



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

*Nell'adunanza del 23 aprile 2024*

*composta dai magistrati:*

|                        |                         |
|------------------------|-------------------------|
| Maria Elisabetta LOCCI | Presidente              |
| Elena BRANDOLINI       | Consigliere             |
| Amedeo BIANCHI         | Consigliere             |
| Vittorio ZAPPALORTO    | Consigliere             |
| Giovanni DALLA PRIA    | Primo Referendario      |
| Paola CECCONI          | Primo Referendario      |
| Fedor MELATTI          | Primo Referendario      |
| Daniela D'AMARO        | Referendario            |
| Chiara BASSOLINO       | Referendario - relatore |
| 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. 19/08/2016, n. 175, recante Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP) e, in particolare, l'art. 5, commi 1-4, come modificati dalla legge 5 agosto 2022, n. 118, art. 11, comma 1;

VISTA la deliberazione del Consiglio Comunale di Castagnaro (VR) n. 5 del 27/2/2024, e relativi atti allegati, acquisiti al prot. Cdc n. 1164 del 1/3/2024;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 14/2024 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore Chiara Bassolino;

#### FATTO

Con deliberazione n. 5/2024 - inviata alla Sezione ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 175/2016 - il Comune di Castagnaro (VR) ha: (i) proposto *“di aderire al capitale della società ESA-COM S.p.A., con sede in Nogara, via Labriola, n.1, (VR), autorizzando l'acquisto di numero azioni pari a 34 (corrispondenti al 0,03% delle partecipazioni) per un importo complessivo di € 980,90”*; (ii) dato atto *“che l'acquisto di cui al punto precedente è finalizzato all'affidamento in house del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani nonché di eventuali altri servizi strumentali da parte del Comune di Castagnaro”*; (iii) approvato *“lo Statuto della società ESA-COM S.p. A (ALL. A) dando atto che il medesimo risulta conforme ai requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e nazionale in materia di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica in house” e “il Regolamento per il controllo analogo in forma congiunta sulla società già sottoscritto dagli Enti pubblici partecipanti ad ESA-COM S.p.A (ALL. B)”*; (iv) approvato *“la Relazione redatta dall'Ufficio Tecnico Comunale il 13-02-2024 ai sensi degli artt. 4 e 5 del Decreto Legislativo n. 175/2016 (ALL C)” (la “**Relazione**”)*; (v) demandato *“al Responsabile dell'Ufficio Tecnico Comunale settore Ambientale l'assunzione del relativo impegno di spesa per la somma sopraindicata di € 980,90; (vi) autorizzato “l'Ufficio Tecnico Comunale Settore ambientale, a compiere tutte le attività necessarie per dare attuazione alla deliberazione, e per consentirne il perfezionamento, prestando consenso a che vengano apportate le eventuali modifiche, di natura non sostanziale, necessarie per ragioni di natura normativa, amministrativa o fiscale”*.

Con nota prot. n. 1706 del 20/3/2024 sono stati chiesti chiarimenti, prodotti dal Comune con PEC del 27/3/2024 (acquisita al prot. Cdc n. 2033 del 28/3/2024).

#### DIRITTO

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

L'art. 5 del TUSP prevede ora che *“a eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a espressa previsione legislative, l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, anche nei casi di cui all'articolo 17, o di acquisto di partecipazioni, anche indirette, da parte di amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4, evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione deve anche dare conto della compatibilità della scelta*

con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (comma 1);

*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. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate (comma 2);*

*L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta [...] alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo (comma 3);*

*Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo..... La segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni (comma 4).*

Le Sezioni riunite in sede di controllo, con deliberazione n. 16/QMIG/2022, nel delineare i tratti essenziali della nuova funzione assegnata alla Corte dei conti, hanno 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'articolo 4 del d.lgs. n. 175/2016; b) alle ragioni e alle finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato (art. 5, comma 1); c) alla compatibilità della scelta con i principi 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 del TUSP.

Infine, in relazione agli esiti del controllo, come espressamente stabilito dall'art. 5, comma 4, la pronuncia adottata assume la veste formale di un parere; qualora quest'ultimo sia *“in tutto o in parte negativo”*, l'Amministrazione pubblica interessata può comunque procedere con l'operazione societaria, dovendo però motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e darne pubblicità sul proprio sito istituzionale.

Alla luce dell'inquadramento giuridico sopra rappresentato, va scrutinata, nel merito, la deliberazione n. 5/2024, trasmessa dal Comune di Castagnaro ai sensi dell'art. 5 del TUSP, limitatamente ai profili di cui al dettato normativo illustrato che concernono l'acquisizione delle quote.

### **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 impone 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).

Nella fattispecie in esame, l'acquisto della partecipazione risulta approvato da una specifica deliberazione del Consiglio comunale (cfr. delibera n. 5 del 27/2/2024), conformemente a quanto previsto dall'art. 7, comma 1, lett. c) del TUSP, nel caso di *“partecipazioni comunali”*.

Con PEC del 27/3/2024 il Comune, in risposta a nota istruttoria, ha confermato *“che l'acquisizione delle quote azionarie di ESA-COM S.p.A da parte del Comune non è ancora avvenuto, nel rispetto dei termini di 60 giorni dal ricevimento della delibera da parte della Corte dei conti, ex art. 5 c. 3 DLgs.175/2016 come modificato dalla L 5 Agosto 2022, n.118”*.

Quanto al requisito dell'analitica motivazione di cui all'art. 5, c. 1, TUSP, richiamato

dall'art. 7, c. 2, si rinvia ai paragrafi n. 3 e n. 4.

## **2. Rispetto dei vincoli tipologici (art. 3 TUSP) e finalistici (art. 4 TUSP)**

ESA-COM S.p.A. ha natura di società per azioni e, pertanto, rispetta il requisito di cui all'art. 3 TUSP, secondo cui *“le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa”*.

Con riferimento specifico al duplice vincolo finalistico, prescritto dall'art. 4, ovvero 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 concernente l'attività (dovendo la società operare in uno dei campi elencati nel medesimo articolo 4), l'atto deliberativo specifica che:

- (i) *“in conformità di quanto disposto dall'art. 4 TUSP con l'acquisizione della partecipazione societaria in ESA-COM S.p.A il Comune risponde al perseguimento delle proprie finalità istituzionali previste dallo Statuto, in quanto tramite la Società si potrà provvedere, oltre che al servizio integrato di gestione dei rifiuti urbani, anche alla gestione sul proprio territorio delle attività di manutenzione del verde pubblico e di lotta ai vettori, - ex art. 183 c. 1 lett. n) del D.Lgs. n. 152/2006 – comprendente la raccolta, il trasporto, il recupero e lo smaltimento dei rifiuti nonché l'espletamento di altri servizi ambientali previsti dal medesimo Statuto richiamato”;*
- (ii) *“tramite la Società ESA-Com il Comune provvederà anche eventualmente all'auto-produzione di servizi strumentali all'Ente – manutenzione del verde pubblico e lotta ai vettori - nel rispetto delle condizioni stabilite dalle Direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento, in conformità alle condizioni legittimanti previste dall'art. 4 comma 2 lett. d del D.Lgs. 175/2016 per l'acquisto di partecipazioni societarie”.*

Inoltre, nella Relazione si precisa che *“tramite la Società il Comune provvederà quindi alla gestione di un Servizio pubblico locale di rilevanza economica, che è ricompreso tra i servizi di interesse generale ex art. 2 c.1 lett. h) ed i) del DLgs. 175/2016: come tale l'attività svolta rientra tra le finalità consentite ai fini dell'acquisizione di partecipazioni societarie da parte della Pubblica amministrazione ex art. 4, c.2 TUSP”*.

Sotto tale profilo, le motivazioni esplicitate nella deliberazione e nella Relazione risultano, dunque, conformi a quanto previsto dall'art. 4 TUSP, sia in quanto l'attività svolta rientra nell'ambito di quelle previste dal comma 2, lett. a) e d) della suddetta disposizione, sia potendosi ritenere integrato il requisito della stretta inerenza rispetto alle finalità istituzionali.

## **3. L'onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria (art. 5, comma 1, TUSP) e 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).**

**3.1.** 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 approfondito *Business Plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità, corredate da note esplicative e indicatori di bilancio); tale piano 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.

Sotto il profilo soggettivo, invece, deve aversi riguardo alla situazione finanziaria specifica dell’Amministrazione procedente, tenuto 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.

**3.1.1.** In merito a tali profili, si rinviene solo nella Relazione un esplicito riferimento alla sostenibilità finanziaria sotto il profilo soggettivo, essendo indicato che *“il progetto trova copertura al capitolo 09.03-3.01.01.02.002/3039 nel bilancio di previsione 2024-2025-2026, esercizio 2024”*. Non si riscontra alcuna informazione sul rispetto del principio dell’equilibrio di bilancio, anche in chiave prospettica.

Sotto il profilo oggettivo, invece, né la Relazione, né l’atto deliberativo contengono alcun riferimento e non è stato trasmesso alcun Business plan (o forme analoghe di analisi di fattibilità, corredate da note esplicative e indicatori di bilancio). Solo nella parte dell’atto deliberativo relativa alla indicazione della conformità della società *“alle prescrizioni di cui al D.Lgs. 175/2016 (TUSP)”* è indicato che la stessa *“nel triennio 2020-2021-2022 ha conseguito un fatturato medio superiore al milione di euro”* e che *“non ha prodotto un risultato negativo per nessuno dei cinque esercizi precedenti”*; elementi, tuttavia, insufficienti e inadeguati ad assolvere all’obbligo motivazione in parola.

**3.2.** L’art. 5, commi 1 e 3, del TUSP prevede, inoltre, che l’atto deliberativo di acquisto della partecipazione sia motivato anche sul piano della convenienza economica e di compatibilità della scelta con i principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Conformemente ai principi enunciati dalle Sezioni riunite nella deliberazione n. 16/2022/QMIG, la valutazione 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).

In merito al primo versante, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale

investito espressa nel BP, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di *policy*, eventualmente sintetizzabili in indicatori di *output* e *outcome*. Quanto al secondo profilo, è lo stesso art. 5, c. 1, del TUSP ad esplicitare i termini della valutazione, che dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili.

**3.2.1.** In merito alla convenienza economica, nella Relazione, cui fa rinvio la deliberazione, si afferma che “*per quanto riguarda i requisiti richiesti dall'art. 5 DLgs. 175/2016 va rilevato che l'affidamento diretto del servizio di Igiene urbana ad ESA-COM S.p.A è di competenza come già detto del Bacino Territoriale Omogeneo Verona SUD vantaggioso sotto il profilo della convenienza economica in quanto come emerge dalla relazione allegata alla deliberazione n. 22 del 29 dicembre 2023 ad oggetto: "Relazione ai sensi dell' art. 30 del D. Lgs 201/2022 per la ricognizione periodica della gestione del servizio di gestione dei rifiuti urbani - approvazione" il BTO VR SUD relazionava sui costi del servizio RSU nel bacino confrontando detto costo del servizio con i costi medi del Veneto e d'Italia.*

| DATI AMBIENTALI 2022<br>(kg/abitante/anno) | BACINO<br>VERONA<br>SUD | VENETO    | ITALIA   |
|--------------------------------------------|-------------------------|-----------|----------|
| Produzione RU pro capite                   | 444                     | 453       | 494      |
| Residuo pro capite                         | 80                      | 110       | 170      |
| Produzione organico pro capite             | 164,6                   | 140       | 123      |
| Vetro pro capite                           | 40,1                    | 51        | 40       |
| Carta/cartone pro capite                   | 55,3                    | 58        | 62       |
| Plastica pro capite                        | 47,1                    | 30        | 28,9     |
| RAEE pro capite                            | 4,5                     | 5,1       | 4,6      |
| Ingombranti pro capite                     | 17,3                    | 16,1      | 15,8     |
| Spazzamento pro capite                     | 8,6                     | 9,9       | 8,5      |
| % RACCOLTA DIFFERENZIATA                   | 80,20%                  | 76,30%    | 65,20%   |
| COSTO DEL SERVIZIO 2022 (€/abitante)       | 118,70 €                | 16.1,70 € | 192,30 € |

*Esa-Com è la società pubblica che presenta le migliori performance di bilancio nel territorio del Bacino di Verona Sud, tale da garantire le migliori modalità del servizio dal punto di vista operativo-gestionale”.*

Prosegue poi la Relazione evidenziando che “*per quanto riguarda la scelta della gestione diretta (anziché esternalizzata), va considerato che nel caso di specie l'affidamento in house del servizio rifiuti risulta essere anche il modello gestionale indicato dall'Autorità d'Ambito, per cui la scelta dell'Amministrazione consente l'allineamento al modello gestionale prescelto su base d'Ambito. Inoltre attraverso la gestione diretta si può attuare il pregnante controllo pubblico che caratterizza l'affidamento diretto in house. Il controllo analogo è infatti stato concepito come un controllo di particolare incisività ed effettività, per cui il suo esercizio porta inevitabilmente ad una speciale costruzione degli equilibri di potere nell'ambito societario: di fatto la società in house è stata sempre concepita come una longa manus della pubblica amministrazione, per cui il potere decisionale viene a collocarsi in modo sostanziale in capo ai soci pubblici, chiamati ad esercitare un controllo più pregnante ed incisivo del mero controllo societario di natura civilistica. Per quanto attiene il sistema di raccolta previsto nel Comune di Castagnaro,*

*L'Ufficio comunale competente ha accertato che la società dispone dei mezzi e del know how necessari a gestire il servizio, come proposto. Si ritiene, pertanto, che l'acquisto di partecipazioni nella società pubblica ESA-Com S.p.A. sia un'operazione conveniente dal punto di vista economico, se confrontata con le possibili alternative all'affidamento in house, ovvero gestione diretta del servizio e gara d'appalto. (...) Per quanto riguarda la possibile gestione in proprio del servizio di raccolta di rifiuti da parte del Comune (servizio in economia), si tratta di un'ipotesi astratta e concretamente non percorribile, inquanto il Comune di Castagnaro non dispone né del know how, né delle risorse umane disponibili già in organico, né delle attrezzature, né dei mezzi necessari all'espletamento del servizio e un eventuale investimento, sia in termini di acquisto sia di assunzione di nuovo personale, in tal senso comporterebbe un impegno economico non praticabile. Si tratta pertanto di una mera ipotesi di scuola. Similmente, l'affidamento del servizio con gara ad evidenza pubblica e/o la costituzione di una società mista comporterebbero un impegno organizzativo e gestionale che ha già mostrato diversi limiti e problematiche. Il Comune di Castagnaro intende, invece, utilizzare il modello in house providing per l'affidamento del servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani, così come delineato nei paragrafi precedenti”.*

*Infine, in relazione alla compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, nella Relazione “si evidenzia la convenienza generale dell'approccio in house in termini di rapporto tra risorse e risultati, tra obiettivi e risultati ed ai fini del razionale utilizzo delle risorse proporzionato agli obiettivi prefissati. (...) l'approccio in house nel caso di specie si configura come una soluzione adeguatamente implementata e gestita, tale da garantire un elevato grado di compatibilità con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Questo modello di gestione diretta consente di perseguire gli obiettivi di interesse pubblico con una maggiore capacità di controllo e adattabilità rispetto alle dinamiche e alle esigenze locali, rappresentando così una scelta strategica per l'ente che intende valorizzare le proprie risorse nel rispetto dei criteri di buon governo. L'efficienza della gestione in house nel settore dei rifiuti (come su altri servizi) si basa su principi solidi di controllo pubblico e obiettivi strategici allineati alle esigenze della comunità. Ancora, l'importanza del controllo pubblico esercitato sulle società in house, evidenziando come questo approccio consenta un'efficace supervisione e direzione degli obiettivi strategici e delle decisioni significative. Questo controllo si estende al bilancio, alla qualità dell'amministrazione, alla detenzione di poteri ispettivi diretti e alla definizione di strategie e politiche aziendali, garantendo così che le attività siano svolte in linea con le esigenze pubbliche e con un focus sull'efficienza e l'efficacia del servizio. Nel contesto della gestione dei rifiuti, il controllo congiunto esercitato da più amministrazioni su una società in house assicura che le decisioni operative rilevanti siano prese con un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative, promuovendo così un servizio che risponde in modo efficace ed efficiente alle necessità dei cittadini. La normativa europea, in particolare la direttiva 2014/24/UE, stabilisce criteri chiari per l'affidamento in house, richiedendo che l'ente pubblico eserciti un controllo analogo a quello sui propri servizi e che l'attività prevalente della società controllata sia dedicata ai compiti affidati dall'ente pubblico. Questo quadro normativo mira a preservare la concorrenza equa evitando distorsioni del mercato, garantendo nel contempo che le società in house possano operare in modo efficiente nell'interesse pubblico. Questi principi e requisiti normativi sottolineano come l'approccio in house, se ben gestito e conforme alle normative vigenti, possa effettivamente garantire un'alta efficienza nella*

*gestione dei rifiuti, beneficiando la collettività attraverso la prestazione di servizi pubblici di alta qualità, efficienti ed efficaci, in linea con gli obiettivi di sostenibilità e responsabilità sociale. Questi effetti emergono non solo dai dati economici sopra riportati, ma anche dalla struttura operativa che ESA-COM S.p.A garantisce per la gestione del servizio (...)*”.

Dall’analisi della Relazione emerge che, nonostante vi siano alcuni riferimenti agli elementi valutativi in esame, gli stessi non sono fondati sull’analisi di un’offerta tecnico-economica da parte di ESA-COM S.p.A. per lo svolgimento dei servizi che si intendono affidare presso il Comune - di cui non vi è alcun cenno - ma si basano su considerazioni generiche attinenti alla complessiva gestione del Bacino Verona Sud in cui, tuttavia, non opera solo la suddetta società. Parimenti, non vi è alcuna indicazione sulle specifiche ragioni per le quali si è ritenuto di non ricorrere all'esternalizzazione del servizio, limitandosi la Relazione a sostenere che tale soluzione, al pari della costituzione di una società mista, *“comporterebbero un impegno organizzativo e gestionale che ha già mostrato diversi limiti e problematiche”*, senza, tuttavia, indicare quali.

**3.3.** In sede istruttoria è stato quindi chiesto al Comune di fornire chiarimenti e documentazione in merito alla carenza di tutti gli elementi sopra indicati, nonché ogni atto e comunicazione del Consiglio di Bacino Verona Sud in relazione alle modalità di gestione integrata del servizio rifiuti nel Comune di Castagnaro e all'acquisto della partecipazione in ESA - COM S.p.A.

Quanto al primo punto, l’Amministrazione non ha risposto su ogni singolo aspetto, rinviando complessivamente, oltre che alla Relazione, alla seguente ricostruzione delle fasi dell’operazione:

(i) *“la partecipazione oggetto di acquisizione riguarda n. 34 azioni, corrispondenti allo 0,03% del capitale della Società, con un valore complessivo pari ad Euro 980,90. (...) le azioni oggetto dell'acquisto fanno parte del pacchetto di azioni proprie detenute dalla società ESA-Com SPA ed attualmente contabilizzate per un valore pari al prezzo di acquisto tra le voci del patrimonio netto nel bilancio della Società (Riserva negativa azioni proprie in portafoglio) in base a quanto prescritto dal principio contabile OIC 28 par. 37. Il prezzo di ogni azione oggetto dell'acquisto è stato quantificato in Euro 28,85 e rappresenta esattamente il costo che ESA-Com SPA ha sostenuto nel 2020 per l'acquisto di azioni proprie: poiché l'acquisto riguarda n. 34 azioni, l'importo totale dell'operazione per il Comune di Castagnaro è pari a complessivi Euro 980,90. Si tratta pertanto dell'acquisto di una partecipazione ultraminoritaria, in grado comunque di garantire al Comune di esercitare il controllo analogo congiunto secondo quanto disposto dallo Statuto e dal Regolamento per il controllo analogo allegati alla Delibera n.5/2024 come All. A e B. (...)*”;

(ii) *“una volta perfezionata l'operazione di acquisto delle quote azionarie della Società nel rispetto dei termini di cui all'art. 5, c.3 del DLgs.175/2016, il Comune di Castagnaro - divenuto a tutti gli effetti socio della società in house ESA-COM S.p.A - potrà usufruire in forma diretta dei servizi svolti dalla Società, sia per quanto riguarda servizi pubblici locali sia per quanto attiene a servizi strumentali, con la sottoscrizione di specifici Contratti di servizio. Sul punto si precisa che l'affidamento dei servizi verrà effettuato con successive deliberazioni da adottarsi*

*da parte del Consiglio comunale di Castagnaro e dall'Autorità di Bacino secondo le specifiche competenze in conformità alle disposizioni di legge. In sostanza la Del.n.5/2024 in esame avvia il percorso che prevede la stabilizzazione del Comune nel ruolo di socio di ESA-COM S.p.A, passaggio necessario e propedeutico ai successivi affidamenti di servizi in forma diretta. (...). In ogni caso, per procedere a qualunque tipologia di affidamento diretto è propedeuticamente necessario preconstituire le condizioni per l'in house providing, ovvero la partecipazione a società a capitale interamente pubblico (salvo eccezioni di legge), sulla quale si possa esercitare (anche congiuntamente) il controllo analogo e che operi in via prevalente (per oltre l'80%) nei confronti degli enti pubblici soci: ed è esattamente questo lo scopo perseguito dal Comune di Castagnaro con la Del. n.5/2024 di acquisizione di quote di ESA-COM S.p.A. società in house. Nel deliberare l'operazione di acquisto di quote azionarie, l'Amministrazione ha comunque fin d'ora specificato la finalità per cui si è attivata tale operazione, inquadrandola come passaggio necessario per i futuri affidamenti di servizi di gestione integrata dei rifiuti urbani, di SPL e di servizi strumentali, al mero scopo di fornire un primo quadro motivazionale e senza alcuna pretesa di esaustività né di superamento di procedure che non potranno che attivarsi al perfezionamento della prima fase del progetto, ovvero l'acquisizione della qualità di socio di ESA-COM S.p.A da parte del Comune”;*

*(iii) “la Del.n.5/2024 già nelle Premesse specifica che si procederà in momento successivo (e dunque con nuova procedura) alla sottoscrizione del Contratto unico di servizio valevole per tutti i Comuni in gestione ESA-COM S.p.A, come previsto dalla delibera ARERA del 3 Agosto 2023, n. 385/2023/R/rif.,: sul punto va sottolineato che ad oggi è già in vigore un Regolamento unico per la tariffa rifiuti corrispettiva dei Comuni soci di ESA-COM S.p.A approvato il 27.04.2023 dall'Assemblea di Bacino con provvedimento n. 8. Viene poi espressamente indicato che rispetto alla gestione integrata dei rifiuti urbani provvederà l'Ente territorialmente competente, ovvero il Consiglio di Bacino Verona Sud, secondo le competenze e con le procedure previste dalla legge. Per quanto inoltre attiene all'affidamento di altri servizi ambientali e di servizi strumentali, nello stesso Oggetto e nelle Premesse della Del.n.5/2024 se ne specifica l'eventualità, con ciò indirettamente intendendo la necessità di ulteriori passaggi valutativi e deliberativi per il perfezionamento delle diverse tipologie di affidamento. In sostanza, come specificato in particolare dai punti 3 e 4 del dispositivo della Del.n.5/2024 il Comune di Castagnaro ha proceduto al solo acquisto delle azioni societarie con le motivazioni analitiche previste per questo passaggio, avviando così un percorso finalizzato sì all'affidamento di servizi ad ESA-COM S.p.A ma da perfezionarsi, motivando l'acquisto delle quote azionarie nel quadro più ampio del futuro assetto gestionale dei propri servizi ambientali, che verranno attivati secondo le procedure di legge”.*

In relazione alla corrispondenza intercorsa con il Consiglio di Bacino Verona, l'Amministrazione ha reso noto quanto segue:

- con nota prot. n 8393 del 6/10/2023 il Comune ha comunicato al Consiglio di Bacino Verona Sud di voler “avviare le procedure per l'acquisizione di una quota di partecipazione azionaria della società ESA-Com S.p.A., per un valore indicativo di

euro 1.000,00, passaggio propedeutico al fine di poter affidare in house il servizio RSU ed eventuali servizi pubblici locali o strumentali alla stessa, tramite l'adozione di tutti gli atti ritenuti necessari ai sensi della normativa vigente, da formalizzare con successiva delibera di Consiglio Comunale" e che "con la medesima comunicazione il Comune di Castagnaro richiede al Consiglio di Bacino Verona Sud di avviare le procedure per l'affidamento del servizio rifiuti";

- con PEC del 14/11/2023 il Consiglio di Bacino ha informato il Comune che "rilevato in base alla normativa vigente la competenza esclusiva del Consiglio di Bacino Verona Sud a provvedere all'affidamento del servizio di gestione rifiuti nel territorio del Comune di Castagnaro" e "preso atto delle valutazioni e delle intenzioni manifestate", si "provvederà, nei tempi strettamente necessari, alla scelta della forma di gestione più idonea fra quelle previste dall'art. 14 del D. Lgs. n. 201 del 23/12/2022";

- con PEC del 6/3/2024 prot. n. 204, il Consiglio di Bacino ha richiesto ad ESA-COM S.p.A "la proposta tecnico-economica per la gestione del servizio rifiuti urbani nel Comune di Castagnaro dal 1/07/2024 al 31/12/2030 comprensiva del Piano economico finanziario di affidamento previsto dall'art. 17, comma 4, del D. Lgs. 201/2021. La proposta di cui trattasi sarà posta all'attenzione dell'Assemblea, competente da Statuto per tali provvedimenti".

In sede istruttoria l'Amministrazione ha quindi concluso precisando che "come si evince da quanto sopra riportato e dalle date recenti dei provvedimenti elencati, la procedura propedeutica agli affidamenti risulta essere allo stato in corso di realizzazione: in particolare la proposta tecnico-economica per la gestione del servizio da parte di ESA-COM S.p.A nel Comune di Castagnaro dal 1/07/2024 al 31/12/2030 è in corso di elaborazione e non appena ultimata sarà presentata al Comitato di Bacino".

Infine, l'Amministrazione, su richiesta istruttoria, ha chiarito che "da quanto si evince dal sito istituzionale del Consiglio di Bacino Verona Sud, l'ultimo documento ufficiale di ricognizione della situazione degli affidamenti risulta essere la Deliberazione n. 22 adottata in data 29 Dicembre 2023, dove l'Assemblea dei soci ha approvato la "Relazione ai sensi dell'art. 30 del D.Lgs. 201/2022 per la ricognizione periodica della gestione del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Da tale documento si evince che nei 39 Comuni ricadenti nel Bacino il servizio rifiuti è gestito come di seguito:

- per 2 Comuni il servizio di raccolta e smaltimento è gestito in appalto da 2 Gestori privati (con scadenze contrattuali al 30 giugno 2024 e 31 dicembre 2024);
- per 1 Comune il servizio di raccolta e smaltimento è gestito dalla propria Società in house providing (con scadenza 2030)" (Bovolone Attiva S.r.l.);
- "per 13 Comuni il servizio di raccolta e smaltimento è gestito da propria Società partecipata in house providing (con scadenze tra il 2024 e il 2025)" (S.I.V.E. S.r.l.);
- "per 23 Comuni il servizio di raccolta e smaltimento è gestito da propria Società partecipata in house providing (con scadenze 2030)" (ESA-COM S.p.A.).

*“In prospettiva futura il Consiglio di Bacino si sta adoperando per superare l'attuale frammentazione delle gestioni e poter arrivare quanto prima all'individuazione di un gestore unico del ciclo integrato: come specificato dalla Del. n. 22/2023 del Consiglio di Bacino, è infatti in fase di avvio un'operazione di aggregazione societaria tra le società in house operanti nel Bacino per valorizzare le eccellenze di tutte le aziende in un'ottica di miglioramento complessivo della gestione e di un innalzamento della qualità del servizio, sia in termini tecnici che contrattuali (...)”.*

**3.4.** Il Collegio ritiene che i chiarimenti forniti non consentano di superare i rilievi sopra esposti in merito alla carenza di idonee motivazioni relativamente sia alla sostenibilità finanziaria dell'operazione, sia alla convenienza economica, sia alle specifiche ragioni per le quali si è ritenuto di non ricorrere all'esternalizzazione del servizio.

Gli elementi acquisiti in fase istruttoria hanno, infatti, confermato che la scelta dell'Amministrazione di acquisto della minoritaria partecipazione in ESA-COM S.p.A. non è stata effettuata sulla base di specifiche valutazioni sui suddetti elementi ma su una scelta - generale e preliminare - di voler ricorrere al modello dell'*in house providing*.

Tali concrete valutazioni - necessariamente propedeutiche all'assolvimento dell'onere motivazione in parola - sono state, quantomeno in parte, rimandate ad un momento successivo rispetto all'adozione della deliberazione di acquisto della partecipazione da parte del Comune, che reca la data del 27/2/2024, tenuto conto che il Consiglio di Bacino Verona Sud, il quale secondo quanto dichiarato in sede istruttoria è il soggetto competente a provvedere all'affidamento del servizio di gestione di rifiuti, solo in data 6/3/2024 ha richiesto alla società ESA-COM S.p.A. *“la proposta tecnico-economica per la gestione del servizio rifiuti urbani nel Comune di Castagnaro dal 1/07/2024 al 31/12/2030 comprensiva del Piano economico finanziario di affidamento previsto dall'art. 17, comma 4, del D. Lgs. 201/2021”.*

A ciò si aggiunga che, sulla base di quanto emerso in sede istruttoria, il Consiglio di Bacino Verona Sud non ha peraltro né indicato l'affidamento *in house* quale modalità prescelta di affidamento del servizio nel Comune di Castagnaro, né conseguentemente individuato a tal fine la società ESA-COM S.p.A., essendosi limitato a comunicare al Comune che *“provvederà, nei tempi strettamente necessari, alla scelta della forma di gestione più idonea fra quelle previste dall'art. 14 del D. Lgs. n. 201 del 23/12/2022”.* Tale disposizione, come è noto, annovera tra le forme di gestione non solo l'*in house providing*, ma anche *“l'affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica”* e l'*“affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall'articolo 16, nel rispetto del diritto dell'Unione europea”* (nonché *“limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all' articolo 114 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000”*).

Non può, dunque, escludersi che l'operazione di acquisto della partecipazione societaria di ESA-COM S.p.A. da parte del Comune risulti priva di utilità laddove ad essa non segua l'affidamento del servizio di gestione rifiuti.

Allo stato, pertanto, la suddetta operazione, seppur di esiguo valore, non può ritenersi conforme al disposto di cui all'art. 5 TUSP non essendo supportata da idonee

motivazioni in merito sia alla sostenibilità finanziaria, soprattutto sotto il profilo oggettivo, sia alla convenienza economica, sia alle specifiche ragioni per le quali si è ritenuto di non ricorrere all'esternalizzazione del suddetto servizio di gestione rifiuti. A tal proposito, il Collegio ritiene altresì opportuno evidenziare che le medesime considerazioni valgono anche con riferimento all'ulteriore finalità dell'acquisito della partecipazione indicata nella deliberazione concernente gli *“eventuali altri servizi strumentali da parte del Comune di Castagnaro”*, posto che tali servizi non sono neanche specificamente individuati.

Sussiste, in conclusione, una situazione di incertezza sull'effettivo affidamento di eventuali servizi alla società ESA-COM S.p.A. che si riverbera, come anticipato, sulla asserita necessità dell'acquisto per il perseguimento dei fini istituzionali dell'Ente, la quale circostanza determina il Collegio ad esprimere parere negativo.

Tale aspetto esime, altresì, il Collegio medesimo dalla valutazione della compatibilità dell'intervento con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (art. 5, comma 2, TUSP) - che nell'atto deliberativo, con formula eccessivamente stringata, viene solo dichiarata - mentre va dato atto che *“lo schema di atto deliberativo con i relativi Allegati sono stati sottoposti a previa consultazione pubblica ex art. 5, c.2 ultimo periodo del D.Lgs.175/2016, nella forma di pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente sia nella home page che nella sezione amministrazione trasparente dedicata”*.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, nel valutare la conformità dell'atto deliberativo in epigrafe ai parametri di cui all'art. 5, comma 3, d.lgs. n. 175 del 2016, rende, per le ragioni espresse in parte motiva, parere negativo all'acquisto da parte del Comune di Castagnaro (VR) della partecipazione nella società ESA-COM S.p.A.

Avverte l'Amministrazione che, qualora decida di *“procedere egualmente, è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni”*, ai sensi del comma 4, art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016

DISPONE

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

ORDINA

al Comune di Castagnaro (VR) 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 in Venezia, nella Camera di consiglio del 23 aprile 2024.

IL MAGISTRATO RELATORE

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Chiara Bassolino

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 26 aprile 2024

IL DIRETTORE DI SEGreteria f.f.

f.to digitalmente Anna Maria Di Donato