REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

Nell'adunanza del 20 agosto 2025

composta dai magistrati:

Francesco UCCELLO	Presidente
Amedeo BIANCHI	Consigliere
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario, relatore
Paola CECCONI	Primo Referendario
Emanuele MIO	Referendario

*****

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000 e successive modificazioni;

VISTO il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica e, in particolare, l'art. 5, commi 1-4, come modificati dalla legge del 5 agosto 2022, n. 118, art. 11, comma 1;

VISTA la deliberazione consiliare del Comune di Costermano sul Garda n. 35 del 12 agosto 2025 e relativi atti allegati, pervenuta in data 13 agosto 2025 e acquisita al prot. Corte dei conti n. 5551 in pari data;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 22/2025 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore, Primo Referendario Giovanni Dalla Pria;

FATTO

Il Comune di Costermano sul Garda ha trasmesso l'atto deliberativo del Consiglio comunale n. 35 del 12 agosto 2025, con relativi allegati, inerente alla costituzione di una nuova società *in house* (denominata, ai fini della definizione dell'operazione, "Newco SpA") tra i 58 comuni appartenenti al bacino Verona Nord, per la gestione integrata del servizio pubblico economico a rete dei rifiuti urbani.

Dall'esame dell'atto emerge che il Comune parteciperà alla Newco SpA per il tramite della società *in house* Azienda Gardesana Servizi SpA (di seguito AGS) di cui l'Ente è socio e sulla quale esercita il controllo analogo.

Nell'atto deliberativo si dà conto che l'operazione societaria trae origine dal provvedimento n. 11 del 4 giugno 2025, con cui l'Assemblea del Consiglio di bacino Verona Nord ha disposto, ai sensi degli artt. 14 e 17 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, l'affidamento del servizio pubblico economico a rete di gestione integrata dei rifiuti urbani dei comuni ricompresi nel proprio territorio in favore della Newco SpA, per la durata di anni 15 decorrenti dall'avvio della gestione del servizio della società *in house*, previa sua costituzione da parte dei comuni del bacino di competenza. Con tale provvedimento, l'Assembla del Consiglio di bacino ha altresì approvato, contestualmente: a) la relazione ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 201/2022 "*contenente anche la qualificata motivazione di cui all'art. 17, comma 2, del d.lgs. n. 201/2022 e dell'art. 3 bis, c. 1 bis, del DL 138/2011 integrata con* [il] *piano economico finanziario avente i contenuti di cui all'art. 14, comma 4 e all'art. 17, comma 4 e i contenuti di business plan con relativa analisi di sensitività, e con l'asseverazione di cui all'art. 14, c. 4 e all'art. 17, comma 4*"; b) lo schema di contratto di servizio, ai sensi e per gli effetti dell'art. 24 del d.lgs. n. 201/2022, dell'art. 203 del d.lgs. n. 152/2006 e dello schema tipo di Arera, sulla base dello schema già approvato dal Comitato del Consiglio di bacino con delibera n. 24 del 4 giugno 2025; c) lo schema di statuto; d) la convenzione; e) la tabella delle partecipazioni al Comitato di coordinamento per il controllo analogo.

Per quanto di rilievo, con la citata deliberazione del Comune di Costermano sul Garda è stato, dunque, disposto:

- "*di prendere atto della delibera dell'Assemblea del Consiglio di Bacino Verona Nord n. 11 del 04/06/2025 avente ad oggetto* «*conferma della scelta della forma di gestione in house e conseguente affidamento alla New.co s.p.a. del servizio pubblico economico a rete di gestione integrata dei rifiuti urbani tra i 58 Comuni appartenenti al Bacino Verona Nord, ai sensi degli artt. 14 e 17 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201*»;
- *di dare atto che l'onere motivazionale di cui all'art. 5 del D. lgs. n. 175/2016 viene assolto mediante rinvio* per relationem *alla normativa di settore, nonché alla Relazione approvata ai sensi degli artt. 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022*

dall'Assemblea del Consiglio di Bacino con delibera n. 11 del 04/06/2025 ed al Piano Economico Finanziario asseverato a valere anche come business plan e analisi di sensitività, che contengono la motivazione analitica per i profili della sostenibilità finanziaria e dei principi di efficienza, efficacia ed economicità;

- *di approvare lo schema di statuto, la convenzione e la tabella delle partecipazioni al Comitato di coordinamento per il controllo analogo, che sono allegati come parte integrante e sostanziale del presente atto;*
- *di approvare il versamento volontario in Azienda Gardesana Servizi S.p.A, in qualità di socio, di una quota vincolata all'acquisizione di una partecipazione societaria nella costituenda Newco S.p.A., nella misura risultante dalla deliberazione dell'Assemblea del Consiglio di Bacino n 11 del 04.06.2025 e, dunque, per un importo di competenza per l'Amministrazione comunale pari ad euro 51.804,65; tale quota societaria sarà intestata alla Società AGS Spa per il tramite della quale questo Ente partecipa alla NEWCo Spa;*
- *di partecipare, conseguentemente, ai sistemi di amministrazione e controllo della predetta società una volta costituita, secondo le previsioni statutarie e convenzionali impegnandosi a verificare e garantire la corretta configurazione e funzionamento del modello c.d. in house providing, con particolare riguardo al sistema di controllo «analogo a cascata» il cui funzionamento dovrà essere garantito da previsioni statutarie e patti parasociali a tal fine orientati;*
- *di dare atto che la somma pari ad euro 51.804,65 per l'acquisto delle quote di pertinenza di questo Comune per la partecipazione indiretta nella NEWCO, trova specifica previsione nel bilancio 2025/2027, missione 09 programma 03 titolo 3 capitolo 1042.02 – U.3.01.01.03.000, esigibilità 2025;*
- *di disporre, pertanto, che la somma di cui al precedente punto 9 sia trasferita all'Azienda Gardesana Servizi S.p.A. affinché possa procedere, per conto di questo Ente, alla formalizzazione della partecipazione alla costituenda società in house (NewCo), autorizzandola a compiere tutti gli atti a ciò necessari, compresa la sottoscrizione delle quote di partecipazione per il tramite del suo rappresentante legale;*
- *di trasmettere la presente deliberazione, con tutti i relativi allegati, all'Autorità garante della concorrenza del mercato e alla Corte dei conti ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016".*

Nella deliberazione si dà atto che "*lo schema di atto deliberativo è stato sottoposto a consultazione pubblica ai sensi e per gli effetti dell'articolo 5 comma 2 del D. Lgs. n. 175/2016 "T.U. in materia di società a partecipazione pubblica, mediante pubblicazione sul sito del Comune per 10 giorni consecutivi unitamente ad apposito modulo per proporre eventuali osservazioni*". Nell'atto si riferisce che, entro il termine stabilito, è pervenuta la sola osservazione della AGS concernente una omissione contenuta nella deliberazione del Consiglio di bacino n. 11 del 4 giugno 2025, riguardante la menzione della Pec trasmessa dalla Società al Consiglio stesso in data 29

maggio 2025 e riferita ai contenuti della riunione dei soci di AGS svoltasi il 23 maggio 2025, confluiti nel verbale dell'Assemblea dei soci del 3 giugno 2025, avente ad oggetto l'approvazione dell'adesione alla costituenda società *in house* Newco SpA per la gestione del ciclo integrato dei rifiuti per il tramite di Azienda gardesana servizi SpA, in qualità di società *in house* soggetta al controllo analogo congiunto dei comuni soci.

Alla deliberazione sono allegati i pareri favorevoli, previsti dall'art. 49, co. 1, d.lgs. n. 267/2000, di regolarità tecnica del responsabile del servizio e del responsabile del servizio finanziario, in ordine alla regolarità contabile, nonché il parere favorevole del revisore dei conti reso ai sensi dell'art. 239, comma 1, lettera b), punto 3) del d.lgs. n. 267/2000.

Unitamente alla deliberazione in esame sono stati trasmessi: la relazione ai fini dell'affidamento *in house* del servizio pubblico locale di gestione integrata dei rifiuti urbani dei comuni del Consiglio di bacino Verona Nord, a cura di Etra SpA su incarico del Consiglio di bacino Verona Nord; la relazione tecnica sul Piano industriale per la gestione integrata dei rifiuti urbani del Consiglio di bacino Verona Nord; l'asseverazione *ex* art. 14 del d.lgs. n. 201/2002 del Piano economico finanziario relativo all'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nel complesso dell'area costituita dai 58 comuni del Consiglio di bacino Verona Nord, rilasciata da abilitata società di revisione; lo schema del contratto di servizio per la gestione del servizio di igiene urbana fra il Consiglio di bacino Verona Nord e gli enti locali insistenti nel territorio del bacino di competenza; il nuovo statuto societario della Newco SpA; lo schema di convenzione, avente valore di patto parasociale, per l'esercizio del controllo analogo congiunto nei confronti della società *in house* Newco SpA costituita per la gestione integrata dei rifiuti urbani nel bacino Verona Nord.

L'Ente ha trasmesso, inoltre, ulteriore documentazione integrativa e, in particolare, il parere reso all'Ente da professionista incaricato, in ordine alla partecipazione della AGS per conto dei propri enti soci alla costituenda Newco SpA e la dichiarazione attestante l'*iter* di acquisizione da parte di AGS SpA. Il Comune di Costermano sul Garda detiene 1.638 azioni, pari ad una quota di partecipazione del 5% nell'AGS.

Nella deliberazione del Comune di Costermano sul Garda si dà atto che "*lo schema di statuto della costituenda NewCo S.p.A., approvato con deliberazione dell'assemblea del Consorzio di Bacino n. 12 del 21/07/2023, prevede all'art.1 comma 3 lett. a) e all'art. 8) la possibilità per i comuni facenti parte del Consiglio di bacino di aderire alla suindicata società per il tramite di società in house partecipate esclusivamente dai comuni di cui fanno parte*" e che, pertanto, il Comune intende aderire alla Newco attraverso l'AGS, nel cui statuto è prevista, all'art. 3 concernente le attività societarie, la "*gestione di ulteriori servizi pubblici locali, a rilevanza economica o meno, tra cui […] servizi relativi alla gestione, anche integrata, dei rifiuti, che i Comuni Soci*

intendano affidare alla società, purché tali attività non rivestano caratteristiche predominanti rispetto alla gestione del servizio idrico integrato". Inoltre, ai sensi del medesimo articolo statutario, l'AGS, per il conseguimento dei propri scopi sociali, può, tra le altre operazioni, "*costituire nuove società.*

Per quel che riguarda il controllo analogo sulla Newco, nell'atto consiliare si precisa che: "*Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione partecipante*"; che "*lo schema di convenzione di disciplina dei patti parasociali a garanzia del funzionamento del controllo analogo congiunto, agli articoli 4, 5 e 6 disciplina gli organi e il loro funzionamento, anche prevedendo la partecipazione e le modalità di espressione del voto dei soci e della c.d. «società intermedia», quale soggetto giuridico del tipo in house per mezzo del quale i Comuni soci partecipano*" e che "*i Comuni, dunque, sono in grado di intervenire direttamente e congiuntamente in modo efficace sulle scelte strategiche e operative della NEW.CO*".

Vengono, inoltre, richiamate: la deliberazione dell'Assemblea dei soci di AGS n. 3 del 3 giugno 2025, con la quale l'Azienda ha espresso la volontà di partecipare alla costituenda società *in house* "Newco", in nome e per conto di tutti i comuni soci; il parere reso, in data 8 luglio 2025, dal professionista incaricato, in ordine alla partecipazione dell'AGS per conto dei propri enti locali soci, quale soggetto intermedio, alla costituenda Newco.

In merito alla modalità di partecipazione del Comune di Costermano sul Garda nella Newco, nella deliberazione si afferma come "*risponda all'interesse pubblico la partecipazione indiretta di questo Comune, per il tramite di Azienda Gardesana Sevizi S.p.A.",* ritenendo che permetta, tra l'altro, "*di rafforzare la rappresentanza politica unitaria dei Comuni consorziati, permettendo di agire con maggiore unità e coesione*" e di "*garantire una partecipazione attiva e diretta alle decisioni strategiche della società, assicurando il perseguimento degli interessi pubblici locali*".

Si precisa, al riguardo, che nella Convenzione sul Comitato del controllo analogo della Newco, l'AGS non risulta avere diritto di voto, diritto che risulta rimanere in capo a tutti i comuni, senza alcuna distinzione, come si evince dal tenore letterale della convenzione, tra i soci diretti e i soci indiretti della costituenda società (art. 4, comma 4: "*I Comuni e il Consorzio di Comuni hanno diritto di voto in sede di Comitato. La società intermedia dei Comuni ha diritto di partecipare e intervenire alle riunioni del Comitato, ma senza diritto di voto*").

Al riguardo, si evidenzia che il Comune di Costermano sul Garda, nell'atto consiliare in esame, ha stabilito di impegnarsi "*a verificare e garantire la corretta configurazione e funzionamento del modello c.d. in huose providing con particolare riguardo al sistema di controllo «analogo a cascata» il cui funzionamento dovrà essere garantito da previsioni statutarie e patti parasociali a tal fine orientati*".

Nella integrazione documentale trasmessa dal Comune, si evince che l'AGS

intende approvare, con gli enti soci che hanno aderito alla Newco, un regolamento per la costituzione di una riserva vincolata da utilizzare per acquisire le partecipazioni nella costituenda società, nonché patti parasociali che disciplineranno le modalità con le quali, in seno all'Assemblea di AGS, saranno prese le decisioni riguardanti la Newco.

Pertanto, alla luce di quanto sopra richiamato, all'esito dell'operazione, il Comune di Costermano sul Garda acquisisce, attraverso la società Azienda gardesana servizi SpA (che partecipa direttamente alla Newco "*in nome e per conto di tutti i Comuni soci*"), la qualifica di socio indiretto.

DIRITTO

1. Sulla esistenza dei presupposti per l'esame dell'atto deliberativo ai sensi dell'art. 5, Tusp novellato

Come è noto, l'art. 11, comma 1, lett. a), legge 5 agosto 2022, n. 118 (legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021) ha modificato l'art. 5, comma 3, d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Tusp), attribuendo alla Corte dei conti una nuova funzione di controllo in materia di società partecipate dalle amministrazioni pubbliche.

I tratti essenziali della nuova funzione assegnata alla Corte dei conti sono stati delineati dalle Sezioni riunite in sede di controllo con deliberazione n. 16/QMIG/2022, nella quale si è affermato che "*l'esercizio dell'autonomia contrattuale da parte di un soggetto pubblico attraverso il diritto societario, sia in fase di creazione di un nuovo soggetto di diritto, sia in sede di acquisizione di una partecipazione in un'entità già esistente, è un processo che si articola in due fasi: la prima ha carattere pubblicistico ed è finalizzata a pervenire alla determinazione della volontà dell'ente di acquisire la veste di socio in uno dei tipi societari, tra quelli ammessi dal TUSP; la seconda, avente rilevanza privatistica, è volta a tradurre in attuazione la determinazione amministrativamente assunta, attraverso gli strumenti del diritto societario (quali l'atto costitutivo e lo statuto, il contratto di acquisto della partecipazione in via diretta o mediante aumento di capitale)*".

Nella medesima deliberazione si è altresì chiarito che "*la funzione attribuita alla Corte dei conti dalla novella legislativa si colloca proprio nel passaggio tra le due fasi, con il chiaro intento di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'amministrazione, prima che la stessa venga attuata mediante gli strumenti del diritto privato; ciò in ragione delle rilevanti conseguenze che la nascita di un nuovo soggetto societario o l'intervento pubblico in una realtà già esistente determina sotto molteplici profili*".

Le Sezioni riunite hanno altresì qualificato la funzione in discorso come una "*peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti*".

Quanto ai tempi, il pronunciamento della Corte dei conti deve intervenire entro

sessanta giorni.

Quanto ai parametri, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine: a) alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4, Tusp; b) alle ragioni e alle finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché la gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato (art. 5, comma 1); c) alla compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (art. 5, comma 1); d) alla 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 comma 2).

Va, inoltre, verificato che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8, Tusp.

Peraltro, l'art. 5, comma 3, Tusp ha limitato il proprio ambito oggettivo di applicazione ai soli due momenti (la costituzione di una società e l'acquisto di partecipazioni) in cui l'Amministrazione pubblica entra per la prima volta in relazione con una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio, come puntualmente ribadito dalle Sezioni riunite, che hanno ulteriormente precisato che "*in questa prospettiva* (...) *si giustifica l'obbligo, per l'amministrazione, di fornire analitica motivazione con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (art. 4 TUSP), nonché sul piano della convenienza, economica e finanziaria, rispetto ad altre formule gestionali. Tali valutazioni non sarebbero riferibili a soggetti societari esistenti o partecipati dalla medesima amministrazione, traducendosi in una riedizione di scrutini che avrebbero dovuto essere già condotti in precedenza* (…). *L'assunzione della qualità di socio segna, pertanto, la linea di confine per distinguere gli atti deliberativi da sottoporre all'esame della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 5, comma 3, TUSP, e quelli invece esclusi o, meglio, per i quali la legge non ne impone la trasmissione. In particolare, la ridetta procedura preliminare di valutazione non riguarda le decisioni concernenti operazioni societarie straordinarie, quali la sottoscrizione di aumenti di capitale che l'ente è chiamato ad approvare nella qualità di socio, la trasformazione fra tipi societari e la fusione*" (cfr. Sezioni riunite, deliberazione n. 19/SSRRCO/QMIG/2022).

Così ricostruito il quadro normativo e giurisprudenziale di riferimento, va osservato che la fattispecie all'esame ricade pienamente tra le ipotesi per le quali le Sezioni regionali di controllo sono chiamate a rendere il parere previsto dall'art. 5, Tusp novellato, giacché, all'esito dell'operazione, il Comune insistente sul territorio del Consiglio di bacino Verona Nord acquista la qualità di socio in via indiretta nella "nuova società".

2. Sulla normativa, statale e regionale, in materia di servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani

L'ordito normativo in cui si inserisce la deliberazione comunale sottoposta al vaglio della Sezione lascia ristretti margini di manovra all'Ente, posto che la scelta dell'affidamento del servizio "*in house providing*" è ascrivibile al Consiglio di bacino, in forza delle disposizioni legislative (statali prima e regionali poi) dettate in materia.

Al riguardo, occorre ricordare che, a livello statale, si sono susseguiti plurimi interventi normativi in tema di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (SPL), tra i quali, appunto, va annoverato quello relativo alla gestione integrata dei rifiuti urbani. Da ultimo, con il d.lgs. n. 201/2022 recante "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*", sono stati stabiliti principi e condizioni per raggiungere alti livelli qualitativi e di accessibilità dei servizi, nel rispetto del diritto dell'Unione europea, assicurando la tutela della concorrenza e "*la libertà di prestazione dei servizi per gli operatori economici interessati alla gestione di servizi di interesse economico generale di livello locale*" (così, in sintesi, recita l'art. 1, commi 1 e 3, del citato d.lgs.). L'articolato normativo definisce, all'art. 2, i "*servizi di interesse economico generale di livello locale*" o "*servizi pubblici locali di rilevanza economica*", distinguendoli dai "*servizi di interesse economico generale di livello locale a rete*" o "*servizi pubblici locali a rete*" caratterizzati, questi ultimi, dal poter essere organizzati "*tramite reti strutturali o collegamenti funzionali necessari tra le sedi di produzione o di svolgimento della prestazione oggetto di servizio, sottoposti a regolazione ad opera di un'autorità indipendente*". Essi rispondono al comune requisito della necessità di un intervento pubblico, vuoi per lo svolgimento del servizio, vuoi per assicurarne l'accessibilità fisica ed economica degli utenti, la continuità e la non discriminazione.

Il legislatore ha visto poi con favore (prevedendone l'incentivazione e dando mandato alle regioni) la riorganizzazione degli ambiti o bacini di riferimento dei servizi pubblici locali a rete, anche tramite aggregazioni volontarie, superando l'attuale assetto e orientandone l'organizzazione preferibilmente su scala regionale o, comunque, in modo da consentire economie di scala o di scopo, idonee a massimizzare l'efficienza del servizio (art. 5). È anche prevista la possibilità di riservare a un unico operatore economico l'esercizio di un'attività in un ambito determinato (art. 2, lettera e), anche attraverso una disposizione amministrativa, nel rispetto della disciplina unionale, distinguendo tra funzioni di regolazione e gestione nell'assetto organizzativo degli enti locali. Le prime, sono riservate agli enti di governo dell'ambito o alle autorità specificamente istituite per la regolazione e il controllo dei servizi pubblici locali, che non possono direttamente o indirettamente partecipare a soggetti incaricati della gestione del servizio. (così l'art. 6, il quale testualmente prevede che non si considerano partecipate indirettamente le società formate o partecipate dagli enti

locali ricompresi nell'ambito).

Ancora prima, il d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (cd. "T.U. ambientale") aveva definito la "gestione integrata dei rifiuti" come il complesso delle attività (ivi compresa quella di spazzamento delle strade) volte ad ottimizzare la gestione dei rifiuti, prevedendo, all'art. 203, una durata dell'affidamento comunque non inferiore a quindici anni e riservando ai Comuni l'erogazione del servizio.

In continuità con le precedenti disposizioni, il d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, in legge 14 settembre 2011, n. 148, recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo", ha dato mandato alle regioni affinché venisse organizzato "*lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica definendo il perimetro degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio e istituendo o designando gli enti di governo degli stessi, entro il termine del 30 giugno 2012* (art. 3-*bis*, comma 1). La disposizione ha fatto salve le eventuali "*disposizioni regionali che abbiano già avviato la costituzione di ambiti o bacini territoriali in coerenza con le previsioni indicate nel presente comma*".

Il comma 1-*bis* ha rimesso, poi, le funzioni di organizzazione dei servizi, di scelta della forma della gestione, di determinazione delle tariffe, di affidamento della gestione e relativo controllo, unicamente agli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, cui gli enti locali sono obbligati ad aderire (la norma include, espressamente, tra i servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, quelli appartenenti al settore dei rifiuti urbani). Nel caso di mancata adesione agli enti di governo, la disposizione prevede poteri sostitutivi in capo al Presidente della regione.

In ambito regionale, con la l.r. 31 dicembre 2012, n. 52, recante "Nuove disposizioni per l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani ed attuative dell'articolo 2, comma 186 bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 «disposizioni per la formazione del Bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)»", la Regione del Veneto ha disciplinato l'organizzazione del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, prevedendo l'affidamento di tale funzione a enti, denominati Consigli di bacino, sostitutivi delle precedenti Autorità d'ambito. In particolare, l'art. 3 della legge, rubricato "Bacini territoriali e consigli di bacino", ha demandato alla Giunta regionale l'approvazione del riconoscimento dei bacini territoriali, di regola coincidenti con l'ambito provinciale, salvo le diverse proposte motivate degli enti locali di cui al comma 1-*bis*, che regola il riconoscimento di bacini territoriali di diversa dimensione (è prevista, all'art. 3-*bis,* la possibilità per il singolo comune di passare ad un bacino territoriale diverso da quello approvato dalla Giunta regionale).

È stato altresì previsto (cfr. artt. 4 e 5 della legge) che gli enti locali esercitino in forma associata le funzioni di organizzazione e controllo diretto del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani attraverso i Consigli di bacino, istituiti in forza di convenzione, ai quali ultimi sono riservate le attività connesse alle funzioni di programmazione, organizzazione, affidamento e controllo del servizio pubblico di gestione integrata dei rifiuti urbani.

Ai Consigli di bacino sono riservate, tra le altre, importanti funzioni programmatorie e di indirizzo (cfr. art. 6), concretantesi: nella quantificazione della domanda di servizio; nella individuazione ed attuazione delle politiche e delle strategie volte ad organizzare il servizio; nella indizione della procedura di affidamento del servizio medesimo; nella approvazione e stipulazione del contratto di servizio e della carta del servizio regolante i rapporti con i soggetti gestori dei rifiuti urbani; nella vigilanza sulla corretta erogazione del servizio da parte del gestore del servizio; nella determinazione dei livelli di imposizione tariffaria.

Per garantire la distinzione tra le funzioni prettamente organizzative/programmatorie rimesse ai Consigli di bacino, l'art. 7 della l.r. n. 52/2012 ha disposto che questi ultimi "*non possono svolgere attività di gestione operativa relative alla raccolta, trasporto, recupero e smaltimento dei rifiuti urbani*".

La Regione ha poi provveduto, con il decreto n. 118 del 30 dicembre 2022, a costituire il Comitato di bacino regionale, composto dai presidenti dei Consigli di bacino del Veneto, le cui competenze, già individuate dalla richiamata l.r. n. 52/2012, sono state integrate dall'art. 24 dell'elaborato A dell'Aggiornamento del Piano regionale di gestione dei rifiuti urbani e speciali, approvato con dgr n. 988 del 9 agosto 2022. Per quanto di interesse, l'art. 24 annovera tra le competenze dei Consigli di bacino, a specificazione di quanto già previsto dall'art. 3, comma 6, l.r. n. 52/2012, le seguenti attività:

- approvazione del regolamento di gestione dei rifiuti urbani unico per il bacino di competenza;
- sottoscrizione delle convenzioni con i consorzi obbligatori e con i soggetti istituiti, ai sensi degli articoli 178-*bis* e 178-*ter* del d.lgs. n. 152/2006, per il bacino di competenza e il rilascio delle eventuali deleghe ai gestori individuati;
- adozione del regolamento-tipo Tari unico a livello di bacino territoriale, per la successiva approvazione da parte dei comuni, nonché gli indirizzi, i criteri e le politiche unitarie per la determinazione delle tariffe del tributo da parte dei comuni;
- approvazione del regolamento per l'applicazione della "Tariffa puntuale corrispettiva", nonché l'approvazione delle relative "Tariffe all'utenza" in conformità alle disposizioni di Arera (i Consigli di bacino approvano un'unica regolamentazione e tariffa di bacino, con facoltà di definire una loro

articolazione territoriale in presenza di motivate differenze gestionali).

Sulla base delle sopra citate disposizioni, il Consiglio di bacino Verona Nord, con la delibera di Assemblea di bacino n. 11 in data 4 giugno 2025, all'esito di un articolato procedimento, i cui passaggi trovano conforto negli atti e relazioni allegate alla delibera, ha confermato ed approvato la scelta della forma di gestione secondo modalità *in house providing*, da affidare alla costituenda Newco SpA. In particolare, con tale deliberazione è stato disposto:

1) di approvare la relazione, già approvata dal Comitato del Consiglio di bacino con delibera n. 24 del 4 giugno 2025, di cui all'art. 14, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 201/2022, contenente la qualificata motivazione di cui all'art. 17, comma 2, integrata con l'allegato Piano economico finanziario (PEF), avente i contenuti di cui all'art. 14, comma 4, e all'art. 17, comma 4, e i contenuti di *business plan,* con relativa analisi di sensitività e con l'asseverazione di cui all'art. 14, comma 4, e all'art. 17, comma 4;

2) di approvare lo schema di contratto di servizio, ai sensi e per gli effetti dell'art. 24 del d.lgs. n. 201/2022, dell'art. 203 del d.lgs. n. 152/2006 e dello schema-tipo di Arera, sulla base dello schema già approvato dal Comitato del Consiglio di bacino con delibera n. 24 del 4 giugno 2025;

3) di approvare lo schema di statuto, la convenzione e la tabella delle partecipazioni al Comitato di coordinamento per il controllo analogo, di cui alla precedente deliberazione di Assemblea del Consiglio di bacino n. 12 del 31 luglio 2023;

5) di dare atto che il piano industriale e il piano economico finanziario rilevano anche per il valore di subentro spettante al gestore uscente, fermo restando che tale valore verrà aggiornato, se necessario, in relazione alla data di effettivo avvio della gestione *in house*;

6) di confermare la scelta dell'affidamento a società *in house* come modalità di gestione del servizio pubblico, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. n. 201/2022;

7) di disporre l'affidamento del servizio pubblico economico a rete di gestione integrata dei rifiuti urbani nel bacino Verona Nord, ai sensi degli artt. 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022, in favore della Newco SpA per la durata di anni 15, decorrenti dall'avvio della gestione del servizio della società *in house*.

Per addivenire alle descritte determinazioni, il Consiglio di bacino ha, dunque, preliminarmente valutato il piano industriale/PEF asseverato, che dimostra la sostenibilità finanziaria dell'operazione, ha acquisito un apposito studio, commissionato ad Etra SpA, volto a verificare la sussistenza dei requisiti per l'affidamento *in house*, che include anche un'analisi di *benchmark* sulla convenienza economica; ha, infine, acquisito lo schema di statuto societario e lo

schema di convenzione tra la Newco SpA e i comuni aderenti, al fine di esercitare il controllo analogo congiunto.

3. Sulla sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 5, Tusp

Il quadro ordinamentale e fattuale finora tracciato consente di pervenire all'esame dei singoli requisiti previsti dall'art. 5, Tusp, con la necessaria premessa che, essendo già stata operata in sede assembleare del Consiglio di bacino la scelta sia in relazione al ricorso all'*in house* (quale modello di affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti) sia in relazione all'effettuanda operazione societaria, residuano scarsi margini di discrezionalità in capo all'ente procedente (negli stessi sensi, cfr. Sezione controllo Liguria, deliberazione n. 8/2024/PASP).

3.1 Rispetto delle regole sulla competenza e sul contenuto motivazionale (art. 7 e 8, Tusp)

In ipotesi di acquisto di partecipazioni societarie, l'art. 8, Tusp stabilisce che l'operazione sia deliberata "*secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2*". Tali norme disciplinano gli organi competenti all'adozione dell'atto deliberativo (comma 1) e il relativo onere motivazionale (comma 2). L'atto sottoposto ad esame, concernente l'adesione, attraverso la società Azienda gardesana servizi SpA, alla costituzione di un nuovo organismo societario, con conseguente acquisizione della qualifica di socio in via indiretta, risulta adottato con specifica delibera del Consiglio comunale dell'Ente conformemente alla modalità prevista dall'art. 7, comma1, lett. c), Tusp.

Quanto al requisito dell'analitica motivazione di cui all'art. 5, comma 1, Tusp, richiamato dal successivo art. 7, comma 2, si rinvia ai successivi paragrafi.

3.2 Rispetto dei vincoli tipologici (art. 3, Tusp) e finalistici (art. 4, Tusp)

L'operazione di costituzione societaria in esame rispetta i vincoli previsti dall'art. 3, Tusp, in quanto con la costituzione della società Newco SpA, all'esito dell'operazione, il Comune deterrà partecipazioni indirette in una società per azioni.

Per i vincoli previsti ai sensi dell'art. 4, Tusp, la verifica delle finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche involge sia l'oggetto sociale (comma 1) che le attività esercitate dalla società che l'Ente intende costituire (comma 2).

Dall'esame della documentazione agli atti, entrambi i requisiti appaiono soddisfatti.

In particolare, nella deliberazione si dà atto che l'operazione è volta all'affidamento *in house providing* del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani dei comuni aderenti al Consiglio di bacino Verona Nord. Inoltre, con il

provvedimento, viene altresì dato atto di approvare l'atto costitutivo della Newco SpA comprensivo dello schema di statuto, la convenzione e la tabella delle partecipazioni al Comitato di coordinamento per il controllo analogo, che sono allegati come parte integrante e sostanziale dell'atto.

Le motivazioni esplicitate nella deliberazione e nei relativi allegati risultano, dunque, conformi a quanto previsto dall'art. 4, Tusp, in quanto l'attività svolta rientra nell'ambito di quelle previste dal comma 2, lett. a) della suddetta disposizione (i.e. "*produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi*"), potendosi ritenere integrato il requisito della stretta inerenza rispetto alle finalità istituzionali.

3.3 L'onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria (art. 5, comma 1, Tusp).

In merito al parametro della "*sostenibilità finanziaria*", le Sezioni riunite (deliberazione n. 16/2022/QMIG) hanno avuto modo di precisare che tale concetto "*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*".

Sotto il primo versante, la sostenibilità finanziaria si riferisce alla capacità della società di garantire, in via autonoma e per un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. A tal fine, nella richiamata pronuncia, le Sezioni riunite hanno sottolineato la necessità che l'atto deliberativo di costituzione societaria o di acquisizione di partecipazioni sia suffragato dallo sviluppo di un pertinente *Business plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità corredate da note esplicative e indicatori di bilancio), che deve soddisfare i requisiti di affidabilità, sotto il profilo dei dati utilizzati e del metodo di elaborazione usato, e dell'attendibilità, sotto il profilo della coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni che l'amministrazione trae in merito alla sostenibilità finanziaria dell'operazione.

Il profilo soggettivo, invece, si riferisce alla sostenibilità dell'operazione con riguardo alla situazione finanziaria specifica dell'amministrazione procedente e deve dare conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio. In altri termini, devono essere verificati la copertura delle spese legate all'investimento societario a carico del bilancio dell'amministrazione procedente e il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio, anche in chiave prospettica.

Nella fattispecie in esame, con riferimento alla sostenibilità finanziaria sotto il profilo oggettivo, la delibera del Comune prende atto del Piano economico

finanziario relativo all'affidamento alla Newco SpA, allegato al provvedimento, precisando che "*la Relazione approvata ai sensi degli artt. 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022 dall'Assemblea del Consiglio di Bacino con delibera nr. 11 del 04/06/2025 e i suoi allegati contengono la motivazione analitica per i profili della sostenibilità finanziaria e dei principi di efficienza, efficacia ed economicità come verificato dagli uffici comunali*".

In sintesi, nella suddetta Relazione si evidenzia che, a livello reddituale, l'analisi economico-finanziaria sviluppata nel PEF "*rileva una progressiva crescita dell'EBITDA che dopo il primo triennio di avvio raggiunge un livello adeguato (circa € 4,5 milioni) per garantire il corretto rinnovo delle attrezzature e dei mezzi impiegati nello svolgimento dei servizi di superficie. Anche gli indicatori reddituali (ROI e ROS) confermano il raggiungimento nell'arco del primo triennio di valori adeguati, mentre il ROE, nei primi anni, registra valori elevati poiché il calcolo è influenzato dalla ridotta patrimonializzazione iniziale (capitale sociale € 4,5 milioni) rispetto al volume d'affari e all'utile di esercizio previsionale. A livello patrimoniale si rileva un valore del margine di struttura sostanzialmente stabile durante tutto il periodo di affidamento indicando una buona solidità finanziaria dell'azienda, particolarmente importante nel settore dell'igiene ambientale fortemente* labour intensive".

Sotto il profilo soggettivo della sostenibilità finanziaria, il Comune di Costermano sul Garda, nella deliberazione, ha precisato che "*la somma pari ad euro 51.804,65 per l'acquisto delle quote di pertinenza di questo Comune per la partecipazione indiretta nella NEWCO, trova specifica previsione nel bilancio 2025/2027, missione 09 programma 03 titolo 3 capitolo 1042.02 – U.3.01.01.03.000, esigibilità 2025*. Come si evince dall'atto consiliare in esame, si dispone che la somma necessaria all'operazione stessa "*sia trasferita all'Azienda Gardesana Servizi S.p.A. affinché possa procedere, per conto di questo Ente, alla formalizzazione della partecipazione alla costituenda società in house (NewCo)*".

Nella documentazione pervenuta, inoltre, si apprende che, nel regolamento concernente la riserva vincolata, di cui si è fatta menzione nella parte in fatto della presente delibera, l'AGS ritiene "*importante definire gli effetti di eventuali variazioni del valore delle partecipazioni, anche a salvaguardia del patrimonio di Ags e dei Soci che decidono invece di acquisire direttamente le quote*".

Non si rinvengono, invece, nella deliberazione del Comune le opportune specifiche indicazioni in merito al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio, anche in chiave prospettica.

In proposito ed in via generale, tuttavia, la Relazione evidenzia che, prevedibilmente, i Comuni soci "*non dovranno intervenire sulla struttura finanziaria della società*", tenuto conto che: (i) il PEF, da un lato, prevede "*il mantenimento del conseguimento di un utile di esercizio per tutta la durata dell'affidamento*", dall'altro, "*non prevede alcuna distribuzione di utili nel corso degli anni*", rafforzando così "*la struttura patrimoniale dell'azienda e mettendo gli enti locali al riparo da ricadute negative sulla finanza pubblica*"; (ii) il contratto di servizio "*contiene modalità azioni*

e strumenti finalizzati al mantenimento dell'equilibrio economico finanziario del PEF di affidamento".

Rimane all'evidenza in capo all'Ente medesimo, affinché sia mantenuta la sostenibilità finanziaria, il compito di monitorare, anche alla luce di quanto previsto dal regolamento su menzionato in merito agli effetti di eventuali variazioni del valore della partecipazione, l'evolversi della situazione economica della società, anche al fine di intraprendere, ove necessario, tempestive azioni a tutela e salvaguardia dell'equilibrio di bilancio, nonché di assicurare gli accantonamenti di cui all'art. 3-*bis*, comma 1-*bis*, del d.l. n. 138/2011, convertito in l. n. 148/2011.

3.4 L'adempimento dell'onere di motivazione circa la convenienza economica e la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità (art. 5, commi 1 e 3, Tusp)

L'art. 5, commi 1 e 3, Tusp impone l'onere di motivazione circa la convenienza economica e la compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità. Ciò implica che la motivazione deve dare conto della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'amministrazione, del corretto utilizzo delle risorse e delle risultanze del confronto con altre soluzioni gestionali (diretta o esternalizzata), con comparazione dei benefici e dei costi attualizzati delle singole soluzioni possibili.

In proposito, anche sotto tale aspetto, nella deliberazione dell'Ente si dà atto che "*l'onere motivazionale di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016 viene assolto mediante rinvio* per relationem *alla normativa di settore, nonché alla Relazione approvata ai sensi degli artt. 14 e 17 del d.lgs. n. 201/2022 dall'Assemblea del Consiglio di Bacino con delibera n. 24 del 04/06/2025 ed al Piano economico finanziario asseverato a valere anche come business plan e analisi di sensitività, che contengono la motivazione analitica per i profili della sostenibilità finanziaria e dei principi di efficienza, efficacia ed economicità*".

Tale Relazione, per quanto di rilievo, contiene un'analisi di *benchmark* sotto i seguenti profili:

- "*confronto con affidamenti tramite gara pubblica, affidamenti a società in house e affidamenti a società miste pubblico-private del servizio di gestione dei rifiuti urbani a livello di Ambito o Sub-Ambito territoriale ottimale;*
- *confronto con i fabbisogni standard;*
- *confronto con i dati ISPRA*".

In conclusione, considerando l'articolato quadro di riferimento emergente dalla documentazione trasmessa alla Sezione, riportato nella narrativa in fatto e illustrato nel presente paragrafo, può ritenersi assolto l'obbligo motivazionale e le ragioni di convenienza addotte possono ritenersi congrue.

3.5 Compatibilità dell'intervento con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (art. 5, comma 2, Tusp)

L'art. 5, comma 2, Tusp prevede che "*l'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese*".

Con riferimento all'acquisto della partecipazione in esame, la deliberazione consiliare non risulta motivata, presumibilmente in ragione delle caratteristiche del servizio affidato.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, allo stato degli atti, rende parere positivo, con le precisazioni di cui paragrafi 3.3 e 3.5, sulla conformità, ai sensi dell'art. 5, comma 3, d.lgs. n. 175/2016, della deliberazione consiliare del Comune di Costermano sul Garda n. 35 del 12 agosto 2025, inerente alla costituzione della nuova società *in house* Newco SpA, per la gestione integrata del servizio pubblico economico a rete dei rifiuti urbani nel bacino Verona Nord.

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, entro cinque giorni dal deposito, al Comune di Costermano sul Garda, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

ORDINA

al Comune di Costermano sul Garda di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, sul proprio sito internet istituzionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 20 agosto 2025.

Il Relatore	Il Presidente
Giovanni DALLA PRIA	Francesco UCCELLO
f.to digitalmente	f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 28 agosto 2025.

Il Direttore di Segreteria

Letizia ROSSINI

f.to digitalmente