CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_LAZ - SC_LAZ - 0009130 - Uscita - 21/11/2023 - 13:43

Deliberazione n. 150/2023/PASP
Comune di Torrita Tiberina (RM)
Partecipazioni pubbliche

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

composta dai magistrati:

Pres. Sez. Franco MASSI	Presidente
Cons. Nicola BONTEMPO	Componente - Relatore
Cons. Laura D'AMBROSIO	Componente
Cons. Francesco SUCAMELI	Componente
Cons. Vanessa PINTO	Componente
Primo Ref. Ottavio CALEO	Componente
Primo Ref. Annalaura LEONI	Componente
Primo Ref. Giuseppe LUCARINI	Componente
Ref. Matteo SANTUCCI	Componente
Ref. Giulia RUPERTO	Componente

VISTO l'art. 100, comma 2, 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 (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000, e le successive modifiche e integrazioni;

VISTO il visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (d'ora in avanti, per brevità, Tusp), e in particolare l'articolo 5, commi 3 e 4, come modificati dall'articolo 6, comma 1, lett. c), del decreto legislativo 16 giugno 2017, n.100 e dall'articolo 11, comma 1, lett. a), della legge 5 agosto 2022, n. 118;

VISTE le pronunce di orientamento generale adottate dalle Sezioni riunite in funzione nomofilattica, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 17, comma 31, del decreto-legge

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_LAZ - DEL-LAZ - 0000150 - 21/11/2023 - 11:30

1° luglio 2009, n. 78, conv. con legge 3 agosto 2009, n. 102, con le deliberazioni 3 novembre 2022, n. 16/2022/QMIG, 23 novembre 2022, n. 19/2022/QMIG, e 10 luglio 2023, n. 25/2023/QMIG;

VISTA la deliberazione del Consiglio comunale di Torrita Tiberina (RM) n. 32 del 21 settembre 2023, relativa a "*Acquisto quote di partecipazione nella società pubblica 'A.M.S. - Azienda Municipalizzata Sabina s.r.l.' per affidamento, in house providing, del servizio di igiene urbana comunale*.", trasmessa dal Sindaco, ai sensi dell'art.5 comma 3 d.lgs. n. 175 del 2016, con nota 22 settembre 2023 n. 3355, inoltrata via p.e.c. in pari data (prot. Sezione n. 6812);

VISTA la ulteriore documentazione trasmessa dall'Ente, ad integrazione del precedente invio, con p.e.c. 25 settembre 2023 (prot. Sezione n.6887);

VISTO il decreto del Presidente Aggiunto della Sezione n. 36/2023 del 27 settembre 2023, con il quale l'esame della suddetta richiesta è stato assegnato al Cons. Nicola Bontempo;

VISTA la richiesta di integrazione documentale formulata dal Magistrato Istruttore con nota 16 ottobre 2023 (prot. Sezione n. 7750) inoltrata via p.e.c. in pari data, e visti gli atti trasmessi dall'Ente con nota 26 ottobre 2023 n. 3833, trasmessa via p.e.c. il 27 ottobre 2023 (prot. Sezione n. 8233);

VISTA la nota del Comune 7.11.2023 n. 3963 e l'ulteriore documentazione ivi allegata (prot. Sezione n.8554):

VISTA l'ulteriore documentazione acquisita in data 8 novembre 2023 (prot. Sezione n.8614) e in data 9 novembre 2023 (prot. Sezione n.8672);

VISTA l'ordinanza n. 66 del 10 novembre 2023, con cui il Presidente Aggiunto, a seguito del deferimento del Magistrato istruttore, ha convocato l'adunanza della Sezione in camera di consiglio per l'esame e la deliberazione;

UDITO il relatore, Cons. Nicola Bontempo;

RITENUTO IN FATTO

Con nota 22 settembre 2023 n. 3355, inoltrata via p.e.c. in pari data (prot. Sezione n. 6812), il Sindaco del Comune di Torrita Tiberina (Roma) ha trasmesso a questa Sezione regionale, ai sensi dell'art. 5 comma 3 d.lgs. n.175 del 2016, la deliberazione del Consiglio Comunale 21 settembre 2023 n.32 relativa a "*Acquisto quote di partecipazione*

nella società pubblica 'A.M.S. - Azienda Municipalizzata Sabina s.r.l.' per affidamento, in house providing, del servizio di igiene urbana comunale.".

Il 25 settembre 2023, a mezzo p.e.c. (prot. Sezione n.6887), l'Ente ha trasmesso, ad integrazione del precedente invio, ulteriore documentazione: *(a)* parere l'Organo di revisione economico-finanziaria; *(b)* Relazione 26 luglio 2023 n. 2719 del Responsabile del Servizio Tecnico Manutentivo comunale ex artt. 14 d.lgs. n.201/2022 e 5 Tusp; *(c)* verbale assemblea di A.M.S. srl del 24 luglio 2023 con delibera di aumento di capitale; *(d)* verbale assemblea ordinaria di A.M.S. srl del 15 dicembre 2021 con allegati (tra cui Statuto A.M.S. srl).

Con nota 16 ottobre 2023 (prot. Sezione n. 7750) inoltrata via p.e.c. in pari data, il Magistrato istruttore, ai sensi degli artt.16 r.d. n.1214/1934 e 3 co.8-9 l. n.20/1994, ha formulato richiesta di integrazione documentale relativamente ad atti menzionati nella documentazione pervenuta, e precisamente:

- delibera G.C. 26.7.2023 n.51 completa di allegati (citata a pag.6 della delibazione consiliare);
- documentazione acquisita con prot.6102 del 10.05.2023 a riscontro della richiesta al Comune di Magliano S. del 9.5.2022 n.1673 (come indicato a pag.7 della deliberazione consiliare, ove di fa riferimento a: "*lo statuto della società; la relazione previsionale e programmatica; bilanci approvati dell'ultimo triennio;*");
- atti pervenuti da A.M.S. srl con prot.1907 del 26.5.2023 (come riportato a pag.7 della deliberazione consiliare, ove si fa riferimento a: "*un Piano Tecnico Finanziario e una relazione relativa alla sostenibilità e alla qualità economica del servizio reso negli altri enti, unitamente ad una offerta comprensiva degli oneri rispetto al servizio da rendere nel territorio di Torrita Tiberina*");
- il Piano economico finanziario (PEF) citato a pag.11 della Relazione del responsabile del Servizio Tecnico Manutentivo comunale prot. n. 2719 del 26 luglio 2023.

L'Ente ha dato riscontro a detta richiesta con nota 26 ottobre 2023 n. 3833 del Responsabile Area I Economico Finanziaria e AA.GG., trasmessa via p.e.c. il 27 ottobre 2023 (prot. Sezione n. 8233), senza peraltro trasmettere:

- quanto ai documenti acquisiti con prot. 6102/10.05.2023 dal Comune di Magliano

S.: i bilanci degli esercizi anteriori al 2022 e la relazione previsionale e programmatica (circa quest'ultima va peraltro rilevato che la nota del Comune di Magliano S. al Comune di Torrita T. riporta che "*relativamente alla relazione previsionale e programmatica, si rimanda direttamente all'Azienda Municipalizzata Sabina, la consegna della programmazione contabile aggiornata*");

- quanto agli atti pervenuti da A.M.S. srl con prot.1907/26.5.2023: il Piano Tecnico Finanziario e la Relazione relativa alla sostenibilità e alla qualità economica del servizio reso negli altri enti (in proposito, nella nota 26 ottobre 2023 n. 3833 si riferisce che: "*Gli atti pervenuti con Prot. 1907 sono: - Offerta del Servizio Prot/U N. 24 del 04.04.2023*");
- il Piano economico finanziario citato a pag.11 della Relazione del responsabile del Servizio Tecnico Manutentivo comunale 26.7.2023 prot.2719.

Successivamente, il Comune ha trasmesso la nota 7 novembre 2023 n.3963 e ulteriore documentazione: il Piano economico finanziario e la deliberazione consiliare di approvazione n.9 del 21 marzo 2023 relativa a "*Tari (Tassa Rifiuti) – Conferma del Piano Economico Finanziario (PEF) del servizio di gestione dei rifiuti urbani 2022/2024 e approvazione annualità 2023*" (prot. Sezione n. 8554):

In data 8 novembre 2023 (prot. Sezione n. 8614) e 9 novembre 2023 (prot. Sezione n.8672) è stata acquisita agli atti ulteriore documentazione, costituita da atti trasmessi dal Comune di Civitella San Paolo in relazione ad analoga richiesta di parere ex art. 5 Tusp e rilevanti anche per la trattazione della richiesta di parere qui in esame del Comune di Torrita Tiberina, e precisamente: (1) nota 06.11.2023 n. 5121 a firma del Segretario comunale; (2) contratto di appalto 24.05.2017 tra Unione Comuni Valle del Tevere-Soratte e GEA srl per la gestione del servizio di gestione dei rifiuti e igiene urbana nel territorio dei Comuni di Civitella San Paolo e Torrita Tiberina; (3) Capitolato Speciale del suddetto Appalto.

Dalla documentazione pervenuta risulta che il Comune di Torrita Tiberina intende acquisire – in relazione ad aumento di capitale con conferimento in danaro - una partecipazione diretta nell'Azienda Municipalizzata Sabina S.r.l. pari all'4,65% del capitale sociale di €.58.000,00 (cosicché la quota del 4,65% risulta pari ad un importo di €.2.700,00) al fine di procedere - con successivo e separato atto dopo il

completamento delle procedure per l'acquisizione della qualità di socio - all'affidamento *in house providing alla società stessa* del servizio di igiene urbana comunale; che tale servizio è allo stato esternalizzato e il relativo contratto è in proroga; che la società A.M.S. s.r.l. società a totale partecipazione pubblica e *in house*, già svolge, *in house*, nei vicini Comuni di Magliano Sabina, Collevecchio e Stimigliano, siccome rientrante nel proprio oggetto sociale, il "*servizio di igiene ambientale (raccolta, trasporto, recupero, riciclaggio e smaltimento dei rifiuti urbani e dei rifiuti speciali, pericolosi e non, e del risanamento ambientale); compreso il servizio di spazzamento ed igienizzazione degli spazi pubblici ed aperti al pubblico, nonché la gestione degli impianti per il trattamento, temporaneo e definitivo, dei rifiuti che afferiscono agli impianti comunali*"; e che il "*valore unitario delle quote*" di A.M.S. srl è stato determinato dal valore nominale.

La Relazione 26 luglio 2023 n. 2719 del Responsabile del Servizio Tecnico Manutentivo comunale, richiamata nella deliberazione consiliare n. 32/2023 in esame, precisa che il "*personale dipendente* [dell'attuale gestore del servizio, a quanto è dato comprendere] *… va ad essere assorbito da un'azienda pubblica partecipata al 100% da comuni e non a soggetto privato*".

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Questa Corte è chiamata a pronunciarsi sull'atto deliberativo meglio descritto in premessa ai fini di esprimere il parere previsto dall'art. 5, comma 3, d.lgs. n.175 del 19 agosto 2016, che, nel testo novellato dall'art. 11, comma 1, lett. a), della legge n.118 del 2022, dispone (diversamente dall'originaria formulazione della norma, la quale contemplava l'invio alla Corte per "fini conoscitivi") che l'amministrazione procedente trasmetta l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione (diretta o indiretta) alla Corte dei conti, che entro sessanta giorni "*delibera … 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.*".

I citati commi 1 e 2 stabiliscono che - salvo che "*la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione … avvenga in conformità a espresse previsioni legislative*" (*i.e.* allorchè una norma primaria definisca e autorizzi direttamente la specifica operazione

societaria: cfr. SS.RR., n. 30/2023/PASP) - l'atto deliberativo deve essere analiticamente motivato con riferimento: (a) alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4 Tusp; (b) alle ragioni e finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato; (c) alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; (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.

Quanto agli effetti del parere l'art. 5 dispone che "*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…*", mentre "*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.*".

2. Tanto premesso, va *in limine* rilevato come ricorrano i presupposti per la pronuncia di questa Corte, dal momento che l'atto deliberativo trasmesso:

a. è stato adottato da un ente locale avente sede nella regione Lazio, e ciò radica la competenza di questa Sezione regionale ai sensi dell'art. 5, comma 4, Tusp;

b. attiene alla partecipazione in una società, cioè uno degli "*organismi di cui ai titoli V e VI, capo I, del libro V del codice civile, anche aventi come oggetto sociale lo svolgimento di attività consortili, ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile*" (art.2, comma 1, lett. l), Tusp), ai quali solamente il Tusp (e l'art.5) è applicabile (cfr. Sez. contr. Lombardia, n. 144/2022);

c. riguarda l'acquisto di una partecipazione societaria, sola ipotesi (con quella della costituzione di nuova società) per cui l'art. 5 Tusp prevede il parere di questa Corte, come ribadito anche dalle Sezioni riunite di questa Corte che, con pronuncia di orientamento generale su questione di massima di particolare rilevanza resa ex art.17, comma 31, d.l. n. 78 del 2009 hanno ritenuto che è "*l'assunzione della qualità di socio … la linea di confine per distinguere gli atti deliberativi da sottoporre all'esame della Corte … e quelli invece esclusi…*" (SS.RR., n. 19/QMIG/2022).

3. Ciò premesso la Sezione può, quindi, dare ingresso all'esame dell'atto deliberativo di che trattasi, e, al riguardo, rileva, anzitutto, il Collegio che - per quanto attiene ai profili rimessi alla valutazione di questa Corte - l'atto si palesa immune da irregolarità che potrebbero rivestire preliminare carattere ostativo all'espressione di un parere positivo, poiché:

a. è stato adottato dal Consiglio comunale, organo competente ex art. 8, comma 1, Tusp (che in proposito rinvia al precedente art. 7), conformemente del resto alla previsione dell'art. 42, comma 2, lett. e), Tuel;

b. la partecipazione che l'Ente richiedente intende acquisire si riferisce ad una società a responsabilità limitata, in conformità alla previsione 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.*" (art. 3, comma 1, Tusp);

c. risulta rispettata la previsione dell'art.5, comma 2, Tusp a mente del quale "*gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate*", giacché: (1) dalla deliberazione C.C. n. 32/2023 in esame risulta che lo schema di deliberazione consiliare fu approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 51 del 26 luglio 2023; (2) detta deliberazione G.C. dispose di sottoporre lo schema detto e la documentazione relativa a preventiva consultazione pubblica, stabilendo che ai sensi dell'art. 5 co. 2 Tusp fossero pubblicati per dieci giorni nell'Albo pretorio on-line e contestualmente fosse data notizia dell'approvazione mediante avviso pubblicato nella home page del sito istituzionale dell'Ente e nella relativa sezione Amministrazione trasparente, nonché reso noto anche attraverso l'affissione di avviso cartaceo, al fine di consentire, nello stesso termine di dieci giorni, a chiunque di presentare osservazioni e suggerimenti; (3) la deliberazione C.C. n.32/2023 dà atto che nei dieci giorni di pubblicazione del suddetto schema non sono pervenute osservazioni.

Vieppiù risulta come la deliberazione consiliare di che trattasi sia stata adottata previo il parere obbligatorio dell'Organo di revisione economico-finanziaria, come previsto dall'art. 239, comma 1, lett. b, n.3, Tuel.

4. Può a questo punto procedersi all'esame dei profili di ordine sostanziale dell'atto deliberativo di cui trattasi.

Al riguardo la Sezione è anzitutto chiamata a verificare la legittimità dell'atto per quanto attiene alle finalità perseguibili attraverso la partecipazione societaria che l'Ente richiedente intende acquisire, e, in proposito, viene in rilievo l'art. 5 cit., il quale, come già detto, stabilisce che, salvo che la costituzione della società o l'acquisto della partecipazione avvenga in virtù di espressa previsione legislativa, l'atto deliberativo "*deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4*".

L'art. 4 Tusp ("*Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche*") dispone che: (a) "*1. Le amministrazioni pubbliche non possono … costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.*" (cd. vincolo di scopo); (b) "*2. Nei limiti di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate: a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi; …*" (cd. vincolo di attività).

La definizione di "*servizi di interesse generale*" è contenuta nell'art. 2, comma 1, lett. h), Tusp, mentre la lett. i) dello stesso comma 1 fornisce la definizione dei "*servizi di interesse economico generale*", ora ripresa dall'art 2 del d.lgs. n. 201 del 2022 di "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica", il quale individua altresì la nozione di "*servizi di interesse economico generale di livello locale a rete*" o "*servizi pubblici locali a rete*".

Orbene, i requisiti dell'analitica motivazione circa la necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4 Tusp e della rispondenza della partecipazione societaria che si intende acquisire alle finalità di cui allo stesso art. 4, comma 2, si possono ritenere soddisfatti.

Infatti, nella specie sussiste, innanzitutto, il cd. vincolo di attività ex art. 4 co.2 atteso che il Comune intende acquisire partecipazione nella società A.M.S. s.r.l. per affidare

alla stessa *in house* il servizio di igiene urbana comunale, e quest'ultimo, vale a dire il servizio di "gestione dei rifiuti urbani" siccome individuato giusta l'art.183 co.1 lett. n) d.lgs. n. 152/2006 (che definisce 'gestione dei rifiuti' la "*raccolta, il trasporto, il recupero, compresa la cernita, e lo smaltimento dei rifiuti…*" e 'rifiuti urbani' i "*rifiuti domestici indifferenziati e da raccolta differenziata, ivi compresi: carta e cartone, vetro, metalli, plastica, rifiuti organici, legno, tessili, imballaggi, rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche, 'rifiuti di pile e accumulatori e rifiuti ingombranti, ivi compresi materassi e mobili*") costituisce un servizio di interesse generale, e segnatamente un servizio di interesse economico generale di livello locale a rete.

Sussiste, poi, il cd. vincolo di scopo ex art. 4, comma 1, Tusp, relativo alla necessità per l'ente di utilizzare la società per perseguire i propri fini istituzionali.

In proposito va premesso, da un lato, che il servizio di igiene urbana (*i.e.* il servizio di "gestione dei rifiuti urbani" *ut supra*) rientra ex art.14, co. 27, lett. f) d.l. n. 78/2010 tra le finalità istituzionali dei Comuni (che ex art. 198 d.lgs. n.152/2006 cit. sono tenuti ad assicurare il servizio fino all'avvio della gestione integrata a livello di A.t.o. ex art. 200 stesso d.lgs.); e, dall'altro, che l'affidamento *in house* è una delle forme di gestione previste, per i servizi a rete, dall' art.14 del d.lgs. n.201/2022 (al quale rimanda lo stesso Codice dei contratti pubblici, d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36, disponendo all'art. 7 co.3 che "L'affidamento in house di servizi di interesse economico generale di livello locale è disciplinato dal decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201.").

Stante quanto testé rilevato, di fatto l'analitica motivazione cui l'Ente è tenuto ai sensi dell' art. 5 Tusp circa la "*necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali*" si traduce nella motivazione della scelta tra questa e le altre previste modalità di gestione del servizio (affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica e affidamento a società mista) contemplate dal citato art. 14, il quale dettaglia i criteri per la "*scelta della modalità di gestione del servizio*".

In proposito, la deliberazione consiliare n.32 del 2023 dà atto: (a) che l'Ente non può gestire in via diretta il servizio poiché sprovvisto delle necessarie risorse umane e strumentali; (b) che esso intende valorizzare forme organizzativo-gestionali atte a garantire un controllo diretto della gestione del servizio e implementarne l'efficienza; (c) che intende accrescere i livelli di recupero dei rifiuti prodotti; (d) che intende aderire

alla società per affidarle *in house* il servizio pubblico di igiene urbana per implementare un progetto di gestione del servizio nel più ampio ambito territoriale rappresentato dai Comuni soci, con conseguenti economie di scala e connessi vantaggi, economici ed ambientali, derivanti dall' utilizzo congiunto di mezzi, beni, attrezzature, risorse; (e) che per la verifica di fattibilità sono state acquisiti dal Comune di Magliano Sabina (prot. 6102 del 10.05.2023 a riscontro della richiesta 09.05.2022 prot. 1673) lo statuto della società, la relazione previsionale e programmatica, i bilanci dell'ultimo triennio (*ma sul punto v. quanto riportato supra nel Ritenuto in Fatto*); (f) che da AMS srl è pervenuto (prot. 1907 del 26.05.2023) un Piano Tecnico Finanziario e una Relazione relativa alla sostenibilità e alla qualità economica del servizio reso negli altri enti, unitamente ad una Offerta comprensiva degli oneri rispetto al servizio da rendere nel territorio di Torrita; (*ma sul punto v. quanto riportato supra nel Ritenuto in Fatto*) (g) che la Relazione 26 luglio 2023 n.2719 del Responsabile del Servizio Tecnico Manutentivo, richiamata e approvata dalla stessa delibera consiliare e allegata quale sua parte integrante, ha evidenziato, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché sulla base di dati comparativi tra l'attuale gestione del servizio in questione e l'offerta di servizio dell'AMS, comprensiva di quadro economico e di analisi dei costi, che la scelta risulta compatibile con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa e più conveniente per il Comune di Torrita.

Inoltre, la deliberazione di Giunta n.51 del 2023 cit. – la quale ha approvato lo schema di deliberazione poi approvata dal Consiglio e che quest'ultima ha integralmente richiamato a formare propria parte integrante e sostanziale - riferisce che l'Ente considera fondamentale la collaborazione tra comuni per lo svolgimento in forma associata di funzioni e servizi; che A.M.S. S.r.l., svolge dal 2008 il servizio di igiene urbana con ottimi risultati sia in termini di qualità del servizio che con contenimento dei costi e con convenienza economica per l'ente e per la cittadinanza; che la gestione *in house* di AMS potrebbe potenzialmente essere estesa, anche con delle economie di scala, al Comune di Torrita; che la Relazione 26 luglio 2023 n.2719 del Responsabile del Servizio Tecnico Manutentivo, approvata dalla stessa delibera giuntale unitamente allo schema di delibera consiliare, ha evidenziato, anche sul piano della convenienza

economica e della sostenibilità finanziaria, nonché sulla base di dati comparativi tra una gestione diretta o esternalizzata del servizio in questione, le ragioni e finalità della scelta di acquisire quote di partecipazione in AMS, dando atto anche che la scelta risulta compatibile coi principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; che per la verifica di fattibilità sono state acquisiti dal Comune di Magliano Sabina (prot. 6102 del 10.05.2023 a riscontro della richiesta 09.05.2022 prot. 1673) lo statuto della società, la relazione previsionale e programmatica, i bilanci dell'ultimo triennio (*ma sul punto v. quanto riportato supra nel Ritenuto in Fatto*) e che da AMS srl sono stati acquisiti (prot. 1907 del 26.05.2023) un Piano Tecnico Finanziario, una Relazione relativa alla sostenibilità e alla qualità economica del servizio reso negli altri enti, nonché una Offerta comprensiva degli oneri rispetto al servizio da rendere nel territorio di Torrita (*ma sul punto v. quanto riportato supra nel Ritenuto in Fatto*); che la gestione della società appare garantire qualità e risparmi nella gestione dei servizi rispetto al mercato e che a seguito di valutazione delle diverse modalità di gestione l'affidamento *in house* è considerata la più appropriata in quanto risponde ai principi di efficacia, efficienza ed economicità come previsto dall'art. 5 Tusp; che il Comune reputa opportuno valorizzare forme organizzativo-gestionali già esistenti sul territorio, di comprovata efficienza ed esperienza nel settore e atte a garantire un controllo diretto della gestione del servizio e implementarne l'efficienza; che dall'analisi effettuata dall'Ente risulta che AMS è la più indicata sia per sia per la qualità ed sperienza per servizi analoghi a quello da affidare sia per continuità territoriale che possa garantire economie di scala sul piano gestionale; che la gestione *in house* rappresenta un vantaggio per la collettività poiché la società svolge il servizio a fronte del solo pareggio di bilancio e quindi senza perseguire margini di utile tipici degli affidamenti a privati; che l'affidamento *in house* permette un contratto per periodi più lunghi, consentendo una gestione degli investimenti in manutenzione ed innovazione con ampio orizzonte, tale da garantire il mantenimento ottimale in efficienza ed un costante aggiornamento degli impianti oltre ad un livello qualitativamente elevato.

5. Ulteriore requisito giuridico al quale la legge ancora la legittimità della costituzione di società o dell'acquisizione di partecipazione è quello previsto dall'art.

5, comma 2, Tusp, a mente del quale l'atto deliberativo "*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.*".

In proposito la deliberazione consiliare n.32 del 2023 si limita a dichiarare che la società risulta in linea con la normativa e la giurisprudenza nazionale ed europea per ricevere affidamenti *in house* e che le attività rientranti nel suo oggetto sociale sono svolte nel rigoroso rispetto delle norme europee, nazionali e regionali. E la Relazione del Responsabile del Servizio Tecnico Manutentivo comunale 26 luglio 2023 n. 2719 afferma che la scelta dell'affidamento *in house* è conforme alla normativa nazionale e comunitaria.

Altresì, la stessa Relazione – che è richiamata e approvata dalla deliberazione consiliare n.32/2023 (oltre che dalla delibera giuntale n.51/2023) ed è allegata alla stessa quale sua parte integrante - esamina e valuta i termini dell'offerta tecnico-economica formulata da A.M.S. srl con nota prot/U n. 24 del 4 aprile 2023 (prot. Comune n.1907 del 26 maggio 2023), la quale prospetta un costo complessivo annuo (al netto di IVA) pari a € 169.341,21 (di cui: per automezzi €.37.468,00, per personale €.85.723,57, per smaltimento e trattamento 43.084,64, per costo giornate ecologiche €.9.600,00, per costi della sicurezza €.4.465,00, per compensi da frazioni differenziate -€.11.000,00).

Orbene, nonostante la stringatezza sul punto, si può ritenere, sulla scorta degli atti acquisiti, che la deliberazione all'esame soddisfi l'onere motivazionale richiesto dal richiamato art. 5 co. 2. Tusp e fornisca gli occorrenti elementi di valutazione a questa Sezione, che in proposito esprime parere positivo.

Da un lato, infatti, l'operazione societaria, essendo finalizzata al successivo affidamento *in house* di un servizio di interesse economico generale a rete, appare in linea col diritto interno che, in conformità al diritto eurounitario (*ex multis* CGUE 18.11.1999-C-107/98 Teckal; Cons. Stato, a.p., n.1/2008), indica questa come una delle possibili modalità di gestione del servizio (art.14 d.lgs. n.201/2022).

Peraltro - considerato che l'affidamento *in house* del servizio, per sua stessa natura, potrà avere luogo solamente dopo il completamento delle procedure per l'acquisizione della qualità di socio, come del resto correttamente indicato dalla deliberazione

consiliare in esame – il Comune richiedente rimane onerato, prima di dare effettivamente corso all'affidamento, a verificare la perdurante condizione di società *in house* del soggetto affidatario.

Dall'altro, la sopracitata offerta tecnico-economica della società cui l'ente intende affidare *in house* il servizio, e segnatamente la struttura del corrispettivo dell' espletando servizio, non palesa, per quanto è dato rilevare, la presenza di extracosti sinallagmaticamente non giustificati che potrebbero violare il divieto di aiuti di Stato previsto dall'art. 107 del Trattato sul funzionamento dell'U.E. ("*sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza*"), tenuto conto che le operazioni economiche degli enti pubblici, e in particolare i conferimenti di capitale, non violano tale divieto ove siano svolte alle normali condizioni di mercato e cioè alle stesse modalità e condizioni in cui, in una situazione analoga, realizzerebbe l'operazione un privato che opera in normali condizioni di mercato (CGUE, 11.07.1996, C-39/94; 21.03.1990, C.142/87).

6. Questa Corte deve a questo punto verificare la rispondenza dell'atto all'ulteriore profilo indicato dall'art. 5, comma 1, Tusp, il quale, come già detto, prevede, altresì, che "*l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica … o di acquisto di partecipazioni … deve essere analiticamente motivato … , 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*".

6.1. Nel caso di specie, essendo l'acquisizione della partecipazione societaria finalizzata al successivo affidamento *in house* di un pubblico servizio viene in rilievo anche l'art. 14 co. 2 d.lgs. n.201/2022 cit. il quale dettaglia i criteri per la "*scelta della modalità di gestione del servizio*" (del cui esito l'ente, prima dell'avvio della procedura di affidamento del servizio, dà conto in un'apposita relazione) facendo riferimento a: caratteristiche tecniche ed economiche del servizio (inclusi i profili relativi alla sua qualità e agli investimenti infrastrutturali); situazione delle finanze pubbliche, dei costi

per l'ente e gli utenti; risultati attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili; risultati dell'eventuale precedente gestione sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio, dei costi per l'ente e per gli utenti e degli investimenti effettuati.

6.2. Giova rammentare come sul punto sia intervenuta pronuncia di orientamento generale su questione di massima di particolare rilevanza, resa ai sensi dell'art.17, comma 31, d.l. n. 78 del 2009, dalle Sezioni riunite (delibera n. 16/QMIG/2022).

Esse hanno ritenuto che il parametro della *convenienza economica* sottenda una valutazione sia del corretto impiego delle risorse pubbliche attraverso un'analisi costi/benefici delle varie soluzioni gestionali possibili (ottica dell'efficienza ed economicità), sia della funzionalità della soluzione prescelta rispetto ad esigenze ed obiettivi dell'ente in termini non solo di redditività del capitale investito ma pure di obiettivi di *policy*, eventualmente sintetizzabili in indicatori di *output* e *outcome* (profilo dell'efficacia).

Quanto al parametro della *sostenibilità finanziaria* le Sezioni riunite hanno ritenuto che esso assuma, *in subiecta materia*, una duplice accezione: *una di tipo oggettivo e* l'altra di ordine soggettivo.

Sul piano *oggettivo* la sostenibilità finanziaria indica la capacità della società di garantire l'equilibrio economico-finanziario (costi/ricavi) grazie alle attività che ne formano l'oggetto sociale. Si tratta di un profilo che l'ente deve attentamente valutare mediante un approfondito Business Plan o analoga analisi di fattibilità (di cui la Corte dei conti dovrà verificare completezza, adeguatezza di approfondimento, affidabilità e attendibilità) il quale, per quanto riguarda l'acquisto di partecipazioni, fornisca il quadro degli ultimi esercizi sul piano economico (struttura, tipologia, evoluzione ed equilibrio nel tempo di costi e ricavi), patrimoniale e dei flussi finanziari, anche attraverso utili indicatori di bilancio sui principali aspetti gestionali (redditività, liquidità, indebitamento).

Sul piano *soggettivo* il concetto di sostenibilità finanziaria indica gli effetti dell' operazione sulla situazione finanziaria dell'ente pubblico e segnatamente la capacità di questo (che la Corte dei conti dovrà verificare) di dare copertura, anche in chiave prospettica e senza pregiudizio degli equilibri di bilancio, agli oneri diretti (ad es.

investimento finanziario, accantonamenti ex art. 21 Tusp) e indiretti (ad es. oneri organizzativi per le funzioni di controllo sull'organismo partecipato, come quelle ex art. 147-quater Tuel) dell'operazione societaria.

6.3. In proposito si devono richiamare le considerazioni di cui alla deliberazione consiliare n.32/2023 e alla precedente deliberazione giuntale n.51/2023, come riportato in sintesi nel §.4 che precede.

Dette delibere, in disparte tali considerazioni generali, non riportano alcun riferimento (o concreto elemento di riscontro) a comparazione dei costi per l'ente e per l'utenza di altre possibili modalità di gestione del servizio, mentre mancano financo dell'indicazione del costo del servizio finora gestito in forma esternalizzata. Non risulta alcuna specifica indicazione circa i pur prospettati investimenti (cfr. delibera giuntale n.51/2023). E neppure è riportato alcun concreto indicatore di *output* o di *outcome* e di valutazione (anche comparativa) della qualità del servizio. Né le delibere in parola riportano alcun elemento circa, da una parte, la capacità della società (da valutare in base ai dati gestionali degli ultimi esercizi sul piano economico, patrimoniale e dei flussi finanziari) di garantire l'equilibrio economico-finanziario (costi/ricavi) attraverso l'esercizio delle attività che ne formano l'oggetto sociale; e, dall'altra, circa la capacità del Comune di dare copertura, anche in chiave prospettica e senza pregiudizio degli equilibri di bilancio, agli oneri diretti e indiretti della prospettata operazione societaria acquisizione della partecipazione e di successivo affidamento *in house* del servizio. Anzi, esse fanno riferimento ad atti ("*relazione previsionale e programmatica*" asseritamente acquisita dal Comune di Magliano S., nonché "*Piano Tecnico Finanziario e Relazione relativa alla sostenibilità e alla qualità economica del servizio reso negli altri enti*" asseritamente acquisiti da AMS srl) che in realtà, come specificato nella parte in Fatto *supra*, l'Ente non risulta avere affatto acquisito.

Nella Relazione 26 luglio 2023 n.2719 del Responsabile del Servizio Tecnico Manutentivo comunale (richiamata ed approvata dai citati atti deliberativi) si evidenzia la sussistenza della convenienza economica (e della compatibilità della scelta coi principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa) e che - rispetto all'esternalizzazione del servizio (in cui, al di là degli indirizzi espressi

dall'ente, le scelte gestionali sono demandate ad un soggetto privato) - l'affidamento *in house* (per l'assenza di terzietà che la contraddistingue, e la connessa possibilità di immediato accesso ai dati aziendali e di controllo di tutte le fasi esecutive del servizio) consente di meglio garantire i risultati che si intendono raggiungere permettendo al Comune di svolgere le funzioni d'indirizzo, programmazione e controllo del servizio ma anche di partecipare alla gestione di quest'ultimo secondo le effettive esigenze della comunità locale, coniugando l'approccio imprenditoriale, necessario per garantire un livello qualitativo elevato e il perseguimento degli obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità (anche per le economie di scala conseguenti alla compartecipazione dei Comuni del comprensorio della valtiberina), con gli interessi delle comunità locali ai quali non viene anteposta la logica del profitto.

Essa fa altresì riferimento a un "*Piano economico finanziario (PEF) … predisposto ai sensi della citata deliberazione dell'ARERA 363/2021 dal soggetto gestor*e" (ex art. 1, comma 683, l. n. 147 del 2013), successivamente prodotto dall'Ente unitamente alla relativa delibera di approvazione (prot. Sezione n.8554/07.11.2023), che non pare, tuttavia, offrire utili e concreti elementi di giudizio in proposito, segnatamente per quanto attiene alla comparazione tra gestione *in house* e altre modalità organizzative del servizio ex art. 14 d.lgs. n.201/2022 cit. - e ai relativi profili finanziari - e, dunque, alla convenienza economica della scelta effettuata, alla sua rispondenza ai principi di efficacia, efficienza ed economicità, nonché alla sua sostenibilità finanziaria.

La Relazione richiama poi i termini dell'offerta tecnico-economica formulata da A.M.S. srl con nota prot/U n. 24 del 4 aprile 2023 (prot. Comune n.1907 del 26 maggio 2023), successivamente prodotta dall'Ente (prot. Sezione n.8233 del 27.10.2023), la quale prospetta un costo complessivo annuo (al netto di i.v.a.) pari a €.169.341,21 (di cui: per automezzi €.37.468,00; per personale €.85.723,57; per smaltimento e trattamento 43.084,64; per costo delle giornate ecologiche €.9.600,00; per costi della sicurezza €.4.465,00; e, infine, per compensi da frazioni differenziate -€.11.000,00).

In data 8 novembre 2023 (prot. Sezione n.8614) e in data 9 novembre 2023 (prot. n.8672) sono stati acquisiti agli atti il Contratto di appalto 24.05.2017 tra Unione Comuni Valle del Tevere-Soratte e GEA srl per la gestione del servizio di gestione dei rifiuti e igiene urbana nel territorio dei Comuni di Civitella San Paolo e Torrita Tiberina, per il

corrispettivo annuo di €.310.559,98 (al netto di i.v.a., e non soggetto ad aggiornamento), a carico dei due citati Comuni da suddividersi in proporzione al numero di abitanti di ciascuno di essi annualmente verificato (*i.e.* per il 35 per cento circa a carico del Comune di Torrita Tiberina); nonché il relativo Capitolato speciale di appalto.

Il raffronto tra i sopradetti costi della prospettata gestione *in house* siccome quantificati nella testé citata offerta di AMS srl (€.169.341,21 oltre i.v.a.) e quelli della (seppur in proroga di un contratto risalente al 2017) gestione esternalizzata non si palesa atto a confortare una valutazione di convenienza economica, di rispondenza ai principi di efficacia, efficienza ed economicità, e di sostenibilità finanziaria.

Né a mutare in termini rilevanti l'esito di tale raffronto vale la circostanza che l'offerta di AMS sia comprensiva dei costi di smaltimento dei rifiuti (ivi quantificati in €.43.084,64 al netto di i.v.a.) che nel contratto con GEA sono invece a carico del Comune, limitatamente peraltro alla sola frazione organica, a quella indifferenziata ed ai rifiuti derivanti dallo spazzamento stradale e gli altri non rientranti nei circuiti CONAI-Consorzio nazionale imballaggi, giacché, anche tenendo conto di tali costi (*a fortiori* se limitati ai soli rifiuti non riciclabili, pari nel 2022 al 50,02%, come da rapporto Legambiente in www.ricicloni.it, utilizzabile ex art.115 co.2 c.p.c.: v. *ex multis* Cass. n.21569/2016 e n.25707/2015) in aggiunta ai costi della gestione esternalizzata di cui risulta in atti (*i.e.* quella attualmente svolta da GEA) non sembra comunque, per quanto riguardi i profili strettamente finanziari dell'operazione, palesarsi una minor spesa della gestione *in house*.

6.4. Orbene, tutto ciò considerato, si deve ritenere come allo stato degli atti non risulti adeguatamente dimostrata la sussistenza del presupposto della convenienza economica della prospettata operazione societaria e della compatibilità della stessa con i principi di efficacia, efficienza ed economicità; e come la sussistenza di tali condizioni non possa essere utilmente riscontrata da questa Sezione, la quale, pertanto, sul punto non può, quindi, che esprimere parere sfavorevole.

Ad analoghe conclusioni si deve pervenire in relazione alla sostenibilità finanziaria dell'operazione societaria di cui trattasi, intesa in senso *oggettivo* nonché in senso *soggettivo* (considerando, a quest'ultimo riguardo non solo il modesto importo

occorrente per la quota di sottoscrivendo aumento di capitale ma, nel quadro d'una valutazione funzionale, anche il costo del servizio che si intende affidare *in house*).

Infatti – sebbene secondo le risultanze del Registro delle imprese (v. bilanci depositati ex artt. 2435 e 2478-bis cod. civ. e relative relazioni del Revisore, atti risultanti in un pubblico registro, consultabili da chiunque, e come tali utilizzabili ex art.115 comma 2 c.p.c.: v. *ex multis* Cass. n.21569/2016 e n.25707/2015) la società A.M.S. srl abbia conseguito un peraltro minimo utile di esercizio e abbia un patrimonio netto (escluso l'utile di esercizio) positivo; e secondo le risultanze dei rendiconti degli ultimi esercizi, come da BDAP-Banca Dati Amministrazioni Pubbliche del M.e.f., l'Ente dal 2015 al 2022 abbia conseguito un avanzo (parte disponibile positiva, eccetto nel 2017, allorché questa è stata pari a zero) - si deve ritenere come allo stato degli atti neanche del requisito della sostenibilità finanziaria risulti adeguatamente dimostrata la sussistenza: essa non può essere utilmente riscontrata da questa Sezione, la quale, pertanto, anche sul punto deve esprimere parere sfavorevole.

Né varrebbe, in senso contrario, la circostanza che le tariffe del servizio, in conformità col piano finanziario ex art. 1, comma 683, l. n. 147 del 2013, debbano in ogni caso assicurare la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio (v. art.1, comma 654, stessa legge), poiché la teorica previsione tariffaria può non corrispondere, in concreto, alla effettiva e tempestiva riscossione, che è correlata alla presenza di più o meno ampi margini di evasione nonché alla effettiva capacità di riscossione dell'Ente, profili sui quali nessun elemento di conoscenza e di valutazione l'Ente ha fornito.

In definitiva, l'Ente avrebbe potuto (e potrebbe) procedere legittimamente solo provvedendo a dare esplicita evidenza di tutti gli elementi individuati nella citata deliberazione SS.RR. n.16/QMIG/2022 per poter apprezzare tanto la "convenienza economica" quanto la "sostenibilità finanziaria" dell'operazione societaria *de qua*, in mancanza di che questa Sezione, come detto, non può che esprimere, per i motivi sopra indicati, parere negativo.

In tale situazione, peraltro, è in facoltà del Comune, come previsto dall'art. 5, comma 4, TUSP, procedere egualmente, sotto la responsabilità propria (e degli amministratori), motivando analiticamente le ragioni (di cui dovrà dare pubblicità nel

proprio sito internet istituzionale) per le quali intenda discostarsi dal parere di questa Corte.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio

1) ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 175 del 2016, in relazione alla deliberazione consiliare del Comune di Torrita Tiberina (Roma) n. 32 del 21 settembre 2023 relativa ad "*Acquisto quote di partecipazione nella società pubblica 'A.M.S. - Azienda Municipalizzata Sabina s.r.l.' per affidamento, in house providing, del servizio di igiene urbana comunale*", esprime parere negativo nei limiti e nei termini di cui in parte motiva;

2) dispone la trasmissione della presente deliberazione a mezzo PEC, entro cinque giorni dal suo deposito, al Comune di Torrita Tiberina (Roma), in persona del suo legale rappresentante p.t., nonché al relativo Responsabile per la trasparenza ex art.43 d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33;

3) avvisa che ai sensi dell'articolo 5, comma 4, d.lgs. n.175 del 2016 cit., il Comune è tenuto a pubblicare la presente deliberazione nel proprio sito internet istituzionale entro cinque giorni dalla sua ricezione

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso nella camera di consiglio del 14 novembre 2023.

IL RELATORE / ESTENSORE

Cons. Nicola BONTEMPO

NICOLA BONTEMPO
CORTE DEI CONTI
20.11.2023 18:41:09 GMT+01:00

IL PRESIDENTE

Pres. Sez. Franco MASSI

FRANCO MASSI
CORTE DEI CONTI
21.11.2023 09:02:38 GMT+01:00

Depositata in segreteria il 21 novembre 2023.

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

Aurelio CRISTALLO

CORTE DEI CONTI
AURELIO CRISTALLO
CORTE DEI CONTI
21.11.2023 10:35:04 GMT+01:00