



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 11 giugno 2024

composta dai magistrati:

- Dott. Vincenzo PALOMBA - Presidente
Dott.ssa Fabia D'ANDREA - Consigliere
Dott. Renato CATALANO - Consigliere
Dott. Fabio CAMPOFILONI - Primo Referendario
Dott. Antonio MARSICO - Primo Referendario (*relatore*)

DELIBERAZIONE

ai sensi dell'art. 5 commi 3 e 4 del d.lgs. n. 175/2016

COMUNE DI FERMO (FM)

***Progetto di rinforzamento industriale di CIIP SpA gestore del SII per
l'ATO Marche Sud mediante acquisizione societaria***

vista la deliberazione del Consiglio comunale di Fermo n. 25 del 29 aprile 2024, avente ad oggetto "Assemblea dei Comuni soci della CIIP spa del 06/05/2024: Progetto di rinforzamento industriale di CIIP SpA gestore del SII per l'ATO Marche Sud mediante acquisizione societaria - Richiesta autorizzazione all'Assemblea ai sensi dell'art. 24 1° co. lett. d) dello Statuto.", trasmessa con nota prot. n. 2024008362 del 23 maggio 2024 dalla società Cicli Integrati Impianti Primari SpA (CIIP spa) pervenuta a questa Sezione in pari data (acquisita al protocollo di questo ufficio n. 1553 del 23/05/2024), avente ad oggetto "Progetto di rinforzamento industriale di CIIP SpA gestore del SII per l'ATO Marche Sud mediante acquisizione societaria", cui risultano allegate, tra l'altro, unitamente a numerosi documenti relativi all'operazione societaria, la delibera del Consiglio di amministrazione di CIIP SpA n. 64 del 21 marzo 2024 di approvazione del menzionato progetto e le deliberazioni consiliari dei Comuni soci di CIIP concernenti il medesimo progetto;

udito il relatore dott. Antonio Marsico nella camera di consiglio del 11 giugno 2024;

Premesso in

FATTO

Con nota prot. n. 2024008362 del 23 maggio 2024 della società Cicli Integrati Impianti Primari SpA (di seguito, in breve, CIIP) pervenuta in pari data (acquisita al protocollo di questo ufficio n. 1553 del 23/05/2024), è stata trasmessa a questa Sezione, ai sensi dell'art. 5, comma 3 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, d'ora innanzi anche TUSP), la delibera di Consiglio Comunale di Fermo n. 25 del 29 aprile 2024 avente ad oggetto "*Assemblea dei Comuni soci della CIIP spa del 06/05/2024: Progetto di rinforzamento industriale di CIIP SpA gestore del SII per l'ATO Marche Sud mediante acquisizione societaria - Richiesta autorizzazione all'Assemblea ai sensi dell'art. 24 1° co. lett. d) dello Statuto*". Alla suddetta nota in data 23 maggio 2024 della società CIIP spa risultano allegare, tra l'altro, unitamente a numerosi documenti relativi all'operazione societaria, la delibera del Consiglio di amministrazione di CIIP SpA n. 64 del 21 marzo 2024 di approvazione del menzionato progetto e le deliberazioni consiliari dei Comuni soci di CIIP concernenti il medesimo progetto.

Considerato in

DIRITTO

1. Quadro normativo e considerazioni preliminari.

Questa Sezione si pronuncia sulla delibera del Consiglio comunale di Fermo (FM) n. 25 del 29 aprile 2024, ai sensi dell'art. 5, comma 3 del d.lgs. n. 175/2016 (d'ora innanzi anche TUSP). L'operazione societaria cui fa riferimento la predetta deliberazione consiliare consiste nell'acquisto di una partecipazione indiretta da parte del Comune di Fermo finalizzata al "*rinforzamento industriale*" della propria società partecipata CIIP S.p.A. (gestore, per l'ATO Marche Sud, del Servizio Idrico Integrato, in breve anche S.I.I.), attraverso l'acquisizione, da parte della stessa CIIP, della totalità delle quote di partecipazione della società SATO srl. Con il citato atto consiliare n. 25/2024, l'Amministrazione comunale ha deliberato "*di approvare/autorizzare l'operazione di acquisizione della totalità delle quote di partecipazione della SATO srl da parte della CIIP spa, secondo il progetto illustrato, motivato e descritto*

nella delibera del CdA di CIIP spa n. 64 del 21/03/2024, esprimendo parere favorevole e dando mandato al Sindaco di partecipare all'Assemblea della CIIP spa e di esprimere il voto favorevole del Comune nell'Assemblea stessa".

Vengono, quindi, in rilievo le disposizioni dell'art. 5 TUSP, oggetto di recente novella legislativa proprio con riferimento al terzo e al quarto comma, in cui si prevede una nuova funzione della Corte dei conti in materia di società partecipate da pubbliche amministrazioni. A seguito delle modifiche introdotte dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022 n. 118, l'art 5 del TUSP, commi 3 e 4, recita: *"3. L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e 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. 4. 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; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi. 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".*

La rinnovata funzione assegnata alla Corte dei conti in questo ambito è stata di recente oggetto di analisi da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022) le quali ne hanno individuato la *ratio*

nell'esigenza "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". Giova, altresì, ricordare come la magistratura contabile abbia avuto modo di affermare che le pronunce rese a livello centrale e territoriale dalle diverse sezioni della Corte dei conti concorrono ad offrire, oltre che alle amministrazioni interessate, agli Organi politici (Parlamento nazionale, Consigli regionali e locali) un contributo, terzo ed indipendente, di valutazioni, scaturenti dalla complessa dinamica dei rapporti tra enti pubblici e società partecipate. Il tutto nell'ottica della migliore utilizzazione delle risorse pubbliche, ai fini della quale il richiamo ai parametri di sostenibilità finanziaria, per un verso, e di efficienza, economicità ed efficacia, per l'altro, concorrono a precisare il basilare quadro di riferimento dell'azione di controllo svolta dalla Corte dei conti, in sede di costituzione e acquisizione di partecipazioni societarie, in funzione di neutrale ausilio, senza impropria ingerenza nell'attività di amministrazione attiva (Corte conti, Sezioni Riunite in sede di controllo, deliberazione n. 1/SSRRCO/AUD/2022).

Preliminarmente, per un più compiuto inquadramento del contesto normativo, è bene rammentare che, in attuazione di quanto previsto dall'art. 18, comma 1, lettera b), della legge delega n. 124 del 2015, le norme del "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" adottato con d.lgs. n. 175/2016 sono indirizzate alla «ridefinizione della disciplina, delle condizioni e dei limiti per la costituzione di società, per l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche entro il perimetro dei compiti istituzionali o di ambiti strategici per la tutela di interessi pubblici rilevanti». Il TUSP è stato, quindi, concepito in seno a un ampio progetto di riforma della pubblica amministrazione e punta a contrastare l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, con inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti.

La giurisprudenza della Corte costituzionale ha ricondotto la disciplina recata dal d.lgs. n. 175/2016 a diversi e concorrenti ambiti materiali, quali l'«ordinamento civile», trattandosi di disposizioni «volte a definire il regime giuridico di soggetti diversi di diritto privato» (sentenza n. 227 del 2020); la «tutela della concorrenza», in

considerazione dello scopo di talune disposizioni di «evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali» (sentenza n. 251 del 2016); il «coordinamento della finanza pubblica», «trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta *spending review*), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese delle società a controllo pubblico per il loro funzionamento» (sentenza n. 194 del 2020).

2. La deliberazione del Consiglio comunale di Fermo n. 25 del 29 aprile 2024.

Così brevemente ricostruito il quadro normativo di riferimento, occorre, innanzitutto, richiamare alcuni dei contenuti essenziali della deliberazione del Consiglio comunale di Fermo n. 25 del 29 aprile 2024 (d'ora innanzi anche d.C.C. n. 25/2024) pervenuta alla Sezione di controllo ai sensi dell'art. 5, comma 3 del TUSP. Ebbene, con tale provvedimento consiliare, il Comune di Fermo ha deliberato:

1. *“di condividere e fare proprie le motivazioni tutte sottese all’acquisizione da parte di CIIP spa del 100% delle quote della Società SATO srl secondo l’iter illustrato, motivato e descritto nella delibera del CdA n. 64 del 21/03/2024 e relativi allegati, cui si rinvia integralmente;*
2. *di approvare/autorizzare l’operazione di acquisizione della totalità delle quote di partecipazione della SATO srl da parte della CIIP spa, secondo il progetto illustrato, motivato e descritto nella delibera del CdA di CIIP spa n. 64 del 21/03/2024, esprimendo parere favorevole e dando mandato al Sindaco di partecipare all’Assemblea della CIIP spa e di esprimere il voto favorevole del Comune nell’Assemblea stessa;*
3. *di dare atto che, con riferimento all’operazione di acquisizione societaria proposta dal CdA di CIIP spa, posta all’OdG della prossima Assemblea e depositata in atti, ai sensi dell’ art. 5 D. Lgs. 175/2016, l’acquisto delle quote di SATO S.r.l. da parte di CIIP è sottoposto alle seguenti condizioni:*
 - a) *l’espressione di voto favorevole da parte dei Comuni Soci di CIIP rispetto all’operazione nelle competenti sedi deliberative;*
 - b) *trasmissione delle deliberazioni dei Comuni Soci di CIIP alla Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo competente ex art. 5 D.Lgs. 175/2016 e all’Autorità garante per la concorrenza e il mercato per il vaglio di competenza a termini dell’art. 5 3° co.*

D.Lgs. 175/2016, anche in relazione con l'obbligo motivazionale in materia di aiuti di stato di cui all'art. 5 2° co. primo periodo D.Lgs. 175/2016.

c) esaurimento del procedimento ex art. 5 D.Lgs. 175/2016 con emissione di parere positivo da parte della Corte di Conti Sezione Regionale di competenza;

d) conclusione senza opposizione della scissione proporzionale di SATO ESCO a favore della società beneficiaria SATO, come meglio descritto nel par. I.

4. di inviare il presente atto all'Autorità garante della concorrenza e del mercato e alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 5, comma 3, del D.Lgs. 175/2016 e s.m.i."

Nel descrivere le modalità dell'iniziativa in oggetto, la citata deliberazione consiliare afferma, tra l'altro, che:

- "CIIP spa, società a totale partecipazione pubblica locale, già affidataria in via transitoria e quinquennale – anni 2003/2008 - della gestione del Servizio Idrico Integrato (S.I.I.) in forza della delibera assembleare della competente Autorità dell'Ambito Territoriale Ottimale n. 5 "Marche Sud" n. 4 del 21/05/03, a seguito di fusione per incorporazione con la Vettore Servizi Ambientali Spa (atto del 29/06/05), ha ottenuto, l'affidamento "in house" della gestione del S.I.I., conferito, ai sensi della normativa vigente (comb. disp. art. 150, comma 3, D.lgs 152/06 – TU Ambiente - e art. 113, comma 5, lett. c) D.lgs 267/2000 e s.m.i. -TUEL), da parte dell'Ente di Gestione dell'ATO n. 5 "Marche Sud - Ascoli Piceno e Fermo" (EGATO);
- Tale affidamento a regime, nella forma "in house", è stato conferito dall'EGATO, con delibera assembleare n.18 del 28/11/07 ad oggetto: "Affidamento "in house" del S.I.I. alla CIIP spa: approvazione Convenzione di affidamento. Piano d'Ambito e relativi allegati", per la durata di 25 anni e con scadenza 31/12/2032, ed è stato recepito dall'Assemblea dei Comuni Soci della CIIP spa con delibera del 30/11/2007; [...]
- l'Assemblea dell'EGATO, con atto n. 6 del 28/04/2017, ad oggetto "Determinazioni in merito all'istanza del Gestore per il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario: applicazione misura di riequilibrio articolo 16 comma 13 lettera c della Convenzione di Gestione", ha prolungato l'affidamento fino al 31/12/2047 approvando il relativo Piano degli interventi 2017- 2047 senza modifica della tariffa già approvata anche dall'ARERA con delibera n. 373/2016 IDR; [...]
- la convenzione di affidamento del S.I.I., aggiornata relativamente alla durata (fino al 31/12/2047), è stata sottoscritta tra Ente d'Ambito e CIP spa in data 10/07/2018; [...]

- *il capitale sociale della CIIP spa è detenuto dai 59 Comuni appartenenti Ambito Territoriale Ottimale n. 5, denominato Marche Sud - Ascoli Piceno e Fermo, come delimitato dalla LEGGE REGIONALE 28 dicembre 2011, n. 30, "Disposizioni in materia di risorse idriche e di servizio idrico integrato", nel cui territorio la Società CIIP spa gestisce, in forza dei sopra citati atti, il S.I.I.; [...]*
- *[...]il "Regolamento comune per la disciplina dei rapporti tra gli Enti locali e la Società CIIP s.p.a. - Cicli Integrati Impianti Primari", adottato, ai sensi dell'art. 1, comma, 3, dello statuto societario, da tutti i Comuni Soci con delibera di Consiglio comunale, allo scopo di garantire che ciascun Comune socio assuma un ruolo di partecipazione attiva nella amministrazione della Società, in specie, attraverso:*
 - *l'attribuzione al Consiglio comunale della competenza a concorrere a determinare, in misura proporzionale al possesso azionario, gli indirizzi da osservare da parte della società CIIP s.p.a. (cfr. art. 1);*
 - *l'attribuzione al Sindaco del potere di esercitare i diritti dell'azionista nelle assemblee della società senza necessità di alcuna preventiva autorizzazione, salvo che con riferimento a determinati oggetti (cfr. artt. 2 e 4);*
 - *l'individuazione delle deliberazioni assembleari in relazione alle quali il Sindaco, nell'esercizio del diritto di voto attribuitogli, deve attenersi agli indirizzi impartiti dal consiglio comunale;*
- *[...] l'Assemblea ordinaria dei Soci è convocata, per il giorno 06 maggio 2024, alle ore 15,00, che vede, fra l'altro, all'Ordine del giorno il seguente punto:
Progetto di rinforzamento industriale di CIIP SpA gestore del SII per l'ATO Marche Sud mediante acquisizione societaria – Richiesta autorizzazione all'Assemblea ai sensi dell'art. 24 1° co. lett. d) dello Statuto.";* [...] *l'oggetto all'Ordine del Giorno riguarda un progetto di rinforzamento industriale della società CIIP attraverso l'acquisizione della totalità delle quote di partecipazione della SATO srl da parte di CIIP spa, che rappresentano "partecipazioni indirette" per questa Amministrazione comunale e che pertanto tale operazione deve essere sottoposta al vaglio del Consiglio comunale ai sensi di quanto previsto dal citato "Regolamento comune disciplinante i rapporti tra gli Enti Locali Soci e la Società" (comb. disp. art. 24, comma 1, lett. d) dello Statuto societario e art. 4, comma 1, lett. h) del Regolamento cit.), nonché ai sensi e per gli effetti degli*

artt. 5 e ss. del D.Lgs. n. 175/2026 e s.m.i. – recante il “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” - di seguito TUSP [...]”.

La deliberazione consiliare di cui trattasi fa espresso riferimento alla delibera del Consiglio di Amministrazione di CIIP SpA n. 64 del 21 marzo 2024 (di seguito, per brevità, anche delibera CdA CIIP n. 64/2024), avente ad oggetto: *“Progetto di rinforzamento industriale di CIIP SpA gestore del SII per l’ATO Marche Sud mediante acquisizione societaria – Richiesta autorizzazione all’Assemblea ai sensi dell’art. 24 1° co. lett. d) dello Statuto”, nonché ai “relativi atti allegati che ne costituiscono parte integrante e sostanziale e precisamente”:*

“all. 1.1.) Perizia di valutazione Gruppo SATO e allegati:

- Bilanci di esercizio 2019, 2020, 2021, 2022;*
- Situazione economico-patrimoniale al 30/09/2023*
- Situazione SATO ESCO SRL al 31/12/2023*
- Forecast SATO SRL al 31/12/2023*
- Fascicoli storici: statuto SATO SRL e statuto SATO ESCO S.r.l.*
- Elenco dipendenti*
- Elenco principali contratti di gestione, lavori e manutenzione*
- Visure e bilanci principali concorrenti*
- Progetto di scissione e prospetti contabili*
- Report analisi e valutazione mezzi*

all. 1.2.) Due Diligence Fiscale

all. 1.3.) Due Diligence Lavoristica

all. 1.4.) Relazione di revisione volontaria bilancio 2022 SATO SRL

all. 1.5.) Relazione di revisione volontaria bilancio 2022 SATO ESCO SRL

all. 1.6.) Report Contratti

all. 1.7.) Relazione di analisi della posta "Debiti verso soci per distribuzione utili" e attestazione circa la ragionevolezza della sostenibilità del debito;

all. 1.8.) Relazione per l’adempimento degli oneri di motivazione analitica ex art. 5 D. Lgs. 175/2016” e allegati

- Relazione previsionale e programmatica 2024*
- Verbale del Consiglio di Amministrazione di CIIP e allegati;*
- Schema di atto deliberativo*

all. 1.9) Term Sheet;

all. 1.10) schema di contratto

all. 1.11) schema dello statuto SATO a seguito dell'operazione prospettata".

La delibera del Consiglio di Amministrazione di CIIP Spa n. 64/2024 risulta allegata alla comunicazione della stessa CIIP spa del 23 maggio 2024, acquisita da questa Sezione agli atti d'ufficio con prot. n. 1553 in data 23 maggio 2024 e avente ad oggetto *"Progetto di rinforzamento industriale di CIIP SpA gestore del SII per l'ATO Marche Sud mediante acquisizione societaria"*. Con tale comunicazione in data 23/05/2024 CIIP SpA ha trasmesso anche il proprio statuto nel quale si indica, tra l'altro, che: *"La società è a capitale interamente pubblico secondo l'assetto organizzativo in house providing a termini della legislazione anche di servizio pubblico vigente ed applicabile. La società è soggetta all'esercizio del controllo analogo da parte degli Enti Locali Soci"* (art. 1 Statuto CIIP spa); *"la Società ha per oggetto la gestione del servizio idrico integrato ai sensi delle leggi vigenti e secondo il modello in house providing comprensivo sia della captazione, adduzione, distribuzione, vendita e trattamento delle acque a qualunque uso destinate, sia del collettamento delle acque reflue, compreso lo spurgo, la pulizia ed il mantenimento dei collettori e fognature nonché del trattamento depurativo delle acque reflue, della realizzazione delle opere e degli impianti necessari per la prestazione del servizio"* (art. 4 Statuto CIIP spa).

Sempre con la citata nota del 23/05/2024 CIIP spa ha trasmesso, tra l'altro, uno schema di statuto SATO a seguito dell'operazione prospettata, uno schema del contratto preliminare di compravendita delle quote societarie e un documento *"Term Sheet"*, nel quale *"sono indicati termini essenziali e vincolanti relativi all'operazione"* sottoscritto dalle "Parti" CIIP, parte T.[...], SATO, SATO ESCO. Al riguardo, la citata delibera n. 64/2024 del CdA di CIIP spa riferisce che *"A seguito di una complessa istruttoria, su consiglio del legale incaricato avv. [...], è stato stipulato un term sheet sulla base del quale, con successivo perfezionamento dei dettagli dell'operazione, il progetto di rinforzamento industriale prevede nel suo approdo finale come sottoposto al Consiglio di Amministrazione, che preliminarmente all'acquisizione societaria di SATO S.r.l. da parte di CIIP, SATO S.r.l. sia beneficiaria, tramite operazione straordinaria di scissione parziale proporzionale di SATO ESCO S.r.l., delle attività e i mezzi in capo a quest'ultima funzionali all'esercizio dell'attività (ramo d'azienda), ad eccezione dell'immobile che rimarrà in capo alla società SATO ESCO S.r.l.. Solo successivamente, al completamento dell'operazione di*

scissione, CIIP provvedere a sottoscrivere il contratto preliminare di cessione delle quote, secondo lo schema delineato e poi il contratto definitivo. [...] la società opererà con CIIP a termini dell'art. 7 D.Lgs. 50/2016 e del Nuovo Codice dei Contratti Pubblici, D.Lgs. 36/2023, il che comporta una necessaria modifica dello statuto, qui allegato, e opererà con gli Enti locali soci quanto ai contratti in corso [...] (cfr. delibera CdA CIIP n. 64/2024, allegata alla succitata nota di CIIP del 23/05/2024).

Inoltre, con delibera n. 64 del 21/03/2024, il Consiglio di amministrazione di CIIP "delibera l'approvazione del "Progetto di rinforzamento industriale di CIIP S.p.A. Gestore del SII per l'ATO Marche SUD", come da seguenti documenti:

all. 1.1.) Perizia di valutazione Gruppo SATO e allegati:

- Bilanci di esercizio 2019, 2020, 2021, 2022;
- Situazione economico-patrimoniale al 30/09/2023
- Situazione SATO ESCO SRL al 31/12/2023
- Forecast SATO SRL al 31/12/2023
- Fascicoli storici: statuto SATO SRL e statuto SATO ESCO S.r.l.
- Elenco dipendenti
- Elenco principali contratti di gestione, lavori e manutenzione
- Visure e bilanci principali concorrenti
- Progetto di scissione e prospetti contabili
- Report analisi e valutazione mezzi

all. 1.2.) Due Diligence Fiscale

all. 1.3.) Due Diligence Lavoristica

all. 1.4.) Relazione di revisione volontaria bilancio 2022 SATO SRL

all. 1.5.) Relazione di revisione volontaria bilancio 2022 SATO ESCO SRL

all. 1.6.) Report Contratti

all. 1.7.) Relazione di analisi della posta "Debiti verso soci per distribuzione utili" e attestazione circa la ragionevolezza della sostenibilità del debito;

all. 1.8.) Relazione per l'adempimento degli oneri di motivazione analitica ex art. 5 D. Lgs. 175/2016" e allegati

- Relazione previsionale e programmatica 2024
- Verbale del Consiglio di Amministrazione di CIIP e allegati;
- Schema di atto deliberativo

all. 1.9) Term Sheet;

all. 1.10) schema di contratto

all. 1.11) schema dello statuto SATO a seguito dell'operazione prospettata".

(cfr. delibera CdA CIIP n. 64/2024, allegata alla nota di CIIP in data 23/05/2024).

3. Le valutazioni della Sezione regionale di controllo.

Come noto, le finalità sottese al TUSP concernono l'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, la tutela e promozione della concorrenza e del mercato nonché la razionalizzazione delle società partecipate e conseguente riduzione della spesa pubblica. In tale contesto, vengono regolamentati i presupposti per la legittima acquisizione della posizione di socio pubblico nelle società di diritto privato e sono definiti i criteri per individuare le partecipazioni "inutili" o "irrilevanti", secondo le finalità tipiche dell'ente pubblico, che devono trovare oggetto di ponderata e motivata valutazione in sede di acquisto e di mantenimento della partecipazione societaria (artt. 3, 4, 5 e 7-9 TUSP) (cfr. Sezione delle autonomie, deliberazione n. 15/SEZAUT/2021/FRG). Inoltre, è prevista la comunicazione alla magistratura contabile di alcune delle principali scelte organizzative/gestionali inerenti alle società.

In questo ambito, secondo quanto previsto dal comma 3 dell'art. 5 TUSP, come modificato dall'art. 11 della legge n. 118/2022, la Corte dei conti 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 commi 1 e 2 dell'art. 5 TUSP (rubricato *"Oneri di motivazione analitica"*), cui fa espresso richiamo il sopra riportato comma 3, stabiliscono quanto segue: **"1.** *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 espresse previsioni 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.

2. *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."*

L'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016 disciplina, quindi, in modo dettagliato, nei primi due commi, gli obblighi motivazionali gravanti sulla Pubblica Amministrazione allorché individui nello strumento societario il modello adeguato al raggiungimento dell'interesse pubblico. Come si evince dai commi testé richiamati, ad eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di partecipazioni avvenga in conformità ad espresse previsioni di legge, il contenuto della motivazione che l'amministrazione è tenuta a fornire nell'atto deliberativo risulta articolato e complesso, riguardando molteplici aspetti. In ordine ai parametri cui fare riferimento, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine a: *i)* necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali (come declinate dall'art. 4 TUSP); *ii)* 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; *iii)* compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa; *iv)* 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. Inoltre, la magistratura contabile è chiamata a valutare che l'atto deliberativo sia stato adottato con le modalità e i contenuti prescritti dagli artt. 7 e 8 del TUSP.

Riguardo al perimetro delle suindicate verifiche di conformità è necessario, preliminarmente, richiamare alcuni profili di natura sistematica che, anche sul piano metodologico, possono assumere significativo rilievo ai fini della presente pronuncia:

- relativamente ai parametri cui ancorare le predette verifiche, le Sezioni riunite di questa Corte hanno stabilito che *"nell'esame previsto dall'art. 5, comma 3, del TUSP sui parametri della sostenibilità finanziaria e della compatibilità della scelta con*

i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, la competente Sezione della Corte dei conti verifica la completezza e l'adeguatezza degli approfondimenti condotti dall'Amministrazione, anche in ragione della complessità dell'operazione sottoposta ad esame, nonché l'affidabilità e attendibilità delle stime effettuate, ai fini di una valutazione complessiva di coerenza, ragionevolezza e compatibilità delle conclusioni cui perviene l'Amministrazione." (deliberazione n. 16/SSRCO/2022/QMIG). In questo ambito, la magistratura contabile ha osservato, altresì, che i parametri della "convenienza economica" e della "sostenibilità finanziaria", pur evocando criteri aziendalistici, non possono tradursi per la Corte in una compiuta analisi economica e finanziaria della documentazione inerente alla costituenda società o all'organismo societario già costituito che vede l'ingresso di un nuovo socio, poiché diversamente la deliberazione della Sezione di controllo si tradurrebbe in una inammissibile forma di cogestione e di deresponsabilizzazione dell'azione amministrativa (Sezione regionale controllo Lombardia, n. 161/2022/PAR, n. 194/2022/PASP, n.209/2022/PASP, n. 244/2022/PASP). Dunque, come per gli altri parametri di conformità al dato normativo, anche per tali parametri questa Sezione di controllo ritiene di doversi soffermare sull'analisi della "motivazione" dell'atto con cui l'ente manifesta la volontà di diventare socio, analisi questa finalizzata a verificare che la stessa non sia una mera ripetizione del dato legale o una mera affermazione apodittica (Sezione regionale controllo Lombardia, n. 209/2022/PASP, n.215/2022/PASP e n. 13/2023/PASP).

- in caso di acquisto di partecipazioni finalizzate all'affidamento di servizi secondo il modello "*in house providing*", onde evitare possibili conflitti con le valutazioni che il Giudice amministrativo potrebbe essere chiamato ad effettuare in ipotesi di impugnazione dell'atto di affidamento, la Sezione, in sede di applicazione dell'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016, ritiene di circoscrivere la propria valutazione all'esistenza o meno di adeguata e razionale motivazione a sostegno della scelta effettuata. Sul punto, va ricordato, in chiave generale, come l'aggravamento degli oneri posti a carico delle amministrazioni pubbliche che intendano ricorrere ad affidamenti *in house* abbia trovato un

nuovo ulteriore approdo nella normativa recentemente introdotta dal decreto legislativo 23 dicembre 2022 n. 201 (recante "*Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica*"): tale normativa ha stabilito nuove regole e limiti per la durata degli affidamenti *in house* di servizi pubblici locali (cfr. art. 17) ed ha riaffermato, tra l'altro, la necessità che l'Ente locale dia conto delle ragioni che, sul piano economico e della qualità dei servizi, giustificano il mantenimento dell'affidamento del servizio a società *in house*, anche in relazione ai risultati conseguiti nella gestione.

Tanto premesso, si procederà al vaglio della deliberazione n. 25 del 29 aprile 2024 del Consiglio comunale di Fermo, provvedimento di cui nei precedenti paragrafi sono stati già riportati alcuni contenuti essenziali, con la precisazione che l'analisi della Sezione ha dovuto fronteggiare non trascurabili problematiche di ricostruzione della fattispecie all'esame derivanti dalla diversa cronologia di adozione delle varie deliberazioni dei Consigli comunali interessati all'operazione (deliberazioni che, talvolta, assumono anche determinazioni differenti tra loro) e derivanti dalle differenti tempistiche e modalità con le quali una moltitudine di documenti è pervenuta alla Sezione da parte di alcuni Comuni, fino alla successiva nota pervenuta in data 23/05/2024 da CIIP spa che, oltre a svariati documenti relativi all'operazione, allega le deliberazioni consiliari di 57 dei 59 Comuni soci della stessa. A ciò deve, peraltro, aggiungersi che il succitato documento contenente il "*term sheet*", allegato alla documentazione resa disponibile da alcuni enti locali e da CIIP spa, prevede tra le condizioni dell'operazione "*l'espressione di voto favorevole da parte dei Comuni Soci di CIIP rispetto all'operazione nelle competenti sedi deliberative*", ma tra le deliberazioni consiliari pervenute direttamente dai Comuni piuttosto che tramite CIIP spa con nota del 23/05/2024 vi sono 9 (nove) deliberazioni di altrettanti consigli comunali che non danno alcuna approvazione all'acquisizione societaria, mentre altri 2 enti locali non hanno fatto pervenire alcun provvedimento al riguardo. Inoltre, tra le deliberazioni consiliari pervenute direttamente dai Comuni piuttosto che tramite CIIP spa con nota del 23/05/2024, vi sono anche svariate deliberazioni consiliari contenenti determinazioni espressive di volontà "*condizionate*" o, comunque, recanti approvazioni/autorizzazioni "*subordinate*" o "*condizionate*" al verificarsi di altre condizioni, tra le quali il parere di questa Corte o ulteriori approfondimenti e

delucidazioni o ancora ulteriori valutazioni all'esito della discussione in sede di assemblea dei soci. Tali ambiguità – che trovano primario riscontro nel dispositivo di non poche deliberazioni consiliari analizzate da questa Sezione per le finalità di cui alla presente pronuncia – hanno reso assai difficoltoso individuare con chiarezza l'effettivo perimetro dell'operazione e la sua reale dinamica attuativa, generando, talvolta, consistenti dubbi circa la concreta effettuazione di un valido e consapevole vaglio dell'operazione da parte di svariate amministrazioni comunali.

Ciò posto, il Collegio – con riserva di ogni altra valutazione nell'esercizio delle funzioni di controllo di cui all'art. 1, co. 166, della legge n. 266/2005, all'art. 148 *bis*, co. 2, del d.lgs. n. 267/2000 e all'art. 20 del d.lgs. n. 175/2016 – formula il proprio parere ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016 nelle considerazioni che seguono.

3.1 Profili generali dell'operazione, regole di competenza e obbligo motivazionale (artt. 7-8 TUSP).

Con riferimento alle amministrazioni comunali, il d.lgs. n. 175/2016 (TUSP), sia per la costituzione di società a partecipazione pubblica (art. 7) che per l'acquisto di partecipazioni in società già esistenti (art. 8), richiede l'adozione di una *“deliberazione del consiglio comunale”*.

La deliberazione consiliare n. 25/2024 (v. anche *supra* § 2) ha per oggetto l'assunzione da parte del Comune di Fermo di una partecipazione indiretta per il *“rinforzamento industriale di CIIP SpA gestore del SII per l'ATO Marche Sud”*, società partecipata dal suddetto Comune, che *“detiene una partecipazione al capitale sociale di € 571.920,00 portato da n. 9.532 azioni del valore di € 60, corrispondenti al 11,7117 % del capitale sociale complessivo (pari a € 4.883.340,00)”*. L'operazione in esame prevede infatti che CIIP spa, società a totale partecipazione pubblica, già titolare di affidamento *“in house”* della gestione del S.I.I., *“conferito, ai sensi della normativa vigente (comb. disp. art. 150, comma 3, D.lgs 152/06 – TU Ambiente - e art. 113, comma 5, lett. c) D.lgs 267/2000 e s.m.i. – TUEL), da parte dell'Ente di Gestione dell'ATO n. 5 “Marche Sud - Ascoli Piceno e Fermo” (EGATO)”*, proceda all'acquisizione della totalità delle quote di partecipazione della SATO srl, ai fini di un *“rinforzamento industriale”*.

Occorre, preliminarmente, rilevare che, nella specie, non si verte in una ipotesi di acquisto di partecipazioni *“in conformità a espresse previsioni legislative”* (art. 5, co. 1,

TUSP), dal momento che l'acquisizione societaria viene decisa dalla società CIIP e autorizzata dal consiglio comunale e non viene in rilievo, per quanto riportato in atti, una qualche decisione specifica in tal senso della competente Autorità di ambito territoriale ottimale (EGATO - ente di governo dell'ATO n. 5 "Marche Sud"; cfr. d.lgs. n. 152/2006 e l.r. n. 30/2011): trattasi, quindi, di una scelta discrezionale assunta dalla società CIIP (già affidataria in regime di *in house providing* del S.I.I. nell'ambito dell'ATO n. 5 Marche Sud) e approvata dal Consiglio comunale con generico riferimento a un "rinforzamento industriale" della stessa CIIP.

La "Relazione per l'adempimento degli oneri di motivazione analitica ex art. 5 D. Lgs. 175/2016" (d'ora innanzi, in breve, Relazione ex art. 5 d.lgs. 175/2016) – cui il Comune di Fermo, di fatto, rinvia circa l'esplicazione delle ragioni poste a sostegno delle scelte assunte dal Consiglio Comunale con la delibera n. 25/2024 – indica che "Le Parti, a seguito di una complessa istruttoria, hanno stipulato un term sheet sulla base del quale e, dando conto del successivo perfezionamento dei dettagli dell'operazione, il Consiglio di Amministrazione, previa approvazione del progetto di rinforzamento industriale di CIIP mediante acquisizione societaria, ha dato mandato al Presidente di convocare l'Assemblea della Società ai fini e per gli effetti di cui all'art. 24 1° co. lett. d) dello Statuto. [...] Secondo il progetto nel suo approdo finale come sottoposto al Consiglio di Amministrazione, preliminarmente all'acquisizione societaria di SATO S.r.l. da parte di CIIP, SATO S.r.l. sarà beneficiaria, tramite operazione straordinaria di scissione parziale proporzionale di SATO ESCO S.r.l., delle attività e i mezzi in capo a quest'ultima funzionali all'esercizio dell'attività (ramo d'azienda), ad eccezione dell'immobile che rimarrà in capo alla società SATO ESCO S.r.l. Nel caso in oggetto, SATO ESCO S.r.l. cede, tramite operazione di scissione parziale proporzionale, a SATO S.r.l. (che si caratterizza per la stessa compagine sociale di SATO ESCO S.r.l.) parte del proprio patrimonio, costituito dagli attivi e passivi afferenti all'attività tipica svolta da SATO S.r.l., rimanendo in capo alla SATO ESCO S.r.l. essenzialmente gli attivi e passivi afferenti all'immobile (attivo immobilizzato e relativi fondi) e le poste relative a un dipendente che rimane assunto in SATO ESCO SRL. L'operazione risulta neutrale sul piano contabile e fiscale. (cfr. Relazione ex art. 5 d.lgs. 175/2016 pagg. 12-13).

Tuttavia, la deliberazione consiliare n. 25/2024 fa riferimento all'acquisto di SATO senza chiarire puntualmente, neppure nel dispositivo della decisione, l'oggetto dell'acquisizione societaria, mentre dalla documentazione sembra emergere come

l'operazione di acquisto, in realtà, non si riferisca ad un unico organismo societario, ma ad un gruppo (cfr. pag. 87 della Relazione ex art. 5 d.lgs. 175/2016, laddove si fa riferimento ai *"vantaggi dell'acquisizione delle quote del Gruppo SATO"*) composto da due società a responsabilità limitata, funzionalmente connesse in *"[...] una unità che svolge attività di realizzazione, gestione e manutenzione di reti di pubblica utilità, in particolare impianti idrici e fognature"* (cfr. Relazione ex art. 5 d.lgs. 175/2016, pag. 9):

- SATO Srl – società titolare dei contratti di manutenzione e gestione di reti di pubblica utilità, prevalentemente impianti idrici e fognature (cfr. Relazione ex art. 5 d.lgs. 175/2016, pag. 9)
- SATO ESCO Srl, società che svolge attività per conto di Sato Srl ed è attualmente proprietaria di un immobile (cfr. Relazione ex art. 5 d.lgs. 175/2016, pag. 9) e che sarebbe interessata da un progetto di scissione. La delibera del CdA di CIIP 64/2024 precisa, tra l'altro, che *"[...] SATO ESCO S.r.l., subappaltatore di SATO S.r.l., risulta coinvolto nella razionalizzazione interna al gruppo e prodromica all'operazione prospettata"*. Dalla documentazione disponibile si evince anche che *"La società SATO ESCO SRL" attualmente esercita l'attività di progettazione, installazione, manutenzione e gestione di impianti idrotermosanitari, di climatizzazione, di condizionamento e refrigerazione, termoventilazione, depurazione di reti fognarie ed acquedotti, nonché di impianti di adduzione gas, distribuzione gas, distribuzione gas medicali, di impianti elettrici ed elettronici, di produzione ed erogazione di energia elettrica. La società svolge altresì attività di progettazione, installazione, manutenzione e gestione di impianti di illuminazione pubblica e privata, di impianti antincendio e di irrigazione, nonché lavori di effettuazione di servizi volti al ripristino delle condizioni di sicurezza stradale ed infinite sanificazione e disinfezione di ambienti indoor e di impianti di climatizzazione, disinfezione e derattizzazione di edifici di ogni genere e specie. Con l'operazione di scissione parziale e proporzionale la società "SATO ESCO SRL" intende trasferire alla società "SATO SRL" il ramo di azienda operativo comprensivo del personale dipendente, delle licenze/autorizzazioni, dei contratti di ogni genere relativi al ramo di azienda, dei beni materiali e immateriali, dei crediti, dei debiti e delle disponibilità liquide [...]. Resta escluso dalla presente scissione il ramo d'azienda immobiliare, così come sono esclusi i crediti e debiti di natura fiscale e previdenziale*

[...]” (cfr. Progetto di scissione allegato della Relazione Valutazione SATO pervenuta con nota di CIIP spa in data 23 maggio 2024).

Ciò posto, la Sezione deve constatare come la deliberazione consiliare in argomento appaia carente sotto molteplici aspetti:

- l’atto deliberativo del Consiglio comunale di Fermo n. 25/2024 non individua con chiarezza l’operazione oggetto del deliberato né definisce precisamente il perimetro e l’oggetto dell’acquisizione societaria, stante il riferimento nella documentazione complessivamente pervenuta ad una società (SATO) piuttosto che a un gruppo (SATO) oltre che ad un progetto di scissione che interesserebbe le società del gruppo. Il succitato Consiglio comunale si limita, infatti, ad *“approvare/autorizzare l’operazione di acquisizione della totalità delle quote di partecipazione della SATO srl da parte della CIIP spa, secondo il progetto illustrato, motivato e descritto nella delibera del CdA di CIIP spa n. 64 del 21/03/2024, esprimendo parere favorevole e dando mandato al Sindaco di partecipare all’Assemblea della CIIP spa e di esprimere il voto favorevole del Comune nell’Assemblea stessa”*. Nel dispositivo del summenzionato provvedimento consiliare (dove l’indicazione dell’altra società del gruppo, SATO ESCO, compare, più che altro, incidentalmente) si autorizza la *“acquisizione della totalità delle quote di partecipazione della SATO srl”*, rimanendo sottaciuto o, comunque, non chiarito se l’operazione comporti, per la partecipata CIIP spa, l’acquisizione di un singolo organismo societario o di due società a responsabilità limitata, SATO s.r.l. e SATO ESCO s.r.l., ancorché rappresentino *“[...] funzionalmente una unità che svolge attività di realizzazione, gestione e manutenzione di reti di pubblica utilità, in particolare impianti idrici e fognature”* (cfr. Relazione ex art. 5 del d.lgs. 175/2016, pag. 9), con la seconda destinata a subire un *“progetto di scissione”*. Le sopra descritte ambiguità sembrano essere confermate anche dal fatto che, mentre il dispositivo della delibera consiliare in argomento autorizza la *“acquisizione della totalità delle quote di partecipazione della SATO srl”*, il succitato *“Term Sheet”* indica, tra l’altro, che *“CIIP conferma il proprio interesse all’acquisizione delle quote di SATO e SATO ESCO”* e la Relazione Valutazione

SATO fa riferimento alla “eventuale acquisizione del Gruppo Sato” (pag. 7 dell’allegato “01_01_Relazione Valutazione SATO”).

- Nella deliberazione del Consiglio comunale di Fermo n. 25/2024 non vengono esplicitati i costi dell’operazione gravanti sulla propria partecipata CIIP spa, comparando, in merito, soltanto il seguente inciso: “il progetto portato all’attenzione non comporta onere/rischio di copertura finanziaria a cura della nostra Amministrazione, tanto più trattandosi di cd. partecipazione indiretta”. Inoltre, la delibera del Consiglio comunale di Fermo n. 25/2024, pervenuta tramite la nota di CIIP del 23/05/2024, è stata trasmessa priva del parere dell’Organo di revisione dell’Ente, da rendersi ai sensi dell’art. 239 TUEL.
- La deliberazione del Consiglio comunale di Fermo n. 25/2024, appare carente sotto il profilo della motivazione, in quanto la stessa sarebbe eventualmente desumibile solo *per relationem* rispetto ad altro provvedimento e ad altri documenti in esso citati (delibera CdA CIIP n. 64/2024), sicché i presupposti giustificativi dell’operazione dovrebbero ricercarsi tra le informazioni contenute nella moltitudine dei documenti cui la menzionata deliberazione consiliare del Comune fa complessivamente rinvio: tuttavia, non solo nella citata deliberazione consiliare la motivazione della scelta effettuata è, in pratica, rinviata integralmente ad altri atti e documenti, ma tale rinvio viene effettuato senza individuare puntualmente gli aspetti strategici e qualificanti della scelta effettuata dall’Ente locale nella prospettiva dell’interesse pubblico affidato alla sua cura. Si deve, quindi, evidenziare che anche la motivazione cd. *per relationem* dell’atto consiliare rispetto ad altro provvedimento in esso citato, non dovrebbe limitarsi alla mera indicazione della fonte di riferimento, ma esplicitare, sia pure in via sintetica, le condizioni legittimanti e i contenuti cruciali e maggiormente rilevanti ai fini della decisione di modo che gli stessi siano oggetto di autonoma valutazione da parte dell’Ente procedente.

Le carenze sopra tratteggiate e le lacune della motivazione della deliberazione del consiglio comunale n. 25/2024, oltre a sollevare dubbi circa l’effettuazione di un concreto e consapevole vaglio dell’operazione da parte dell’Amministrazione comunale, sembrano anche tradire il ruolo di partecipazione attiva nella amministrazione della Società, riservato ad ogni Comune socio dal “Regolamento

comune per la disciplina dei rapporti tra gli Enti locali e la Società CIIP s.p.a. - Cicli Integrati Impianti Primari” (adottato, ai sensi dell’art. 1, co., 3, dello statuto societario, dai Comuni Soci CIIP SpA e allegato alla nota CIIP del 23/05/2024) che riconosce ai Consigli comunali la specifica competenza a concorrere a determinare, in misura proporzionale al possesso azionario, gli indirizzi da osservare da parte della società CIIP (cfr. art. 1 – vedi anche *supra* § 2). Del resto, i rappresentanti degli enti soci o coloro che sono concretamente investiti del “*potere di decidere per essi*” (cfr. art. 12 TUSP) sono, comunque, gravati da doveri puntualmente correlati alla sussistenza del controllo pubblico, che si concretizzano nel rigoroso esercizio di obblighi di vigilanza in funzione della piena osservanza dei vincoli normativi.

Ebbene, la Sezione deve constatare come la decisione, assunta dal Consiglio comunale di Fermo con la citata d.C.C. n. 25/2024, appaia carente di qualsivoglia autonomo apprezzamento in merito alle circostanze legittimanti l’operazione societaria; peraltro, la stessa deliberazione del Consiglio di amministrazione di CIIP n. 64/2024, cui fa integralmente riferimento la deliberazione del consiglio comunale, non fa che rinviare, a sua volta, alla copiosa documentazione allegata alla citata deliberazione del CdA di CIIP 64/2024, predisposta dai diversi soggetti all’uopo incaricati dalla stessa CIIP spa. Al riguardo, si evidenzia che il predicato dell’indispensabilità, legato alle partecipazioni coerenti con i fini istituzionali dell’Ente, deve essere individuato sotto il profilo dell’infungibilità dello strumento societario rispetto ad altre differenti forme organizzative e della stretta necessità dell’attività svolta dalla partecipata rispetto al conseguimento della *mission* istituzionale (Sez. reg. contr. Campania, delibera n. 100/2024/PASP). Da questo punto di vista, è possibile osservare che il Comune di Fermo, unitamente agli altri enti locali facenti parte dell’ATO n. 5 Marche Sud, ha già fatto ricorso ad un organismo societario, appunto CIIP Spa, in quanto affidatario del servizio idrico integrato. Dunque, come verrà esplicitato anche nei successivi paragrafi (v. *infra* § 3.2, 3.3, 3.4), nella deliberazione consiliare in argomento non sembrano potersi rinvenire adeguati elementi giustificativi del ricorso a questo ulteriore organismo societario a partecipazione pubblica, di cui l’Amministrazione comunale autorizza l’acquisizione.

3.2 “Vincoli di scopo” e “vincoli di attività” (art. 5, comma 1 e art. 4 TUSP)

Nella materia delle partecipazioni pubbliche trova applicazione il principio della funzionalizzazione della capacità negoziale della pubblica amministrazione allo scopo istituzionale, sicché, nel declinare il contenuto dell'onere motivazionale posto in capo all'Amministrazione, l'art. 5, comma 1, TUSP esige, innanzitutto, una analitica motivazione *“con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4”*. Il combinato disposto dei commi 1 e 2 dell'articolo 4 del TUSP individua per le partecipazioni societarie degli enti pubblici un «vincolo di scopo pubblico» e un «vincolo di attività» (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 86/2022). In particolare, l'art. 4 del TUSP introduce un “vincolo di scopo” al comma 1 – ai sensi del quale *“Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società”* – cui si accompagna al comma 2 un “vincolo di attività” in base al quale le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle seguenti attività: a) produzione di un servizio di interesse generale; b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra PA; c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica o di un servizio d'interesse generale, attraverso un contratto di partenariato; d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, o allo svolgimento delle loro funzioni; e) servizi di committenza. Le disposizioni dell'art. 4 del TUSP – cui fa puntuale rinvio l'art. 5, comma 3 del TUSP ai fini della pronuncia di cui trattasi – costituiscono norme espressive di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 201/2022; Corte dei conti, Sezione regionale controllo Emilia-Romagna, deliberazione n. 110/2022/PAR).

Con riferimento alla verifica della “stretta inerenza” dell'acquisizione della partecipazione di cui trattasi con le finalità istituzionali del Comune, la Relazione per l'adempimento degli oneri di motivazione analitica ex art. 5 D. Lgs. 175/2016, trasmessa con nota CIIP del 23/05/2024, precisa che *“la CIIP s.p.a. è una società in*

house, a totale partecipazione pubblica locale, affidataria secondo il modello in house providing della gestione del servizio idrico integrato (SII), conferitole dalla competente A.A.T.O. n. 5 Marche Sud, per il periodo 2008-2047. Il mantenimento della partecipazione di CIIP è considerato indispensabile ai fini del perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente locale". Inoltre, la medesima Relazione indica che "Dall'analisi dei contratti attivi del Gruppo SATO (cfr. all. 2.6. dell'All. 2) emerge che il settore di principale di attività esercitata è quello del settore idrico, per contratti di manutenzione e di lavori su impianti idrici e fognature per circa l'ottanta per cento del fatturato (periodo di riferimento 2020-2024)" e riferisce, altresì, che "l'operazione prospettata prevede che SATO S.r.l. operi per soddisfare, a sua volta, necessità operative dirette di CIIP, secondo il modello in house providing ai sensi e per gli effetti dell'art. 7 D.Lgs. 36/2023, per il quale il controllato secondo le modalità in house providing si rivela privo di potere negoziale a fronte dell'esercizio del controllo analogo da parte del controllante (Corte di Giustizia II, 19 aprile 2007 C-295/05), ponendosi le basi per l'esito positivo della successiva valutazione di sostenibilità finanziaria e convenienza economica. Al termine delle operazioni CIIP risulterà titolare della totalità delle quote di SATO e procederà alla modifica dello statuto secondo le condizioni previste dall'art. 16 D.Lgs. 175/2016. SATO in tale prospettiva sarà un soggetto che svolge attività di produzione di beni e servizi, ausiliario a CIIP titolare di affidamento di servizio pubblico" (cfr. Relazione ex art. 5 del d. lgs. 175/2016, pagg. 28 e 29).

Al riguardo, si deve constatare, tuttavia, che nello schema di Statuto della società SATO a seguito dell'operazione prospettata (allegato alla nota di CIIP in data 23/05/2024), non si fa alcun espresso riferimento al modello in *house providing* né alle disposizioni del TUSP; in particolare, la deliberazione consiliare n. 25/2024 non fa menzione dell'osservanza dell'art. 16 del TUSP né degli adempimenti previsti dal d.lgs. 201/2022 (recante "Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica"; cfr. in particolare artt. 14 e 17), per cui non emerge chiaramente in quali termini si porrebbe, rispetto ai predetti adempimenti, il prospettato "rinforzamento industriale". Inoltre, l'oggetto sociale delineato dal predetto schema di statuto SATO a seguito dell'operazione prospettata (v. art. 3) è notevolmente più esteso dell'oggetto sociale di CIIP spa, focalizzato sul servizio idrico, e mostra un amplissimo perimetro di attività (con riferimento, tra l'altro, a distribuzione di energia termica ed elettrica e impianti fotovoltaici, gestione di reti di telecomunicazioni, manutenzione di impianti

di distribuzione di carburanti e lubrificanti, manutenzione delle reti anche stradali, degli edifici pubblici e dei parchi pubblici, aree pubbliche) che sembra smentire la logica dell'operazione nel senso del "*rinforzamento industriale*" di CIIP oltre a porre in dubbio la coerenza dell'operazione con l'art. 2361, primo comma, del codice civile. Per altro aspetto, sul versante organizzativo e della eventuale *governance* del gruppo SATO a seguito della prospettata operazione, appaiono poco comprensibili, in relazione all'eventuale acquisto di una società in mano pubblica, le indicazioni contenute nella documentazione disponibile secondo cui: "*Il Promittente Venditore si impegna a far sì che il Direttore Generale di SATO prosegua la propria attività per almeno tre anni da fine mese di calendario successivo alla Data del Closing*" (cfr. art. 4 dello schema del contratto preliminare di compravendita delle quote societarie allegato alla nota di CIIP in data 23/05/2024). Tali indicazioni non sembrano coerenti con la logica del controllo pubblico, cui guarderebbe la prospettata operazione, oltre che con alcune delle correlate norme del TUSP, poiché il reclutamento del personale delle società a controllo pubblico, per effetto del richiamo operato dall'art. 19, co. 2, TUSP, deve avvenire secondo principi, anche di derivazione europea, di trasparenza, pubblicità e imparzialità nonché con modalità conformi ai principi di cui all'art. 35, comma 3, del d.lgs. n. 165/2001.

Ciò detto, e in disparte le dinamiche statutarie relative al futuro eventuale assetto societario, deve rimarcarsi che, in concreto, per come viene descritta nella documentazione complessivamente pervenuta da CIIP e da alcuni degli enti locali interessati, la decisione posta all'attenzione di questa Sezione è una scelta discrezionale assunta dalla CIIP (già affidataria in regime di *in house providing* del S.I.I. nell'ambito dell'ATO n. 5 Marche Sud) e autorizzata dal Consiglio comunale di Fermo in vista di un "*rinforzamento industriale*" della stessa CIIP, in assenza di qualsivoglia autonomo apprezzamento, da parte del suddetto Consiglio comunale, circa le condizioni legittimanti l'operazione societaria (v. *supra* § 3.1). Nell'orizzonte dei vincoli di scopo e di attività, la Sezione rileva che la deliberazione del Consiglio comunale di Fermo 25/2024 non dà contezza dei presupposti di stretta necessità dell'acquisto di una ulteriore partecipazione societaria in mano pubblica: tale acquisto viene approvato dall'Ente locale con generico riferimento al "*rinforzamento industriale*" di CIIP, società che già dovrebbe essere nelle condizioni di gestire il

servizio in quanto, viceversa, non si giustificerebbe il perdurare dell'affidamento alla stessa CIIP da parte dell'EGATO (autorità d'ambito cui fanno riferimento gli stessi Comuni soci di CIIP). In proposito, la Sezione evidenzia quanto segue:

- la gestione di ogni partecipazione detenuta dall'Amministrazione locale, deve essere costantemente accompagnata dal diligente esercizio di quei compiti di vigilanza (es., sul corretto funzionamento degli organi societari, sull'adempimento degli obblighi scaturenti dalla convenzione di servizio, sul rispetto degli standard di qualità ivi previsti), d'indirizzo (es., attraverso la determinazione degli obiettivi di fondo e delle scelte strategiche) e di controllo (es, sotto l'aspetto dell'analisi economico finanziaria dei documenti di bilancio e della verifica dell'effettivo valore della partecipazione detenuta) che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse) e la qualità di socio comportano (cfr. Sezione regionale controllo Veneto, delibera n. 182/2019/PRSE);
- considerato che le caratteristiche dell'operazione in esame comporterebbero, di fatto, l'acquisizione in mano pubblica di un nuovo ulteriore organismo societario, giova ricordare che *“le finalità di contenimento della spesa pubblica che innervano il TUSP devono rappresentare principio generale volto ad indirizzare l'operato delle Amministrazioni non solo nell'attività di razionalizzazione delle partecipazioni ex art. 20 TUSP [...], ma anche in sede di costituzione ex novo di una società; anzi, pare logico ritenere che proprio detta sede sia il terreno di elezione dello spirito informatore del TUSP”* (cfr. Sezione regionale controllo Toscana, delibera n. 24/2024/PASP).

D'altronde, con la delibera n. 25/2024 il Consiglio comunale di Fermo autorizza un'acquisizione societaria facendo generico riferimento ad un *“rinforzamento industriale”* di CIIP, mentre l'organizzazione del servizio idrico risulta, invece, essere già stata declinata mediante i sopra richiamati atti adottati in sede di ATO n. 5 Marche Sud, quindi la scelta di adoperare una singola società pubblica, quale gestore unico *in house* del S.I.I., è già stata effettuata in quella sede con riferimento alla stessa CIIP (*v.*, in particolare, convenzione di affidamento sottoscritta tra Ente d'Ambito e CIIP spa in data 10/07/2018 e reperibile sul sito *internet* di CIIP spa - Trasparenza - Atti generali). L'eventuale ulteriore acquisizione societaria in oggetto evidenzia criticità di carattere funzionale poiché appare in grado di

frustrare in origine proprio l'unicità della gestione del servizio idrico cui è preordinato l'affidamento *in house* già in essere nel quadro delle disposizioni del d.lgs. 152/2006 (recante "Norme in materia ambientale"; v. art. 147 e ss.) e delle norme di razionalizzazione della spesa recate dal TUSP e mirate alla riduzione delle partecipazioni societarie. Ne consegue che non può invocarsi, da parte dell'Ente locale, il menzionato progetto di "rinforzamento industriale" quale giustificazione della acquisizione di una ulteriore società laddove, appunto, vi è già una società interamente pubblica affidataria del servizio con un oggetto sociale precipuamente focalizzato sulla gestione del medesimo servizio (cfr. art. 4 Statuto di CIIP spa trasmesso con comunicazione della stessa società in data 23 maggio 2024). In ragione di quanto fin qui esposto, la Sezione rileva, altresì, quanto segue:

- la deliberazione n. 25/2024 del Consiglio comunale di Fermo non tiene conto del fatto che il d.lgs. n. 175/2016, nell'esigere dagli enti pubblici l'adozione di piani di ricognizione e di misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute (cfr. in particolare, art. 20 TUSP), implica, *a fortiori*, l'assoluta eccezionalità dell'acquisizione di ulteriori nuove partecipazioni di qualsivoglia natura, specialmente quando già ve ne siano, come nel caso di cui trattasi;
- l'operazione societaria in argomento appare in contrasto con il divieto posto dall'art. 20, comma 2, lett. c) del TUSP e risulta, comunque, incoerente con gli stessi principi ispiratori del TUSP (cfr., in particolare, art. 1, comma 2; art. 4, commi 1 e 2, TUSP).

3.3 Adempimento dell'onere di motivazione sulla "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". Adempimento relativo all'indicazione, qualora l'Amministrazione sia un ente locale, che "lo schema di atto deliberativo" sia stato sottoposto "a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate" (art. 5, comma 2, TUSP).

L'art. 5, comma 2 del d.lgs. n. 175/2016 dispone quanto segue: "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.”.

Sotto il primo profilo è possibile constatare che il provvedimento consiliare si limita a precisare che *“non risultano incoerenze sotto il profilo della normazione europea degli aiuti di stato, a partire dal fatto che questa Amministrazione non è chiamata a contribuire alcuna”*. La *“Relazione per l’adempimento degli oneri di motivazione analitica ex art. 5 D. Lgs. 175/2016”* (paragrafo III.5 – *Rispetto della coerenza con riferimento alla normativa europea e in materia di aiuti di stato ex art. 5 2° co. D.Lgs. 175/2016*) contiene l’affermazione – di non agevole interpretazione, considerato che CIIP è la parte *“acquirente”* (v. *infra*) – in base alla quale *“l’operazione non comporta necessità di copertura finanziaria da parte dell’ente locale socio di CIIP o di CIIP”* (cfr. *Relazione ex art. 5 del d.lgs. 175/2016, pag. 89*); tale affermazione, peraltro, sembra mal conciliarsi con quanto indicato dalla documentazione disponibile (v., tra l’altro, *“Term Sheet”* e schema di contratto preliminare di compravendita) nella quale vengono indicate spese di rilevante ammontare che CIIP dovrebbe eventualmente sostenere per l’acquisto delle quote societarie (v. *infra* § 3.4). Sul punto, si rileva come non appaiano esaustive le argomentazioni a sostegno della compatibilità dell’operazione con il diritto dell’Unione europea fornite dalla deliberazione consiliare in esame. La decisione dell’Amministrazione comunale sembra ignorare la rilevanza e le conseguenze dell’intervento pubblico nelle dinamiche societarie (di una realtà, peraltro, già esistente), considerato che l’operazione potrebbe condurre all’eventuale acquisto di un gruppo societario interamente posseduto da privati. Occorre sottolineare che la valutazione dell’Amministrazione in merito alla compatibilità dell’intervento con le norme dei Trattati europei e con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (artt. 107 e 108 TFUE), deve essere supportata da un’adeguata attività istruttoria, tesa ad evidenziare l’assenza di potenziali rischi di lesione della concorrenza che il legislatore intende presidiare (cfr. *ex plurimis*, Corte Cost., sentenza n. 142 del 2018; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 77/2023/PASP e n. 61/2024/PASP). Al riguardo, la Sezione rileva che dalla deliberazione consiliare all’esame non si evince neppure il complessivo esborso finanziario necessario per l’acquisto della partecipazione, esborso che, comunque, andrebbe a gravare sulle finanze pubbliche, in considerazione della

natura di CIIP quale organismo *in house* interamente partecipato da enti locali e finalizzato all'erogazione di un servizio pubblico essenziale.

In questo ambito si fa presente, altresì, che la delibera dell'Ente di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta, contestualmente all'invio alla Sezione di controllo competente, deve essere trasmessa anche «*all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287*».

Con riferimento al secondo aspetto, ossia la consultazione pubblica, nella deliberazione consiliare n. 25/2024 viene dato atto che *“lo schema di atto deliberativo è stato sottoposto a forme di consultazione pubblica ai sensi dell'art. 5 D.Lgs. 175/2016 mediante pubblicazione all'albo pretorio del Comune dal 9 al 17 aprile 2024”*.

3.4 Adempimento degli oneri di motivazione analitica con riguardo alla “sostenibilità finanziaria”, alla “convenienza economica” e alla “compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa” (art. 5, commi 1 e 3, TUSP).

La sostenibilità finanziaria, come osservato dalle Sezioni riunite di questa Corte, *“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”* (deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG).

Sotto il profilo oggettivo, la sostenibilità finanziaria sottende la capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale, l'equilibrio economico-finanziario attraverso l'esercizio delle attività che ne costituiscono l'oggetto sociale. Questa deve essere puntualmente analizzata da parte dell'amministrazione procedente. In tal senso, le Sezioni riunite, nella più volte menzionata deliberazione n. 16/SSRRCO/2022/QMIG, hanno osservato come l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione delle partecipazioni dovrebbe essere, quantomeno, suffragato dallo sviluppo di un approfondito *business plan* (o di forme analoghe di analisi di fattibilità) dell'attività di impresa che si intende espletare, accompagnato da apposite note esplicative che ne esponano le ipotesi di

sviluppo (es. natura dei ricavi e relativa struttura, evoluzione dei costi, indicatori di bilancio quali redditività, liquidità ed indebitamento).

Per quanto attiene, poi, al profilo soggettivo, la sostenibilità finanziaria dell'operazione di costituzione della società o di acquisto delle partecipazioni deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'amministrazione precedente, al fine di vagliare la compatibilità dell'investimento iniziale e dei possibili successivi trasferimenti all'organismo societario con la situazione finanziaria dell'ente (ci si riferisce, ad esempio, alla possibilità per l'ente di procedere ad effettuare i necessari accantonamenti, ai sensi dell'art. 21 TUSP, in caso di perdite registrate dalla società).

E', parimenti, importante verificare che la motivazione analitica dell'atto deliberativo esterne le ragioni di convenienza economica sottese alla scelta di fare ricorso allo strumento societario; in questo ambito, la magistratura contabile ha fatto anche richiamo ad una nozione di convenienza economica – adoperata in tema di contratti di concessione e di operazioni di partenariato – che descrive la stessa come la capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito (cfr. deliberazione n. 16/SSRCO/2022/QMIG). Dunque, occorre siano motivati la funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia) e il corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità) (cfr. Sez. reg. contr. Toscana, delib. n. 227/2022/PASP; Sez. reg. contr. Molise, n. 186/2022/PASP; Sez. reg. contr. Lombardia, delib. n. 194/2022/PASP).

In questo ambito, è bene, poi, ricordare come le Sezioni riunite di questa Corte abbiano avuto modo di precisare che *“lo scrutinio dell'atto deliberativo è teso ad accertare che l'istruttoria dell'Amministrazione abbia confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendosi conto della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l'uno o l'altro strumento, mediante un calcolo dettagliato dei costi e dei benefici di ciascuno di essi”* (Sezioni riunite, delibera n. 16/2022/QMIG). In tal senso, la valutazione di convenienza economica non si riduce alla dimostrazione di redditività dell'investimento nella prospettiva lucrativa, ma implica che la motivazione dell'atto 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), anche attraverso il raffronto con soluzioni gestionali diverse (Sezioni riunite, delibera n. 27/2022/PASP).

Ciò posto, in riferimento ai richiamati oneri motivazionali, la deliberazione consiliare in argomento rinvia, massicciamente, alla più volte citata delibera del Consiglio di amministrazione n. 64 del 21 marzo 2024 ed ai relativi allegati, nonché alla "Relazione per l'adempimento degli oneri di motivazione analitica ex art. 5 D. Lgs. 175/2016", precisando che "il progetto portato all'attenzione non comporta onere/rischio di copertura finanziaria a cura della nostra Amministrazione, tanto più trattandosi di cd. partecipazione indiretta, ma che è in ogni caso deve essere approfondita debitamente la legittimità e sostenibilità finanziaria e convenienza economica dell'operazione, dovendosi apprezzare che:

- l'operazione comporta un oggettivo rafforzamento industriale, risultando individuati personale, competenze e know how che vanno ad integrare l'operatività di CIIP (cfr. par. I e par. III. 4);
- è rispettato il vincolo tipologico, apprezzandosi anche l'ottica di risparmio che guida il riassetto della governance della società target (cfr. par. III.1. del documento);
- è rispettato il vincolo di scopo e attività, in quanto la società target va ad integrarsi con l'operatività di CIIP ed è titolare in ogni caso di competenze e capacità dimostrate anche nell'esecuzione dei contratti in corso con Comuni dell'ambito territoriale di riferimento, apprezzandosi l'ottica di risparmio che il modello in house providing consente di raggiungere (cfr. par. III.2.)
- in tal senso, l'operazione comporta l'emersione di risparmi pari a euro 2.145.000,00 annui (cfr. par. III.3.1.1./3.1.4 del documento);
- l'operazione è stata sottoposto a ben due diverse analisi di sensitività (cfr. par. III.3.2.3. del documento);
- la società target è già oggi in grado di sostenere con la propria operatività l'esborso per la sua acquisizione, come da apposita relazione allegata (cfr. par. III. 3 e all. 1.7. al verbale 61/2024 di CIIP)
- non risultano incoerenze sotto il profilo della normazione europea degli aiuti di stato, a partire dal fatto che questa Amministrazione non è chiamata a contribuzione alcuna (par. III.5.)".

Il suddetto provvedimento consiliare afferma, altresì, *“di condividere e fare proprie le motivazioni tutte sottese all’acquisizione da parte di CIIP spa del 100% delle quote della Società SATO srl secondo l’iter illustrato, motivato e descritto nella delibera del CdA n. 64 del 21/03/2024 e relativi allegati, cui si rinvia integralmente”*. Nell’ambito della documentazione disponibile, la Relazione ex art. 5 d.lgs. 175/2016 (paragrafo III.4. *Rispetto del parametro in materia di efficienza, efficacia ed economicità* – pagg. 87-88), nell’indicare i *“vantaggi dell’acquisizione delle quote del Gruppo SATO”*, fa riferimento, tra l’altro, ai seguenti aspetti: *“apporto di capacità, conoscenze e professionalità anche nei lavori complessi [...] Maggiore efficienza nello svolgimento dei lavori e manutenzioni, in ragione principalmente dello strumento societario e del notevole risparmio di tempo conseguente all’eliminazione delle procedure di gara; [...] La rapidità di esecuzione degli interventi pubblici aumenta significativamente velocità ed effetti economici generati sul territorio di riferimento; [...] Gli interventi eseguiti saranno pianificati e realizzati con tempistiche certe e sicuramente più brevi, con ricadute significative sul benessere delle collettività, sulla qualità della vita, sui livelli di attività economica del territorio, sull’efficienza del sistema economico-sociale; [...] La riduzione dei tempi di esecuzione degli interventi determina una conseguente diminuzione degli oneri finanziari connessi al reperimento delle risorse occorrenti; [...] L’utilizzo della società in house consente una verifica delle lavorazioni più efficace, con conseguente riduzione del rischio di errori o rallentamenti delle lavorazioni e un significativo miglioramento della qualità della lavorazione o manutenzione”*. Sul punto, come verrà precisato anche nelle successive considerazioni di questa Sezione, si rileva come le caratteristiche dell’operazione appaiano inconciliabili con le regole dell’evidenza pubblica derivanti dal diritto *“eurounitario”* ed, in particolare, con le disposizioni del TUSP indirizzate alla promozione della concorrenza e alla riduzione delle partecipazioni pubbliche; inoltre, sussisterebbero anche ulteriori profili di efficienza, economicità e convenienza dell’operazione da valutarsi in relazione all’inevitabile emersione dei costi correlati al mantenimento di un nuovo organismo in mano pubblica, ma di tale aspetto, e dei correlati profili di spesa, la deliberazione consiliare in esame non sembra tener conto.

Ulteriori argomentazioni in ordine alla sostenibilità finanziaria e convenienza economica dell’operazione sono contenute sempre nella menzionata Relazione predisposta da CIIP spa per l’adempimento degli oneri

motivazionali di cui all'art. 5 del D.lgs. 175/2016 (paragrafo III.3. *Rispetto dei parametri relativi alla sostenibilità finanziaria e convenienza economica ex art. 5 1° co. D.Lgs. 175/2016 – pag. 32 e ss.*). In ordine alla convenienza economica dell'operazione, la suddetta Relazione precisa: *“CIIP indice annualmente numerose gare per l'esecuzione di manutenzioni alla rete acquedottistica e fognatura, oltre agli interventi sui depuratori, alcuni dei quali necessitano di profonde manutenzioni straordinarie. CIIP per i lavori di una certa complessità si avvale di imprese reperite tramite procedure ad evidenza pubblica e quindi stipulando contratti di appalto. Lo svolgimento delle gare comporta spesso ritardi nell'esecuzione degli interventi e contestazioni e riserve da parte delle imprese esecutrici, che si traducono in maggiori costi di realizzazione dei lavori e ritardi nella riparazione del guasto o nella messa in funzione dell'opera. Inoltre, la predisposizione del bando e l'espletamento della procedura necessita di tempi a volte in contrasto con l'urgenza di eseguire in tempi rapidi la manutenzione o il ripristino della fornitura”*. Tale operazione, secondo quanto indicato nella Relazione ex art. 5 d.lgs. 175/2016, genererebbe quindi:

- *“risparmi nella predisposizione e gestione dei bandi di gara” e “risparmi dell'abbattimento dei potenziali contenziosi”* in quanto *“L'affidamento diretto alla propria società in house è in grado di abbattere drasticamente i contenziosi in fase di gara e, soprattutto quelli potenziali che si possono verificare nell'esecuzione dei lavori [...]”*.
- *“risparmi derivanti dall'abbattimento del cd. “giusto margine di profitto”*. Sul punto, secondo quanto riferito nella citata Relazione ex art. 5 d.lgs. 175/2016, *“L'acquisizione dell'appaltatore consente il vantaggio economico conseguente al risparmio dell'“intermediazione”, quantificabile nell'utile d'impresa dell'appaltatore. Il Gruppo SATO ha svolto nel quadriennio precedente per conto di CIIP mediamente euro 1.600.000 annui per lavori ed euro 970.000 annui per manutenzioni. In considerazione della struttura tecnica e organizzativa del Gruppo SATO, è ipotizzabile incrementare l'importo degli affidamenti alla nuova SATO in house, fino ad almeno euro 14.000.000 per affidamenti diretti di lavori ed euro 4.000.000 per affidamenti diretti di manutenzioni, per un totale di euro 18.000.000 annui, con un incremento rispetto all'importo medio degli affidamenti a gara nel triennio 2021-2023 di circa 15.500.000. Sul totale degli*

affidamenti diretti da parte di CIIP alla nuova SATO in house che, come sopra indicato, si attesterebbe a regime a complessivi euro 18.000.000, la società CIIP, socia totalitaria della nuova SATO, avrà un risparmio a regime, dovuto al cosiddetto giusto margine di profitto, di almeno il 12%, pari ad euro 2.160.000 annui”

- *“risparmi derivanti dalla velocità dell’esecuzione”. Su questo fronte la suddetta Relazione indica, tra l’altro, che “L’operatività di SATO, oltre a portare in dote significative competenze sulle lavorazioni più complesse, svolgendosi sul territorio di riferimento e caratterizzandosi per una conoscenza approfondita delle lavorazioni da effettuare e delle reti, è in grado di far sì che le reti possano giungere o tornare all’operatività in tempi molto rapidi, permettendo la messa in funzione o il ripristino per la tariffazione in un lasso di tempo inferiore. La misura economica dei risparmi di tempi e di spese, relativi alla presente fase di esecuzione, non è di facile analisi ed esposizione, ma può essere ragionevolmente stimata prudenzialmente in almeno lo 0,5% dell’importo dei lavori affidati. [...]”.*

Sul versante della sostenibilità economico-finanziaria, la Relazione ex art. 5 d.lgs. 175/2016 precisa, inoltre, che *“Dalle analisi previsionali risulta che la società mantiene un equilibrio economico, finanziario e patrimoniale senza registrare disequilibri né esigenze di ulteriori apporti di capitale da parte del socio. Il piano economico-patrimoniale [...] e quello finanziario restituiscono una società, la nuova SATO SRL in house, in ottima salute, con utili netti medi di periodo superiori a euro 1.500.000, una politica degli investimenti adeguata alle nuove lavorazioni affidate, un indebitamento finanziario nullo e una posizione finanziaria netta sempre positiva. Inoltre, il cash flow per tutto il periodo di analisi è sempre adeguatamente in grado di sopperire alle necessità finanziarie della società. L’EBTDA medio del periodo 2024-2030 si attesta al 15,5%, l’EBIT medio al 12,8% e gli utili netti medi al 9,1% [...]”.*

In relazione a tutto quanto precede – ferme restando le osservazioni già svolte nei sopra riportati paragrafi – questa Sezione rileva la non conformità della deliberazione consiliare in argomento e dell’operazione societaria

complessivamente considerata alle norme del TUSP e, in particolare, all'art. 5 del TUSP, con riguardo ai profili di seguito rappresentati.

Innanzitutto, la citata deliberazione consiliare non fornisce una motivazione analitica della decisione assunta ai sensi dell'art. 5 TUSP e non prende in considerazione, neppure succintamente, gli aspetti normativamente previsti, ma appare unicamente indirizzata ad approvare valutazioni istruttorie contenute in documenti e atti adottati dalla società CIIP spa (delibera n. 64/2024 del CdA di CIIP e relativi allegati, tra cui la succitata Relazione per l'adempimento degli oneri di motivazione analitica ex art. 5 del d.lgs. 175/2016). In proposito, questa Sezione sottolinea come tali valutazioni non possano, in ogni caso, sollevare l'amministrazione procedente dal suo specifico obbligo istituzionale di vagliare la congruità e la convenienza economico-finanziaria dell'operazione, sia in considerazione delle risorse pubbliche utilizzate per l'acquisizione societaria, sia in considerazione delle ricadute sulla collettività amministrata delle scelte gestionali effettuate. Nello stesso senso, si evidenzia che la motivazione del provvedimento costituisce *"il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo (art. 3 della l. 241/1990) e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile"* (cfr. Consiglio di Stato sez. VI, 20/12/2021, n.8449; TAR Lazio, 26/04/2024, n. 8243). Da questo angolo visuale, si osserva che nella deliberazione consiliare in argomento non sono rinvenibili idonee motivazioni a fondamento dell'acquisto della partecipazione societaria: infatti, a fronte del carattere necessariamente eccezionale del ricorso allo strumento societario - strumento che, nel caso di specie, risulta già essere stato adoperato mediante CIIP quale gestore unico del servizio idrico - il citato provvedimento consiliare non offre adeguate argomentazioni a sostegno dell'indispensabilità e dell'infungibilità dell'ulteriore acquisizione societaria di cui trattasi. Si osserva, altresì, che nel dispositivo della delibera consiliare n. 25/2024, manca una chiara e puntuale determinazione dell'oggetto dell'eventuale acquisizione societaria e degli eventuali correlati importi di spesa a carico della parte *"acquirente"* CIIP spa (v. *infra*).

Anche sotto il profilo della sostenibilità oggettiva dell'operazione la deliberazione consiliare in esame non fornisce informazioni, rinviando massicciamente ad altra documentazione, condividendo e facendo proprie *"le*

motivazioni tutte sottese all'acquisizione da parte di CIIP spa del 100% delle quote della Società SATO srl secondo l'iter illustrato, motivato e descritto nella delibera del CdA n. 64 del 21/03/2024 e relativi allegati, cui si rinvia integralmente". Ad ogni modo, molta parte delle motivazioni addotte dalla richiamata documentazione circa la convenienza dell'operazione appare essenzialmente riconducibile a proiezioni relative a risparmi di tempo e di costo che deriverebbero dal mancato ricorso a gare pubbliche per effetto del nuovo prospettato assetto di CIIP e SATO, da realizzarsi mediante una complessa operazione societaria anche mediante scissione parziale e proporzionale di una società del gruppo SATO. In tal senso, nell'ambito della analisi dell'operazione per il rafforzamento industriale di CIIP s.p.a., la Relazione ex art. 5 d.lgs. 175/2016 afferma che *"l'assunto principale del piano è l'utilizzo di una società in house per svolgere le lavorazioni che annualmente CIIP appalta [...]"*. Tuttavia, le argomentazioni fornite sul punto non sembrano coerenti con il diritto "europolitano" e, in particolare, con l'impianto normativo dello stesso d.lgs. n. 175/2016 espressamente indirizzato anche *"alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato"*. Nella medesima prospettiva, anche la stessa acquisizione societaria autorizzata dal Consiglio comunale di Fermo con deliberazione n. 25/2024 appare elusiva delle regole di evidenza pubblica in quanto al predetto *"rafforzamento industriale"* CIIP SpA approderebbe tramite l'acquisto di organismi societari interamente posseduti da privati senza far luogo a procedure ad evidenza pubblica, giacché di tali procedure la citata deliberazione consiliare non fa menzione. Circa le modalità di individuazione delle società da acquisire, la delibera del CdA di CIIP 64/2024 riferisce, tra l'altro, che *"l'indagine è stata rivolta da CIIP al mondo degli operatori economici che agiscono in qualità di appaltatori nel settore del SII del territorio di riferimento, per individuare l'Impresa target nella società SATO S.r.l. e SATO ESCO S.r.l., con sede in Ascoli Piceno (AP), caratterizzato da esigenze di ricambio generazionale e quindi anche interessato a vagliare l'ipotesi di una operazione funzionale a mettere CIIP nelle condizioni di esercitare un imperio integrale sulle stesse."* (in senso analogo alla delibera CIIP 64/2024 anche l'annessa relazione ex art. 5 d.lgs. 175/2016 a pag. 9). Tuttavia, la delibera consiliare 25/2024 del Comune di Fermo non dà contezza del previo esperimento di una procedura ad evidenza pubblica volta a pervenire all'acquisizione societaria in parola. Occorre sottolineare che il procedimento ad evidenza pubblica rappresenta lo

strumento per assicurare il corretto svolgimento della concorrenza tra gli operatori del mercato che offrono lavori, servizi e forniture alla pubblica amministrazione, quale proiezione dei capisaldi sovranazionali di libertà di stabilimento, di merci e di servizi (v., tra l'altro, art. 26, comma 2 TFUE) ed a garanzia della trasparente, imparziale ed economica gestione delle risorse pubbliche.

La deliberazione consiliare n. 25/2024 manca, comunque, di illustrare le ragioni del mancato ricorso a soluzioni alternative al fine di operare il "*rinforzamento industriale di CIIP SpA*", tenuto conto, peraltro, che trattasi di società interamente pubblica affidataria "*in house*" del servizio idrico integrato: in particolare, la deliberazione consiliare non dà contezza dei presupposti di stretta necessità - a fronte della gestione unica del S.I.I. già affidata a CIIP spa - dell'acquisto di una ulteriore partecipazione societaria in mano pubblica. Pur guardando l'iniziativa al "*rinforzamento industriale*" di CIIP (e, tra l'altro, all'innesto di personale nel ciclo produttivo di CIIP, secondo quanto indicato nella delibera CdA CIIP 64/2024), la deliberazione consiliare n. 25/2024 non fornisce - nella prospettiva del menzionato "*rinforzamento industriale*" - valutazioni significative sulla struttura organizzativa di CIIP, sui relativi costi di funzionamento, sulle politiche di gestione del personale, sugli interventi di razionalizzazione organizzativa e di riduzione di costi della stessa CIIP, cui andrebbero ad aggiungersi quelli relativi alla nuova eventuale società in mano pubblica. In particolare, la citata delibera consiliare non fa menzione di un previo formale indirizzo o di una precedente direttiva dei soci pubblici a CIIP affinché quest'ultima attuasce un progetto di "*rinforzamento industriale*" mediante diretta acquisizione di un gruppo societario interamente posseduto da privati.

La d.C.C. n. 25/2024 si limita a recepire in maniera acritica un progetto di "*rinforzamento industriale*" mediante acquisto di un'altra società da parte della propria società CIIP senza motivare né valutare adeguatamente la sostenibilità dell'iniziativa e la sua compatibilità con l'ordinamento giuridico.

Il profilo della sostenibilità soggettiva dell'operazione viene affrontato in maniera oltremodo sommaria nella deliberazione consiliare di Fermo n. 25/2024 che si limita ad affermare che "*il progetto portato all'attenzione non comporta onere/rischio di copertura finanziaria a cura della nostra Amministrazione, tanto più trattandosi di cd. partecipazione indiretta*". La predetta deliberazione consiliare

non offre - nella prospettiva del citato *“rinforzamento industriale”* - dati rilevanti o informazioni significative relativamente alla situazione economico-finanziaria e patrimoniale di CIIP spa, nonostante la stessa, in base all'allegato schema di preliminare, rientri tra le “parti” dell'eventuale compravendita e verrebbe chiamata a sostenere spese di importo rilevante (v. *infra*). In particolare, la deliberazione consiliare di Fermo n. 25/2024 non esplicita, neppure indicativamente, l'ammontare dell'eventuale corrispettivo dovuto da CIIP per l'acquisizione delle partecipazioni societarie in oggetto, né appare esprimersi compiutamente su aspetti di assoluta rilevanza economico-finanziaria e patrimoniale per l'Ente locale. Eppure - secondo quanto indicato nel documento *“01_07_Relazione riserve di utili SATO”* allegato alla delibera del CdA CIIP spa n. 64/2024 e trasmesso dalla stessa CIIP con nota del 23/05/2024 (v. Relazione *“Debiti verso soci per distribuzione utili”*) - il gruppo SATO, che la CIIP spa intenderebbe acquisire, registrerebbe, tra l'altro, una componente di indebitamento derivante da *“debito vs. socio uscente [...] per distribuzione di utili ante 2022 dell'importo di euro 3.076.486,21 da saldare in n. 7 anni”*.

Con riferimento ai suindicati aspetti e, in particolare, con riferimento al *“debito vs. socio uscente per distribuzione di utili ante 2022”* (come individuato dalla suindicata documentazione) e alla congruità del prezzo di acquisto delle quote societarie, non viene espressa alcuna specifica considerazione nella delibera n. 25/2024 del Consiglio comunale di Fermo in termini di convenienza e di sostenibilità dell'operazione.

Dunque - considerata anche la mancanza, nella documentazione pervenuta, dei bilanci di esercizio 2023 ufficiali e definitivi sia di SATO sia di CIIP - non si comprende se e in che misura sia stata concretamente vagliata dall'Ente locale la sostenibilità e la convenienza del menzionato *“rinforzamento industriale”* a fronte dei significativi effetti di spesa che vi sono connessi e del fatto che, stante la natura di CIIP spa, le risorse che verrebbero impiegate per l'eventuale acquisizione sono pubbliche in quanto rientranti nelle disponibilità di un organismo totalmente partecipato da enti pubblici e finalizzato all'erogazione di un essenziale servizio pubblico. Inoltre, dalla suddetta deliberazione consiliare non emerge se ed in che misura, nell'ambito dell'operazione, sia stata prevista, a tutela della parte *“acquirente”* CIIP, la presentazione da parte del privato venditore di idonee garanzie

fideiussorie in relazione ad eventuali violazioni di legge od inadempimenti come anche in relazione all'eventuale insorgenza di sopravvenienze passive. Si rileva, altresì, che dalla deliberazione consiliare in esame non emerge se, nell'ambito dell'operazione, sia stata prevista una qualche garanzia o altra disposizione, a tutela della parte "acquirente" CIIP spa, che imponga al privato venditore l'estinzione dei debiti delle società prima dell'eventuale perfezionamento dell'acquisto delle relative quote societarie da parte di CIIP, sicché vi è il rischio che il gruppo societario privato, *rebus sic stantibus*, venga acquisito in mano pubblica rimanendo gravato delle suindicate passività (individuate dalla richiamata documentazione pervenuta alla Sezione), tenuto anche conto di quanto dichiarato nella Relazione "Debiti verso soci per distribuzione utili" (v. "01_07_Relazione riserve di utili SATO" allegata alla nota CIIP del 23/05/2024) in cui si afferma che "Per effetto della Scissione, il patrimonio di SATO SRL concorrerà in maniera determinante a costituire garanzia generica e/o fonte di rimborso dei debiti verso il socio uscente", nonché di quanto previsto dall'art 7 (rubricato "Distribuzione degli utili pregressi (debiti per dividendi)") dello schema di contratto preliminare di compravendita di quote societarie in cui si indica che "[...] Il Promissario Acquirente assume l'impegno affinché tale importo a titolo di debito nei confronti del Promissario Venditore sia versato da SATO in numero ... rate con cadenza ...[...]".

Pertanto, questa Sezione rileva come le caratteristiche dell'operazione societaria in esame non appaiano compatibili con la natura pubblica delle risorse utilizzate da CIIP SpA che non può - né tramite l'eventuale acquisto della società di cui diverrebbe unico socio né tantomeno in proprio - ritrovarsi gravata o essere chiamata a sostenere eventuali passività o debiti, di qualsivoglia natura, scaturenti da dinamiche societarie estranee all'interesse pubblico affidato alla cura di CIIP; sotto tale aspetto, il menzionato progetto di "rinforzamento industriale" mediante acquisizione societaria, oltre a rischiare lo sconfinamento nell'"abuso" dello strumento societario - essendo CIIP società *in house* già tenuta alla gestione di un servizio in regime di *in house* in forza di una convenzione con il competente EGATO - potrebbe comportare, dal punto di vista della gestione finanziaria dell'amministrazione locale, un utilizzo di risorse pubbliche elusivo del principio di universalità del bilancio che individua proprio nel sistema di bilancio dell'ente locale il contenitore, trasparente, di tutte le finalità e gli obiettivi di gestione, nonché di tutti

i relativi valori finanziari, economici e patrimoniali in funzione di una rappresentazione veritiera e corretta della complessa attività amministrativa svolta.

Sempre per quanto riguarda alcuni rilevanti profili finanziari dell'operazione, l'allegato "01_01_Relazione Valutazione SATO" ("Gruppo SATO - Valutazione complesso Aziendale" - 18/03/2024), annesso alla nota CIIP in data 23/05/2024, dopo aver premesso che *"La valutazione del Gruppo Sato, oggetto della presente relazione, rappresenta la stima del valore dell'azienda costituito dalle due società SATO SRL e SATO ESCO SRL, che rappresentano funzionalmente un gruppo unitario"* e che *"La data di riferimento della valutazione è il 31/12/2022"*, indica, tra l'altro, che *"Si è tenuto altresì conto nella valutazione del capitale economico, della situazione contabile al 30/09/2023 delle due società e del forecast al 31/12/2023 di SATO SRL, nonché dei prospetti contabili di scissione, tutti documenti fornite dal Gruppo SATO. Le considerazioni che seguono tengono conto dei documenti suddetti, al fine di confronto, verifica e conferma delle conclusioni raggiunte e per la stima della posizione finanziaria netta del Gruppo al 31/12/2023"* (pag. 7); all'esito della valutazione del complesso aziendale del citato gruppo la predetta relazione conclude indicando che *"si ritiene che il valore generale attribuibile al capitale economico del GRUPPO SATO alla data del 31 dicembre 2022, considerando altresì, ai fini di controllo, verifiche e conferma, come descritto nelle pagine precedenti, le situazioni economico-patrimoniali alla data del 31.12.2023, possa essere determinato in € 3.500.000 (tremilionicinquecentomila/00)"* (pag. 85). Dalla copiosa documentazione pervenuta può evincersi, inoltre, che, con riferimento al corrispettivo per la cessione delle quote societarie, *"le parti si danno atto che il Prezzo si collocherà fra un importo minimo di euro 3.300.000,00 e un importo massimo di euro 3.700.000,00"* (cfr. "Term Sheet" allegato alla nota di CIIP del 23/05/2024). Di tali importi di spesa non vi è alcuna indicazione nella deliberazione del Consiglio comunale di Fermo n. 25/2024.

In ragione di quanto fin qui rappresentato, la Sezione deve rimarcare le criticità scaturenti dalla genericità e dalla scarsa chiarezza di alcune considerazioni contenute nelle deliberazioni del Consiglio comunale di Fermo n. 25/2024 e del CdA di CIIP n. 64/2024, relativamente sia alla spesa occorrente per l'eventuale acquisizione societaria sia alla complessiva esposizione finanziaria che potrebbe generarsi in capo a CIIP spa e, quindi, sulle pubbliche finanze, per effetto dell'operazione in argomento.

Dai succitati atti deliberativi e dalla Relazione ex art. 5 d.lgs. 175/2016 emerge, tra l'altro, che:

- *“il progetto portato all'attenzione non comporta onere/rischio di copertura finanziaria a cura della nostra Amministrazione, tanto più trattandosi di cd. partecipazione indiretta”* (deliberazione n. 25/2024 del Consiglio comunale di Fermo);

- *la società target è già oggi in grado di sostenere con la propria operatività l'esborso per la sua acquisizione”* (delibera n. 25/2024 del Consiglio comunale di Fermo);

- *“come da Relazione di analisi della posta "Debiti verso soci per distribuzione utili" e attestazione circa la ragionevolezza della sostenibilità del debito redatta da società terza, in ogni caso SATO già nelle attuali condizioni è in grado di sostenere la remunerazione del prezzo di acquisto delle quote senza copertura finanziaria di CIIP”* (delibera n. 64/2024 del CdA di CIIP s.p.a.);

- *“l'operazione non comporta necessità di copertura finanziaria da parte dell'ente locale socio di CIIP o di CIIP”* (cfr. Relazione ex art. 5 d.lgs. 175/2016, pag. 89).

Da quanto sopra indicato può evincersi come la deliberazione adottata dal Consiglio comunale di Fermo (d.C.C. 25/2024) non abbia adeguatamente affrontato il tema della sostenibilità dell'iniziativa e non abbia individuato le spese che dovrebbero essere sostenute dalla società CIIP - quindi, con risorse pubbliche - in relazione all'eventuale acquisizione societaria; d'altra parte, il rinvio alla magmatica documentazione annessa alle citate deliberazioni del Comune (n. 25/2024) e del CdA di CIIP (n. 64/2024) non può ritenersi idoneo a suffragare una decisione di acquisto di una società in relazione alla quale il Consiglio comunale dell'Ente locale, socio della stessa CIIP, non sembra prendere in considerazione neppure i costi dell'operazione e del prezzo di acquisto delle quote societarie. Appare evidente che le argomentazioni poc'anzi riportate non solo non permettono di ricostruire, in modo univoco, i profili di spesa dell'operazione, ma generano ambiguità e perplessità circa le valutazioni di convenienza dell'operazione anche con riferimento, da una parte, allo stesso prezzo da pagare per acquistare le quote societarie e, dall'altra, al saldo del debito verso il socio uscente per distribuzione di utili ante 2022. Trattasi di profili di opacità che assumono rilevanza anche in considerazione delle seguenti criticità:

- l'eventuale acquisizione da parte di CIIP spa della totalità delle quote di società interamente partecipate da privati avverrebbe senza che la deliberazione

consiliare 25/2024 del Comune di Fermo abbia dato alcuna contezza del previo esperimento di un procedimento ad evidenza pubblica volto a pervenire all'acquisizione societaria in parola; peraltro, la predetta deliberazione consiliare non fa riferimento ad alcuna precedente specifica direttiva indirizzata dai soci pubblici a CIIP spa affinché quest'ultima attuasse un *"rinforzamento industriale"* mediante diretta acquisizione di organismi societari interamente posseduti da privati;

- l'eventuale assunzione di partecipazioni pubbliche esige la rigorosa osservanza del principio di legalità finanziaria che conforma l'azione amministrativa ed impone, altresì, un diligente esercizio degli ulteriori doveri cui è chiamato l'ente pubblico in qualità di socio; tuttavia, la deliberazione consiliare in esame non dà adeguata contezza della legittimità dell'eventuale spesa né del complessivo impegno finanziario gravante sulla società CIIP e della congruità della relativa provvista finanziaria, benché le risorse finanziarie di cui è titolare CIIP spa siano risorse pubbliche in quanto rientranti nelle disponibilità di un organismo totalmente partecipato da enti locali al fine dell'erogazione di un servizio pubblico. Da questo punto di vista, l'attribuzione a CIIP spa della cura di uno specifico interesse pubblico riferibile alla gestione del servizio idrico – cui si connette anche l'applicazione agli utenti di una *"Tariffa"* predisposta dall'EGA quale *"corrispettivo della gestione del SII che il Gestore avrà diritto di percepire"* (cfr. convenzione tra Ente d'Ambito e CIIP spa in data 10/07/2018, reperibile sul sito *internet* di CIIP) – porta a ritenere che le risorse finanziarie di cui è titolare CIIP, in quanto soggetto affidatario *in house* del S.I.I., restino nella esclusiva disponibilità della pubblica amministrazione ai fini del S.I.I. in una prospettiva strettamente funzionale alla gestione del pubblico servizio che – a prescindere dall'eventuale utilizzo di forme privatistiche come avvenuto, nella specie, con l'affidamento del S.I.I. a CIIP – deve rimanere ancorata ai principi costituzionali del buon andamento e dell'equilibrio di bilancio;
- tenuto conto delle informazioni sopra esposte così come desumibili dalla documentazione disponibile, le caratteristiche dell'operazione societaria in esame non appaiono compatibili con la natura pubblica delle risorse utilizzate

da CIIP SpA che non può – né tramite l'eventuale acquisto della società di cui diverrebbe unico socio né tantomeno in proprio – ritrovarsi gravata o essere chiamata a sostenere eventuali passività o debiti, di qualsivoglia natura, scaturenti da dinamiche societarie estranee all'interesse pubblico affidato alla cura di CIIP; anche su questo aspetto, la deliberazione consiliare n. 25/2024 del Comune di Fermo mostra carenze motivazionali risultando priva di specifici riferimenti, anche sintetici, alle condizioni che avrebbero condotto l'Amministrazione comunale a ritenere la menzionata acquisizione societaria indispensabile, legittima, conveniente e sostenibile, nella logica dell'interesse pubblico e del corretto utilizzo delle risorse pubbliche. Proprio sotto tale ultimo profilo, deve, altresì, constatarsi come la creazione da parte della pubblica amministrazione di nuovi soggetti di diritto privato – che nel caso in specie avverrebbe mediante acquisto di ulteriori società in mano pubblica – rischi di materializzarsi in un "abuso" della forma privatistica con la conseguente ineluttabile commistione tra regole pubblicistiche e norme di diritto comune che menoma la capacità autorizzatoria e rendicontativa del bilancio pubblico ed indebolisce il controllo sulle modalità di impiego delle risorse pubbliche, diminuendo anche la percezione e la riconoscibilità delle condizioni di efficienza o inefficienza del servizio (*cfr.*, in tal senso, Sezione regionale controllo Campania, delibera n. 104/2024/VSG);

- la scelta di assumere o mantenere partecipazioni presuppone, in capo all'ente pubblico, una prodromica valutazione di efficacia ed economicità, corollario del principio di buon andamento dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), oggi rafforzato, nella prospettiva della sana gestione finanziaria, dall'introduzione dell'obbligo dell'equilibrio di bilancio per tutte le amministrazioni pubbliche (*cfr.* artt. 81, 97 e 119 Costituzione; legge 24 dicembre 2012, n. 243). In tale contesto, appare generica e priva di valore sostanziale l'argomentazione contenuta dalla deliberazione consiliare in esame secondo cui *"il progetto portato all'attenzione non comporta onere/rischio di copertura finanziaria a cura della nostra Amministrazione, tanto più trattandosi di cd. partecipazione indiretta"*; infatti, per le ragioni già esposte, non può ritenersi priva di *"onere/rischio"* o scevra da profili di spesa ed effetti finanziari, da parte

delle amministrazioni comunali interessate, la scelta dell'acquisizione di un nuovo ulteriore organismo a partecipazione pubblica per il solo fatto che trattasi di partecipazione indiretta. Al riguardo, considerate le caratteristiche di CIIP spa e della prospettata operazione societaria, deve farsi presente che l'estensione della giurisdizione "erariale" alle società *in house*, codificata dall'art. 12 del d.lgs. 175/2016, conferma come tale modello gestionale si traduca in una forma di "eterodirezione" o, comunque, in una ingerenza talmente pregnante dell'ente socio sulla società da determinare in capo alla stessa l'attribuzione di caratteristiche pubblicistiche e ciò, certamente, con riferimento alle valutazioni di legittimità e congruità delle spese da effettuare e della relativa provvista finanziaria, sia in una ottica di "equilibrio complessivo della finanza pubblica allargata" e di "sostenibilità del debito nazionale" (cfr. Corte cost., sentenza n. 6/2019) sia nell'orizzonte del buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

La Sezione ritiene, dunque, che dalla delibera consiliare n. 25/2024 del Comune di Fermo non emergano elementi che possano giustificare il ricorso a questo ulteriore nuovo organismo societario a partecipazione pubblica di cui l'Amministrazione comunale approva l'acquisizione. Del resto, la succitata delibera consiliare non offre elementi inequivocabili circa gli aspetti del "rinforzamento industriale" di CIIP che condurrebbero ad effettuare finanche l'acquisto di un'intera altra società, tenuto conto che la stessa Amministrazione comunale, in forza delle richiamate determinazioni assunte dal competente EGATO, è già pervenuta in tale ambito all'adozione dello strumento societario, ossia la stessa CIIP spa, società interamente partecipata dagli enti locali al fine della gestione del servizio idrico. In altri termini, l'autorizzazione ad acquisire la partecipazione indiretta viene deliberata dal Consiglio comunale di Fermo in assenza dei presupposti di indispensabilità ed infungibilità dell'ulteriore acquisizione societaria, considerato che la prospettiva del "rinforzamento industriale" viene perseguita acquisendo una ulteriore società, mentre la gestione del servizio idrico costituisce la stessa ragione di esistenza di CIIP spa (v. art. 4, comma 1, Statuto CIIP) in quanto società pubblica partecipata dallo stesso

Comune e già affidataria del predetto servizio nell'ambito ottimale (ATO n. 5 *Marche Sud*) di cui il medesimo ente locale fa parte (*v. supra* § 3.2).

Sul piano della complessiva sostenibilità dell'iniziativa e dei suoi effetti, anche in chiave prospettica, la Sezione rileva che la deliberazione consiliare in argomento ignora le voci di spesa che necessariamente verrebbero ad essere impiegate per il mantenimento dell'autonomia "soggettiva" del nuovo organismo in mano pubblica, senza considerare l'inesorabile moltiplicazione e frammentazione dei rapporti amministrativi, finanziari e gestionali tra i vari soggetti coinvolti nella gestione del servizio idrico (Ente d'ambito, Enti locali, CIIP, gruppo SATO). Sotto tale aspetto, la decisione approvata dal Comune di Fermo con d.C.C. n. 25/2024 si scontra anche con la scelta della gestione unica del servizio, imposta dal d.lgs. n. 152/2006 (cui si è già indirizzato il competente EGATO) ed ulteriormente rafforzata dalle disposizioni del TUSP: infatti, l'acquisizione della partecipazione in oggetto avrebbe l'effetto pratico di generare un ulteriore livello di "delegazione" del servizio che appare incompatibile con i principi di efficienza e di unicità della gestione affermati, in tema di organizzazione del servizio idrico, dal d.lgs. n.152/2006 (*cf.*, in particolare, art. 147 e ss.) oltre che risultare inconciliabile con la stessa convenzione di affidamento già stipulata tra EGATO e CIIP SpA (*cf.*, convenzione sottoscritta tra Ente d'Ambito e CIIP spa in data 10/07/2018 e reperibile sul sito *internet* di CIIP SpA - Trasparenza - Atti generali). Anche da questo punto di vista, l'operazione di cui trattasi non appare coerente con le disposizioni del TUSP - indirizzate alla riduzione delle partecipazioni pubbliche e alla razionalizzazione della correlata spesa - da leggersi anche alla luce della *ratio* della normativa recata dal citato d.lgs. n. 152/2006 che impone l'affidamento del servizio idrico integrato ad un singolo gestore nell'intero territorio dell'ambito ottimale, in un'ottica di efficienza, efficacia, economicità, ed in vista di una trasparente individuazione delle connesse responsabilità organizzative, amministrative e gestionali.

In tale contesto, la deliberazione n. 25/2024 del Consiglio comunale di Fermo non tiene conto del fatto che il d.lgs. 175/2016, nell'esigere dagli enti pubblici l'adozione di piani di ricognizione e di misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute (*cf.*, in particolare, art. 20 TUSP), implica, *a fortiori*, l'assoluta eccezionalità dell'acquisizione di ulteriori nuove partecipazioni dirette o

indirette (e non solo societarie, ma anche in altri enti pubblici o privati di qualsivoglia natura giuridica), specialmente laddove già ve ne siano, come nel caso di cui trattasi.

Nel delineato orizzonte normativo, è evidente, altresì, che l'acquisizione societaria di cui trattasi, approvata dal Consiglio comunale di Fermo con deliberazione n. 25/2024, appare in contrasto con il divieto posto dall'articolo 20, comma 2, lett. c) del TUSP (con riferimento alle "*partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali*") e risulta, comunque, incoerente con gli stessi principi ispiratori del TUSP (*cfr.* art. 1, comma 2; art. 4, commi 1 e 2, TUSP).

Pertanto, alla luce di tutto quanto precede, questa Sezione rileva la non conformità del provvedimento consiliare e dell'operazione societaria in argomento alle norme del decreto legislativo n. 175/2016 rimarcando, altresì, che la costituzione di nuove società o l'acquisizione di partecipazioni societarie, anche indirette, da parte delle amministrazioni locali deve ritenersi fortemente circoscritta ad esigenze eccezionali, in coerenza con il principio costituzionale del buon andamento e con i principi dettati dallo stesso TUSP, con particolare riguardo "*all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica*" (art. 1, comma 2, d.lgs. n. 175/2016).

P.Q.M.

Nelle considerazioni sopra esposte, la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche, nei limiti della documentazione ricevuta e con le osservazioni e le valutazioni riportate nella parte motiva, rende il parere di cui all'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175 sulla deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Fermo n. 25 del 29 aprile 2024 e sui provvedimenti correlati aventi ad oggetto "*Progetto di rafforzamento industriale di CIIP SpA gestore del SII per l'ATO Marche Sud mediante acquisizione societaria - Autorizzazione all'Assemblea ai sensi dell'art. 24 1° co. lett. d) dello Statuto*", con riserva di ogni altra valutazione nell'esercizio delle funzioni di controllo di cui all'art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005 e all'art. 148 *bis*, comma 2, del d.lgs. n. 267/2000 e di cui all'art. 20 dello stesso d.lgs. n. 175/2016.

La presente deliberazione dovrà essere trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione comunale ai sensi dell'art. 5 comma 4 del d.lgs. n. 175/2016.

La presente pronuncia dovrà, altresì, essere pubblicata sul sito *Internet* istituzionale dell'Amministrazione comunale ai sensi dell'art. 5 comma 4 del d.lgs. n. 175/2016.

Così deliberato nella camera di consiglio del 11 giugno 2024, tenuta da remoto.

Il Magistrato relatore

Antonio Marsico

f.to digitalmente

Il Presidente

Vincenzo Palomba

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 13 giugno 2024

Per il Direttore della Segreteria

Maria Angela Cognini

f.to digitalmente