definire la sostenibilità economico finanziaria delle strategie e dei piani d'azione ivi contenuti, in coerenza con la durata dell'affidamento.

Dopo aver illustrato il contesto normativo, il PSI descrive la struttura aziendale, i dati territoriali e demografici (capp. 2–3, pagg. 27–42), gli obiettivi strategici (efficienza, economia circolare), gli obiettivi di qualità secondo la regolazione di ARERA (cap. 4, pagg. 43–65), le specifiche tecniche del servizio, i programmi d'investimento e gli ammortamenti pluriennali, collegando la durata dell'affidamento ai tempi di recupero dei capitali (capp. 5–7, pagg. 66–113), l'organizzazione, l'evoluzione del personale e la politica di internalizzazione delle attività (capitolo 8, pagg. 114–123).

Per quanto qui di interesse la parte più rilevante del PSI è rappresentata dal capitolo 9, descrittivo del già citato Piano Economico-Finanziario di Affidamento (PEFA), predisposto, non solo in ossequio all'art. 17 del d.lgs. n. 201/2022 ma - e ancor prima – secondo il metodo di calcolo definito da ARERA con le deliberazioni n. 363/2021/R/RIF (recante l'"*Approvazione del metodo tariffario rifiuti (MTR-2) per il secondo periodo regolatorio 2022-2025*") e n. 385/2023/R/RIF (recante "*Schema tipo di contratto di servizio per la regolazione dei rapporti fra enti affidanti e gestori del servizio dei rifiuti urbani*").

Il PEFA è un documento funzionale a verificare la sostenibilità economica e finanziaria della gestione *in house* e costituisce allegato obbligatorio al contratto di servizio tra ciascun comune e la futura ASIA Trentino.

La regolazione, in estrema sintesi, punta garantire la copertura integrale dei *costi efficienti* e la coerenza con la durata dell'affidamento (tredici anni, 2026–2038), prevedendo un aggiornamento triennale in raccordo con gli enti soci.

Il PEFA è costruito partendo dai dati consuntivi 2023 e dalle proiezioni 2024-2025. Su questa base si elaborano le previsioni per il periodo 2026-2038, includendo: l'evoluzione dei costi operativi e degli investimenti programmati; le stime di ricavo da tariffa e da valorizzazione dei materiali riciclabili e corrispettivi CONAI; gli ammortamenti, la remunerazione del capitale investito e gli accantonamenti.

Il piano stima entrate tariffarie complessive che passano da euro 9.063.870 nel 2025 a euro 13.449.589 nel 2038, con un incremento medio annuo di circa 3 % netto.

In sostanza il PEFA prende come anno base il 2025 e somma le entrate tariffarie riconosciute e validate nei singoli PEF di tutti i 24 Comuni (già approvati e trasmessi ad ARERA).

Le entrate tariffarie per il periodo 2026-2038 sono determinate applicando le regole del MTR-2 (del. ARERA n. 363/2021), recanti, tra l'altro, criteri per il limite alla crescita delle tariffe (art. 4), secondo apposita formula matematica, che prevede coefficienti di incremento legati, fra l'altro, all'andamento dell'inflazione, e a parametri di qualità, quali l'ampliamento perimetro/spazzamento e al passaggio alla tariffa corrispettiva.

Il capitolo 10 traduce le proiezioni del PEFA in grandezze economico-finanziarie e patrimoniali, presentando conto economico, stato patrimoniale e rendiconto finanziario previsionali per l'intero orizzonte 2026-2038. Il modello stima la sussistenza di un utile della società sin dal primo anno di operatività (2026) e un EBITDA positivo e in crescita, grazie all'aumento dei volumi differenziati e alla razionalizzazione dei costi di trasporto e smaltimento; un utile operativo costante con margini in miglioramento, riflesso dell'internalizzazione di servizi e della stabilità dei ricavi regolati; ROE e ROI in progressivo rialzo, a testimoniare la sostenibilità della redditività aziendale.

I dati sono esposti di seguito in modo sintetico, ovvero in modo puntuale per ciascun anno del primo triennio, e in media per i trienni successivi (cfr. pag. 127 del PSI).

SINTETICO	PUNTUALE						MEDIA		
	2026		2027		2028		2029-31	2032-34	2035-38
Ricavi Caratteristici	12.767.319	100,0%	13.386.668	100,0%	13.832.248	100,0%	14.497.936	15.280.529	16.278.255
Materiali e Attrezz. Operative	871.724	6,8%	897.876	6,7%	911.344	6,6%	954.518	1.007.583	1.071.170
Prestaz. Processi Caratteristici	3.728.456	29,2%	3.698.282	27,6%	3.822.212	27,6%	4.042.301	4.409.460	4.880.640
Prestazioni Operative	1.025.396	8,0%	1.160.124	8,7%	1.176.362	8,5%	1.244.762	1.348.811	1.485.388
Costi del Personale	3.654.041	28,6%	4.050.818	30,3%	4.233.104	30,6%	4.426.682	4.789.177	5.252.948
Costi Gestionali	786.749	6,2%	813.337	6,1%	862.590	6,2%	893.868	970.059	1.064.871
EBITDA	**2.700.952**	**21,2%**	**2.766.233**	**20,7%**	**2.826.636**	**20,4%**	**2.935.804**	**2.755.439**	**2.523.238**
Ammort.ti ed Accant.ti	2.142.650	16,8%	321.246	17,3%	2.320.900	16,8%	2.242.513	1.942.453	1.742.912
EBIT	**558.302**	**4,4%**	**444.987**	**3,3%**	**505.735**	**3,7%**	**693.291**	**812.986**	**780.327**
Gestione Finanziaria	-210.000	-1,6%	-219.301	-1,6%	-198.532	-1,4%	-153.136	-74.659	37.663
UTILE PRIMA DELLE IMPOSTE	**348.302**	**2,7%**	**225.686**	**1,7%**	**307.203**	**2,2%**	**540.155**	**738.328**	**817.990**
Imposte sul Reddito	95.435	0,7%	61.838	0,5%	84.174	0,6%	148.002	202.302	224.129
UTILE NETTO	**252.867**	**2,0%**	**163.848**	**1,2%**	**223.029**	**1,6%**	**392.152**	**536.026**	**593.861**

Il PSI afferma che dal conto economico sintetico sopra riportato "*si evince una evoluzione positiva dei margini*", nelle diverse fasi.

Si ripropone di seguito la tabella con i principali indicatori economici presente nel PSI (pag. 127):

Indicatore	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	MEDIA
EBITDA %	21,2%	21,2%	21,2%	21,2%	21,2%	21,2%	21,2%	21,2%	21,2%	21,2%	21,2%	21,2%	21,2%	21,2%
EBIT %	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%	4,4%
UTILE PRIMA DELLE IMPOSTE %	2,7%	1,7%	2,2%	4,0%	4,3%	2,9%	4,4%	5,5%	4,6%	4,9%	5,4%	4,3%	5,5%	4,0%
UTILE NETTO %	2,0%	1,2%	1,6%	2,9%	3,1%	2,1%	3,2%	4,0%	3,3%	3,6%	3,9%	3,1%	4,0%	2,9%

Il PSI chiarisce espressamente che il PEFA è costruito a partire dai piani economico-finanziari comunali (PEF) già approvati e validati dai singoli enti affidanti (cfr. in part. pag. 10 lì dove si riferisce che il "*Il PEFA è costruito a partire dall'aggiornamento biennale del PEF per le annualità 2024 e 2025 della gestione integrata, validati dagli Enti territorialmente competenti e comunicati ad ARERA, reiterandone i criteri e le valorizzazioni fino a termine dell'affidamento per tutti gli ambiti tariffari ricadenti nella gestione*"). Inoltre, a pagina 145 (capitolo 9), il documento specifica che: "*Le entrate tariffarie riferite al periodo di affidamento 2026-2038 devono essere definite a partire dalle entrate tariffarie dell'annualità 2025*. [...] *Le entrate tariffarie dell'annualità 2025 da considerare per il limite alla crescita sono definite dalla somma delle entrate tariffarie riconosciute al gestore e validate dai singoli Enti territorialmente competenti (Comuni)* [...] *per un importo pari a € 9.063.870*."

Al riguardo è stata peraltro verificata la coerenza dei dati base del PEFA con quanto desumibile dal bilancio di esercizio approvato nel 2025 (cfr. in part. I dati di cui alla nota integrativa pag. 28 e ss.).

6.8. Il PSI dà conto di due circostanze significative in ordine alla motivazione sulla convenienza dell'operazione e, segnatamente, l'eterogeneità del sistema tariffario attualmente in essere tra i Comuni soci, la cui modifica rientra nella competenza di ciascun comune; in particolare, il piano, infatti, considera il passaggio al metodo di tipo corrispettivo (che essenzialmente implica la

misurazione del volume rifiuti da parte dell'utenza), dei cinque Comuni che ancora adottano un modello di tipo c.d. tributario (Altavalle, Garniga, Terme, Lona-Lases, Segonzano e Sover).

Il piano, inoltre, dà atto della circostanza che il perimetro dell'affidamento, rispetto al passato, comprende il servizio rifiuti comprensivo attività di spazzamento e gestione tariffa e rapporto con l'utenza e sono pertanto stati considerati "*i costi per subentro da parte di ASIA nelle attività svolte dapprima dai comuni*". In particolare, "*dal 2026, a seguito dell'internalizzazione prevista delle attività di spazzamento e lavaggio strade, precedentemente eseguite dalle amministrazioni comunali come prestatori d'opera del gestore, il PSI considera gli investimenti necessari ed i costi di personale necessari all'erogazione del servizio*".

Va infine evidenziato come lo schema di contratto di servizio, per il quale la delibera in esame si limita a prevedere un *addendum,* dispone, a sua volta che per le annualità 2026-2038 il corrispettivo è definito in conformità al PEFA e aggiornato secondo le modalità previste dal contratto medesimo e dalle disposizioni regolatorie pro tempore vigenti (art. 6, c. 1).

Tra gli adempimenti principali degli enti figurano, fra gli altri, quelli di deliberare annualmente la tariffa al fine di prevedere la copertura dei costi del servizio, nello specifico ambito comunale (art. 6., cc. 5 e 6), nonché quello di valutare gli aggiornamenti al PEFA verificando la completezza, la coerenza e la congruità dei dati, integrando o modificandolo secondo criteri funzionali al riconoscimento dei costi efficienti di investimento e di esercizio, in modo da consentire che l'aggiornamento "*consenta di perseguire l'obiettivo di mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario per tutta la durata residua dell'affidamento, secondo criteri di efficienza anche in relazione agli investimenti programmati e obiettivi fissati*" (cfr. art. 9 cc. 5 e 6).

Il PEFA, in altri termini, costituisce un modello "aggregato" che recepisce le proiezioni di ciascun piano comunale o, ancora, la somma coordinata dei PEF comunali, rispetto ai quali la competenza tariffaria resta individuale per ciascun ente affidante.

7. Sottoposizione dell'atto a forme di consultazione pubblica (art. 5, c. 2 TUSP)

Sul punto le delibere danno atto delle forme di consultazione attuate (pubblicazione sull'albo pretorio, mediante pubblicazione nelle sezioni "avvisi" e "novità" del sito istituzionale) nonché attraverso comunicazione alle altre società partecipate dai singoli comuni. Si dà atto, inoltre, degli incontri con le associazioni sindacali e di categoria, rispetto alle quali si rappresenta che non risultano pervenute osservazioni. Si conclude, in definitiva che "*anche la consultazione pubblica non*

ha fatto emergere elementi che mettano in dubbio la scelta del modello in house per la gestione del servizio" e, in generale, sull'operazione di trasformazione.

8. 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 (art. 5, c. 2 TUSP)

Nelle delibere in esame si dà atto della "*assenza di elementi tali da evidenziare la sussistenza di interventi finanziari… riconducibili ad aiuti di stato*".

La relazione *ex* art. 14 d.lgs. n. 201/2022, dopo ave richiamato i criteri posti dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (il riferimento è alla nota sentenza Altmark nella causa C-280/00 del 24 luglio 2003,) evidenzia testualmente che "*non vi sono talune refluenze rispetto alle soglie indicate dall'Unione Europea*"**.**

Sul punto si ribadisce l'indirizzo della Sezione secondo cui, fermo restando che, in via generale, la valutazione dell'amministrazione in merito alla compatibilità dell'intervento con le norme dei Trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (artt. 107 e 108 TFUE) deve essere supportata da un'adeguata attività istruttoria, tesa ad evidenziare l'assenza di potenziali rischi di lesione della concorrenza che il legislatore intende presidiare (cfr. *ex plurimis*, sentt. Corte Cost., sentenza n. 142/2018 e n. 86/2022), occorre osservare che, nella specie, la matrice europea della regolazione settoriale in materia tariffaria costituisce indice rilevatore della compatibilità dell'operazione con la disciplina eurounitaria.

Resta inteso in ogni caso, come recentemente osservato, che "*atteso il riparto di competenze e il perimetro del sindacato tra le differenti Istituzioni e plessi magistratuali, anche sovranazionali, lo scrutinio funditus dei predetti profili fuoriesce dalla cognizione di questa Corte*" (Sez. Reg. Contr., Toscana, delib. n. 77/2023/PASP).

9. Conclusioni e raccomandazioni

9.1. Il quadro istruttorio e le analisi condotte denotano che l'operazione societaria, sia pur disposta sulla scorta di una pregressa pianificazione strategico-industriale del servizio rifiuti, anche in coerenza con la regolazione settoriale, determina sul piano formale una discontinuità nel modello gestionale.

In linea generale, la Sezione rileva la complessiva coerenza e sostenibilità dell'operazione di trasformazione del Consorzio ASIA in società a capitale interamente pubblico e di affidamento a

quest'ultima del servizio in regime *in house* nel rispetto dei parametri legittimanti tale tipologia di affidamento e, in particolare, degli artt. 5-16 del d.lgs. n. 175/2016, oltre che in linea con gli artt. 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022.

Residuano tuttavia profili meritevoli di attenzione da parte degli enti locali coinvolti, sia in quanto soci sia, nell'attuale cornice giuridica, in quanto soggetti *singolarmente* titolari delle decisioni sulla modalità di gestione e della potestà regolatoria in tema di tariffe, in vista dell'attuazione del PSI.

Si tratta di profili che, ove non adeguatamente presidiati, potrebbero incidere sul corretto svolgimento della gestione anche in considerazione del valore economico e dell'orizzonte temporale di affidamento del servizio.

Va osservato nondimeno come tali profili, nell'attuale quadro normativo, nazionale e provinciale, e nelle more della definizione di un'organizzazione per enti di ambito territoriale (su scala provinciale), in via di implementazione da parte della Provincia, costituiscono aspetti, per così dire, esogeni, cioè non dipendenti dalle decisioni degli enti locali, i quali pertanto devono assicurare, fra loro, adeguato coordinamento al fine di superare l'esistente frammentazione e le incertezze legate alle future evoluzioni organizzative del servizio.

9.2. Nell'esprimere parere positivo si formulano pertanto le seguenti raccomandazioni.

a) In primo luogo, alla luce di quanto evidenziato ai § 4.3, e s.s., occorre assicurare la piena operatività del controllo analogo congiunto, attraverso la tempestiva convocazione e verbalizzazione delle attività Comitato, nonché, come previsto dai patti parasociali, delle preliminari riunioni dai soci; ciò al fine di consentire la piena operatività di tutti gli organi previsti e della società stessa (in considerazione della previsione di pareri preventivi sui bilanci, sugli aggiornamenti del piano economico-finanziario e sugli investimenti strategici della società).

b) In coerenza con quanto segnalato ai §§ 6.7 e 6.8, si raccomanda di procedere tempestivamente alle verifiche periodiche dell'equilibrio economico-finanziario della gestione mediante l'aggiornamento triennale del PEFA, ai sensi, fra l'altro, della regolazione ARERA (delib. 363/2021 e successivi MTR-3), assicurando la coerenza delle deliberazioni dei singoli enti, anche secondo le previsioni degli artt. 17, c. 5 art. 24 del d.lgs. n. 201/2022. In tale contesto, l'applicazione della facoltà di "rinuncia a costi" ex art. 4, comma 6, della deliberazione ARERA n. 363/2021 dovrà essere monitorata attentamente, nell'ottica di perseguimento dell'obiettivo di

contenimento degli incrementi tariffari, affinché non determini squilibri patrimoniali o riduzione della capacità di autofinanziamento

c) In relazione a quanto evidenziato al § 5.3, si richiama l'attenzione dei Comuni sull'art. 21 del contratto di servizio, che prevede la possibilità di adeguamento a nuove forme di gestione o a mutamenti del quadro regolatorio d'ambito. Tale clausola, pur necessaria per garantire la compatibilità futura dell'affidamento, costituisce un profilo delicato in quanto può incidere sulla durata effettiva dell'affidamento e sulla programmazione economico-finanziaria di lungo periodo. Pertanto, gli enti affidanti dovranno monitorarne l'applicazione, coordinandosi tra loro e con la Provincia, al fine di assicurare che eventuali modifiche non pregiudichino l'equilibrio economico della società e la coerenza con gli obblighi contrattuali in essere.

d) In relazione a quanto osservato ai §§ 5.4, ciascun ente al fine di adeguarsi a quanto previsto dall'art. 6 del d.lgs. n. 201/2022, dovrà inoltre assicurare adeguate modalità la separazione funzionale tra le attività di regolazione e quelle di gestione del servizio.

e) In relazioni a quanto osservato ai §§ 5.5 e 5.7. ciascun ente è chiamato a verificare, anche nell'ambito dei piani di razionalizzazione ex art. 20 TUSP (richiamato anche dall'art. 17, c. 5 del d.lgs. n. 201/2022), la coerenza del proprio portafoglio partecipativo, evitando sovrapposizioni e duplicazioni societarie.

Alla luce delle osservazioni svolte, la Sezione – formulando parere favorevole con raccomandazioni – ritiene che il pieno successo dell'operazione richieda in definitiva un costante impegno degli enti soci nella fase attuativa e *in primis* una corretta attuazione del controllo analogo, una verifica tempestiva e periodica dell'equilibrio economico-finanziario, la vigilanza sull'attuazione degli investimenti previsti, la tempestiva adozione dei prescritti atti di regolazione tariffaria, così da garantire nel tempo sostenibilità tariffaria, efficienza gestionale e conformità ai principi dell'ordinamento nazionale ed europeo dei servizi pubblici locali.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Trentino-Alto Adige – sede di Trento, rende parere positivo, con le osservazioni e raccomandazioni, ai sensi dall'art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 175/2016, come modificato dall'art. 11, comma 1, lett. a), punti 1) e 2), della legge 5 agosto 2022, n. 118, sui seguenti atti:

1) deliberazione del Consiglio comunale di Albiano n. 34 del 30 settembre 2025, trasmessa il 2 ottobre 2025;

2) deliberazione del Consiglio comunale di Cavedago n. 32 del 29 settembre 2025, trasmessa il 6 ottobre 2025;

3) deliberazione del Consiglio comunale di Spormaggiore n. 35 del 2 ottobre 2025, trasmessa l'8 ottobre 2025;

4) decreto del Commissario straordinario del Comune di Cimone n. 22 del 24 settembre 2025, trasmesso l'8 ottobre 2025;

5) deliberazione del Consiglio comunale di Vallelaghi n. 43 del 30 settembre 2025, trasmessa il 7 ottobre 2025;

6) deliberazione del Consiglio comunale di Roverè della Luna n. 31 del 6 ottobre 2025, trasmessa il 7 ottobre 2025;

7) deliberazione del Consiglio comunale di Lona Lases n. 24 del 6 ottobre 2025, trasmessa l'8 ottobre 2025;

8) deliberazione del Consiglio comunale di Terre d'Adige n. 29 del 2 ottobre 2025, trasmessa il 9 ottobre 2025;

9) deliberazione del Consiglio comunale di Aldeno n. 41 del 30 settembre 2025, trasmessa il 9 ottobre 2025;

10) deliberazione del Consiglio comunale di Giovo n. 22 del 29 settembre 2025, trasmessa il 9 ottobre 2025;

11) deliberazione del Consiglio comunale di Cembra Lisignago n. 27 dell'8 ottobre 2025, trasmessa il 10 ottobre 2025;

12) deliberazione del Consiglio comunale di Cavedine n. 39 dell'8 ottobre 2025, trasmessa il 10 ottobre 2025;

13) deliberazione del Consiglio comunale di Molveno n. 33 del 9 ottobre 2025, trasmessa il 10 ottobre 2025;

14) deliberazione del Consiglio comunale di Sover n. 33 del 7 ottobre 2025, trasmessa il 10 ottobre 2025;

15) deliberazione del Consiglio comunale di Lavis n. 47 del 9 ottobre 2025, trasmessa il 10 ottobre 2025;

16) deliberazione del Consiglio comunale di Andalo n. 43 del 26 settembre 2025, trasmessa il 13 ottobre 2025;

17) deliberazione del Consiglio comunale di Garniga Terme n. 23 del 10 ottobre 2025, trasmessa il 13 ottobre 2025;

18) decreto del Commissario straordinario del Comune di Madruzzo n. 72 del 23 settembre 2025, trasmesso il 13 ottobre 2025;

19) deliberazione del Consiglio comunale di Fai della Paganella n. 30 del 7 ottobre 2025, trasmessa il 15 ottobre 2025;

20) deliberazione del Consiglio comunale di San Michele all'Adige n. 36 dell'8 ottobre 2025, trasmessa il 21 ottobre 2025;

21) deliberazione del Consiglio comunale di Altavalle n. 40 del 7 ottobre 2025, trasmessa il 21 ottobre 2025;

22) deliberazione del Consiglio comunale di Mezzolombardo n. 23 dell'8 ottobre 2025, trasmessa il 21 ottobre 2025;

23) deliberazione del Consiglio comunale di Segonzano n. 27 del 9 ottobre 2025, trasmessa il 21 ottobre 2025;

24) deliberazione del Consiglio comunale di Mezzocorona n. 27 del 9 ottobre 2025, trasmessa il 22 ottobre 2025.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del Direttore della Segreteria, al Consiglio delle autonomie locali e ai Comuni di Albiano, Aldeno, Altavalle, Andalo, Cavedago, Cavedine, Cembra Lisignago, Cimone, Fai della Paganella, Garniga Terme, Giovo, Lavis, Lona-Lases, Madruzzo, Mezzocorona, Mezzolombardo, Molveno, Roverè della Luna, San Michele all'Adige, Segonzano, Sover, Spormaggiore, Terre d'Adige, Vallelaghi.

Così deliberato in Trento, nella Camera di consiglio del 19 novembre 2025.

Il Relatore
Carmine PEPE
firmato digitalmente

Il Presidente
Luisa D'EVOLI
firmato digitalmente

Depositata in segreteria
Il Dirigente
Dott. Aldo PAOLICELLI