



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

Nell'adunanza del 28 settembre 2023

composta dai magistrati:

Maria Elisabetta LOCCI	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario - Relatore
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	Referendario
Emanuele MIO	Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994 n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

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

VISTO il D.Lgs. 19/08/2016, n. 175, recante Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica e, in particolare, l'art. 5, commi 1-4, come modificati dalla legge 5 agosto 2022, n. 118, art. 11, comma 1;

VISTA la deliberazione del Consiglio Comunale di Zevio (VR) n. 54 del 28.7.2023, e relativi atti allegati, acquisiti al prot. Cdc n. 7135 del 8.8.2023;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 28/2023 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Magistrato relatore Fedor Melatti;

FATTO

Con deliberazione n. 54/2023 (acquisita al prot. C.d.c. n. 7135 del 8 agosto 2023) il Comune di Zevio (VR) ha approvato l'acquisizione di una partecipazione al capitale della società CAMVO s.p.a., attraverso l'acquisto di numero 5.720 azioni per un importo complessivo di euro 8.580,00 di cui 2.860,00 capitale e 5.720,00 sovrapprezzo azioni, corrispondenti allo 0,072% di partecipazione.

Nella medesima deliberazione il Comune ha dato atto che l'acquisto è finalizzato all'affidamento *in house* del servizio di gestione calore degli edifici comunali; contestualmente sono stati approvati lo Statuto della società CAMVO s.p.a. (precisando che lo stesso risulta conforme ai requisiti previsti dall'ordinamento comunitario e nazionale in materia di affidamento *in house* dei servizi pubblici locali) e gli Indirizzi vincolanti dell'Assemblea all'Organo Amministrativo in relazione alla tematica del controllo analogo congiunto.

La deliberazione è stata inviata alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n.175/2016 (TUSP).

Con nota prot. n. 7341 del 28 agosto 2023 sono stati chiesti chiarimenti in merito alla sostenibilità finanziaria ed alla convenienza economica dell'operazione in questione, conformemente al disposto di cui all'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 175/2016 ed alla luce dei criteri ermeneutici di cui alla deliberazione delle Sezioni Riunite n. 16/2022/QMIG, nonché la trasmissione di documentazione non precedentemente allegata (parere dell'organo di revisione avente ad oggetto la delibera di acquisizione della partecipazione societaria, piano pluriennale 2023-2027 approvato dal Consiglio di Amministrazione di CAMVO s.p.a. in data 13/04/2023 e bilancio 2022 approvato dall'Assemblea di CAMVO s.p.a.).

Il Comune ha fornito la documentazione ed i chiarimenti richiesti con nota prot. n. 18166 del 1.9.2023 (acquisita al prot. Cdc n. 7564 del 1.9.2023).

DIRITTO

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

L'art. 5 del TUSP prevede ora che *“A eccezione dei casi in cui la costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione, anche attraverso aumento di capitale, avvenga in conformità a 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 (comma 1);

L'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate (comma 2);

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

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

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

Nella medesima deliberazione si è altresì chiarito che “la funzione attribuita alla Corte

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

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

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

Quanto ai parametri, la Corte dei conti è chiamata a verificare che il provvedimento adottato dall'Amministrazione contenga un'analitica motivazione in ordine: a) alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'articolo 4 del d.lgs. n. 175/2016; b) alle ragioni e alle finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato (art. 5, comma 1); c) alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa (art. 5, comma 1); d) alla compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (art. 5 comma 2).

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

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

Alla luce dell'inquadramento giuridico sopra rappresentato, va scrutinata, nel merito, la deliberazione n. 54 del 28.7.2023, trasmessa dal Comune di Zevio ai sensi dell'art. 5 del TUSP.

1. Rispetto delle regole sulla competenza e sul contenuto motivazionale (art. 7 e 8 TUSP)

In ipotesi di acquisto di partecipazioni societarie, l'art. 8 TUSP impone che l'operazione sia deliberata “*secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2*”. Tali norme disciplinano gli organi competenti all'adozione dell'atto deliberativo (comma 1) e il relativo onere motivazionale (comma 2).

Nella fattispecie in esame, l'acquisto della partecipazione risulta approvato da una specifica deliberazione del Consiglio comunale (cfr. delibera n. 54 del 28.7.2023), conformemente a quanto previsto dall'art. 7, comma 1, lett. c) del TUSP, nel caso di

“partecipazioni comunali”.

Con nota prot. n. 18166 del 1.9.2023 il Comune, in risposta a nota istruttoria, ha confermato che *“l’operazione di acquisizione della partecipazione in CAMVO (e il connesso affidamento) non si è allo stato perfezionata, in attesa dello specifico parere al riguardo della Corte [...]”*.

Quanto al requisito dell’analitica motivazione di cui all’art. 5, c. 1, TUSP, richiamato dall’art. 7, c. 2, si rinvia ai paragrafi n. 3 e n. 4.

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

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

Con riferimento specifico al duplice vincolo finalistico, prescritto dall’art. 4, ovvero quello generale di scopo, di cui al comma 1, consistente nella produzione di beni e servizi strettamente necessari al perseguimento delle finalità istituzionali e quello concernente l’attività (dovendo la società operare in uno dei campi elencati nel medesimo articolo 4), l’atto deliberativo specifica che la società CAMVO s.p.a è una società *in house* ad esclusivo capitale pubblico.

Con deliberazione comunale n. 54/2023 sono stati approvati, oltre all’acquisto della partecipazione ed allo statuto, gli *“Indirizzi vincolanti dell’Assemblea all’Organo Amministrativo in relazione alla tematica del controllo analogo congiunto”*.

Conformemente a quanto previsto dall’art. 16 comma 3 e 3-bis, e dall’4, comma 4, del D.lgs. n. 175/2016, l’art. 4, comma 5, dello statuto prevede che *“un importo superiore all’ottanta per cento del fatturato della società deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti a essa affidati, direttamente o indirettamente, dagli enti pubblici soci; la produzione ulteriore è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell’attività principale della società”*.

Ai sensi dell’art. 4, comma 4, del TUSP, l’oggetto sociale previsto dallo statuto (cfr. art. 4, comma 1) appare riconducibile alle attività previste dall’art. 4, comma 2, lett. a), b), d) ed e) dello stesso TUSP.

La natura *“in house”* di CAMVO s.p.a. può essere comunque desunta dall’iscrizione di n. 12 Comuni soci nell’elenco, tenuto dall’ANAC fino al 1.7.2023 (data di entrata in vigore del d.lgs. n. 36/2023, che ha abrogato il d.lgs. n. 50/2016), delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società *in house* di cui all’articolo 192, comma 1, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, proprio con riferimento a CAMVO s.p.a. (cfr. deliberazione ANAC n. 562/2020).

Nella deliberazione n. 54/2023 si specifica che *“CAMVO Spa svolge per i propri Comuni soci (attraverso lo strumento giuridico dell’affidamento c.d. “in house”) servizi nel*

campo energetico, con particolare riferimento alla gestione calore degli immobili comunali”; tale servizio costituisce “attività strumentale del Comune rientrante nella fattispecie di cui all’art. 4 comma 2 punto d) del D. Lgs 175 /2016 “autoproduzione di beni e servizi”.

L’attività di gestione del calore degli immobili comunali, che la società CAMVO s.p.a. è chiamata a svolgere nei confronti del Comune di Zevio, è dunque, ad avviso del Comune stesso, sussumibile nel paradigma normativo di cui all’art. 4, comma 2, lett. d), ovvero nell’*<<autoproduzione di beni o servizi strumentali all’ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento>>*; nella delibera in esame si specifica che l’operazione sugli impianti di erogazione del calore posizionati negli edifici comunali è diretta a *“migliorarne gli elementi di sicurezza, ambientali, di risparmio energetico in termini di consumi e di costo, oltre che per rendere la gestione più semplice ed efficace attraverso l’individuazione di un soggetto che possa, sotto il controllo dell’Amministrazione Comunale, erogare il servizio in modo adeguato rispetto alle aspettative, agli indirizzi e con possibilità di esercitare sufficiente flessibilità nell’organizzazione degli stessi”.*

Può dunque ritenersi integrato il requisito della “stretta inerenza” rispetto alle finalità istituzionali, tenuto anche conto di quanto previsto dall’art. 71 dello Statuto comunale, ai sensi del quale *“per il perseguimento dei propri fini istituzionali il Comune si avvale del complesso dei beni di cui dispone”* (cfr. Sez. controllo Puglia, deliberazione n. 100/2009, secondo cui *“la valutazione di stretta necessità, da compiersi caso per caso, comporta il raffronto tra l’attività che costituisce l’oggetto sociale (art. 2328 c. 2 n. 3 c.c.) e le attività di competenza dell’ente, quali derivanti dall’attuale assetto istituzionale, ricordando che l’art.13 del TUEL ha attribuito genericamente al Comune “tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità, dell’assetto ed utilizzazione del territorio e dello sviluppo economico, salvo quanto non sia espressamente attribuito ad altri soggetti dalla legge statale o regionale”. Sempre ai fini dell’individuazione dell’attività istituzionale dell’ente, utili indicazioni, oltre che dalla legge, possono derivare dalla stessa struttura del bilancio dell’ente, e precisamente dalle funzioni, - che individuano in modo articolato le spese in relazione alla tipologia delle attività espletate - e dallo statuto comunale (che delinea i contorni dell’attività istituzionale dell’ente)”*).

E’ opportuno altresì dare conto dell’indirizzo espresso dal Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. III, 12 marzo 2021, n. 2102; Cons. Stato, Sez. IV, 19 ottobre 2021 n. 7023) con riferimento all’art. 192 del (previgente) codice dei contratti (la cui formulazione è sostanzialmente confluita nell’art. 7 del d.lgs. n. 36/2023), tenuto conto che la deliberazione di partecipazione alla società *in house* è naturalmente finalizzata all’affidamento (sempre *in house*) di un servizio.

La norma citata prevede una duplice condizione cui è subordinata la legittimità del ricorso al modello di gestione *in house* dei servizi pubblici: (a) la dimostrazione del cd. “fallimento del mercato”, ovvero della incapacità del mercato di offrire il servizio alle medesime condizioni, qualitative, economiche e di accessibilità, garantite dal gestore oggetto del “controllo analogo”; (b) la sussistenza di specifici “benefici per la collettività”

derivanti dall'affidamento diretto del servizio *in house*.

Il Consiglio di Stato ha altresì precisato (cfr. Cons. Stato n. 7023/2021) che *“l’obbligo motivazionale che si impone all’Ente refluisce, sul piano istruttorio, nella attribuzione alla stessa Amministrazione della scelta, anch’essa tipicamente discrezionale, in ordine alle modalità più appropriate a percepire, in relazione alla concreta situazione di fatto, i dati necessari al fine di compiere, in maniera oggettiva quanto completa, la predetta valutazione di <preferenza>”*; inoltre *“le valutazioni da esprimere (benefici per la collettività e fallimento del mercato) possono essere accorpate in un’unica motivazione che esponga in modo «ragionevole e plausibile le ragioni che, nel caso concreto», hanno condotto l’amministrazione «a scegliere il modello in house rispetto alla esternalizzazione (v. Cons. St., sent. 2102/2021)”*

Nel caso di specie si rinvia al paragrafo n. 4, quanto alla dimostrazione fornita dal Comune in merito alla incapacità del mercato di offrire il servizio alle medesime condizioni economiche garantite dal gestore oggetto del “controllo analogo”, mentre per quanto concerne la preferenza della gestione *in house* sotto il profilo della qualità del servizio, sebbene la disamina di tale profilo non rientri, *stricto iure*, tra i parametri da esaminare ai sensi dell’art. 5 TUSP, si rileva che tale aspetto risulta esplicitato nella relazione allegata alla deliberazione comunale in esame.

Quanto all’attività di “autoproduzione di beni e servizi strumentali all’ente” si osserva che dalla visura storica della società CAMVO s.p.a. risultano al I trimestre 2023 n. 13 dipendenti e n. 5 collaboratori.

Nella “relazione illustrativa delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti per la forma di affidamento prescelta”, allegata alla deliberazione n. 54/2023, si specifica che *“il Comune procede ad un affidamento diretto al proprio soggetto controllato congiunto in house CAMVO S.p.A., il quale provvede direttamente (in luogo del Comune) al ricorso al mercato mediante procedure di gara ad evidenza pubblica”*.

Al riguardo si osserva che nella sentenza n. 2765/09 il Consiglio di Stato ha affermato che *“la regola che impone al concessionario in house di un servizio pubblico di svolgerlo interamente in proprio, con il corrispondente divieto di affidarne, anche in parte, lo svolgimento a terzi (selezionati tramite gara) [...] non esiste nell’ordinamento”, sottolineando che, invece, “risulta vigente una regola, di segno esattamente opposto a quella invocata dalla società appellante, che obbliga gli organismi di diritto pubblico (categoria nella quale rientra una società che svolge in house providing) ad osservare, per i propri affidamenti “a valle”, i principi e le norme dell’evidenza pubblica (art. 3, commi 25 e 26, e 32 del D.Lgs. n. 163/2006)”*.

Tale obbligo gravante sulle società *in house* è oggi imposto dall’art. 16, comma 7, del TUSP, secondo cui *“le società di cui al presente articolo sono tenute all’acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016. Resta fermo quanto previsto dagli articoli 5 e 192 del medesimo decreto legislativo n. 50 del 2016”* (in terminis, cfr. TAR Veneto, sent. n. 1186/2019).

Si evidenzia, comunque, che, da un lato, resta ferma l’esclusiva responsabilità della società nei confronti degli enti titolari (quelli che su di essa esercitano il “controllo

analogo”) per la gestione del servizio direttamente affidatole.

Secondo quanto affermato nella citata pronuncia del Consiglio di Stato, infatti, “è la logica giuridica che conduce inevitabilmente a tale conclusione, dal momento che l’affidatario in house è un’emanazione di un soggetto pubblico (nella specie un comune) a sua volta tenuto al rispetto di quei principi e di quelle norme”.

Dall’altro lato, pur essendo la società *in house* un’articolazione in senso sostanziale della Pubblica Amministrazione da cui promana e non un soggetto giuridico ad essa esterno e da essa autonomo, la stessa può acquistare lavori, beni e servizi sul mercato, nel rispetto della disciplina di cui al codice dei contratti pubblici (dal 1.7.2023, d.lgs. n. 36/2023), salvo il limite, naturalmente, dell’economicità della gestione e, dunque, dell’equilibrio tra costi e ricavi.

3. L’onere di motivazione circa la sostenibilità finanziaria (art. 5, comma 1, TUSP).

In merito al parametro della “sostenibilità finanziaria” le Sezioni riunite (deliberazione n. 16/2022/QMIG) hanno avuto modo di precisare che tale concetto “assume una duplice accezione: una di tipo oggettivo, concernente le caratteristiche proprie dell’operazione di investimento societario che l’amministrazione intende effettuare; l’altra di carattere soggettivo, tesa a ponderarne gli effetti in relazione alla situazione finanziaria specifica dell’ente pubblico interessato”.

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

La verifica operata dalle Sezioni regionali di controllo deve aver ad oggetto il piano finanziario sviluppato dall’Amministrazione, al fine di valutarne la completezza (desumibile dall’istruttoria condotta dall’Amministrazione, che deve contenere tutti gli elementi informativi per la comprensione dell’operazione) e l’adeguatezza di approfondimento, il cui parametro deve essere valutato in chiave proporzionale rispetto al grado di complessità dell’operazione societaria deliberata.

Sotto il profilo soggettivo, invece, deve aversi riguardo alla situazione finanziaria specifica dell’Amministrazione precedente, tenuto conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall’acquisizione della qualifica di socio. In altri termini, devono essere verificati la copertura delle spese legate all’investimento societario a carico del bilancio dell’Amministrazione precedente, e il rispetto del principio dell’equilibrio di bilancio, anche in chiave prospettica.

Quanto al primo profilo (sostenibilità finanziaria in senso oggettivo), la deliberazione

comunale in esame evidenzia che *“l’analisi dei bilanci di CAMVO (in particolare il consuntivo dell’esercizio 2022 recentemente approvato dall’Assemblea CAMVO) e il “Piano Pluriennale 2023/2027” evidenziano una situazione patrimoniale e finanziaria molto solida e adeguate prospettive economiche e finanziarie per la sostenibilità finanziaria della società nel medio periodo (come sintetizzati in particolare nella tabella all’ultima pagina del “Piano”, contenente una sintesi della situazione economico, patrimoniale e finanziaria consuntiva (2022) e prospettica (2023/2027) unitamente agli indirizzi strategici della società CAMVO”.*

A seguito di richiesta istruttoria il Comune ha provveduto a trasmettere alla Sezione il Bilancio di CAMVO s.p.a. al 31.12.2022 e la citata tabella contenuta nel Piano Pluriennale 2023/2027, precedentemente non trasmessi, nonché alcuni chiarimenti in merito al parametro in questione.

Il Piano pluriennale trasmesso appare rispondente ai criteri evidenziati dalla deliberazione n. 16/2022/QMIG delle Sezioni Riunite.

In particolare, il Piano espone le ipotesi sulla base delle quali è formulato, ovvero, in via esemplificativa, il consolidamento dei servizi attualmente gestiti e l’attivazione di *“nuovi servizi (principalmente in campo energetico) per conto degli enti soci mediante un programma importante di investimenti nel quinquennio (oltre 5 milioni) e azioni di efficientamento mediante raggiungimento di economie di scala significative sulle attività svolte”*; il finanziamento degli investimenti mediante un *“equilibrato mix di risorse di autofinanziamento e debito bancario (sostanzialmente alla pari)”*; la valutazione di un *“calo dei costi energetici (80% del costo 2022 nel 2023 e 70% nel 2024 e successivi)”*.

Il Piano evidenzia, quanto ai principali indici di redditività, utili al fine di valutare il requisito dell’equilibrio economico, i seguenti valori attesi relativi al ROI (*return on investment*, ovvero reddito operativo netto/capitale investito) e al ROE, (*return on equity*, ovvero utile d’esercizio/capitale proprio), nonché le seguenti previsioni rispetto al risultato operativo ed al risultato netto, confrontati con i rispettivi valori conseguiti al 31.12.2022.

indicatore/esercizio	2022	2023	2024	2025	2026	2027
ROI (return on investment)	5.21%	2.08%	2.79%	3.04%	3.27%	3.34%
ROE (return on equity)	5,41%	1,87%	1,96%	2,19%	238%	2,45%
RISULTATO OPERATIVO	539.934	234.417	323.310	347.992	369.691	404.406
RISULTATO NETTO	405.671	143.092	152.817	174.268	193.841	205.243

Quanto all’equilibrio finanziario, il Piano evidenzia i seguenti valori conseguiti al 31.12.2022 e previsti nel periodo 2023-2027 con riferimento all’indice di disponibilità e al capitale circolante netto.

indicatore/esercizio	2022	2023	2024	2025	2026	2027
INDICE DI DISPONIBILITA'	2,95	283	2.1	2.41	2,63	2.79
CAPITALE CIRC. NETTO	2.467.088	2.233.786	1.443.393	1.916.591	2.263.577	2.737.699

A seguito di richiesta istruttoria, il Comune ha specificato che *“tali indicatori (correlati nel loro significato patrimoniale e finanziario, pur se espressi il primo in forma di margine (in euro) e il secondo in forma di rapporto, evidenziano la capacità della società di fare fronte alle proprie obbligazioni; in estrema sintesi, l’indice di disponibilità è pari*

a 2,95 (cioè il capitale circolante attivo è sostanzialmente pari a 3 volte i debiti) e, tradotto in differenza, il capitale circolante netto (cioè la differenza fra l'attivo circolante e i debiti a breve) si avvicina a 2,5 milioni (per fornire un ulteriore elemento di raffronto, oltre all'indice di disponibilità, il totale del valore della produzione di CAMVO 2022 è pari a poco più di 3 milioni. Tale "disponibilità" finanziaria conferma, sotto altro profilo di analisi, la solidità della società e la possibilità sia di far fronte alle proprie obbligazioni, sia di sostenere il piano di investimenti previsto nel "piano". Infatti i valori a fine periodo di piano restano (come per il grado di capitalizzazione) sostanzialmente invariati nel loro significato informativo, pari a 2,79 (rispetto a 2,95) per indice di disponibilità e pari ad un importo superiore a 2,7 milioni per quanto concerne il capitale circolante netto. Si segnala che in dottrina e nella prassi il capitale circolante netto, quale standard, dovrebbe presentare valori leggermente positivi e quale indice un valore superiore ad 1 (tenuto conto per ogni specifica situazione dell'incidenza del magazzino, che nel caso CAMVO è di importi non rilevanti); gli indici esposti evidenziano valori molto migliori degli standard".

Riguardo al Piano pluriennale nel suo complesso, il Comune ritiene che "lo sviluppo del piano pare improntato a requisiti di realismo e di prudenza (il risultato dell'esercizio 2027 è sostanzialmente pari alla metà del risultato 2022); inoltre, sotto un profilo sia economico che finanziario, la performance economica di CAMVO è caratterizzata da un elevato livello di EBITDA [...] I ricavi di CAMVO derivano interamente da rapporti con i propri Comuni soci, regolati da specifici contratti di servizio che garantiscono, mediante adeguate previsioni contrattuali, pur nell'ambito del pieno requisito della congruità economica dell'offerta, la piena copertura dei costi CAMVO (che quindi presenta adeguati requisiti di efficienza); pertanto il grado di affidabilità delle previsioni può essere ritenuto elevato".

Quanto al secondo profilo (sostenibilità finanziaria in senso soggettivo), la deliberazione comunale in esame evidenzia che "per quanto riguarda la sostenibilità finanziaria dell'investimento e i suoi riflessi sui futuri bilanci del Comune di Zevio, si evidenzia come il servizio oggetto di affidamento sia attualmente svolto direttamente dal Comune e come dall'offerta CAMVO, puntualmente analizzata dalla Relazione ex art. 192 (dal 1/7/2023 art. 7 del nuovo codice appalti), si evinca chiaramente l'ottenimento di un risparmio significativo (a parità di costo unitario dell'energia acquisita); pertanto l'impatto finanziario sui futuri bilanci comunali è migliorativo".

A seguito di richiesta istruttoria, il Comune ha specificato che "le spese legate all'acquisizione delle quote di CAMVO e all'affidamento in house del servizio di gestione calore sono state previste nel DUP e hanno trovato copertura nel bilancio finanziario di previsione 2023-2025, giusta deliberazione del C.C. n. 52 del 28.07.2023 – esecutiva ai sensi di legge - avente ad oggetto la variazione di assestamento generale (art. 175, comma 8 del d.lgs. n. 267/2000) e la verifica degli equilibri di bilancio. In tale sede è stato dato atto del rispetto degli equilibri di bilancio, anche in chiave prospettica, nel rispetto delle disposizioni normative vigenti. Più precisamente, per quanto riguarda la spesa del Comune di Zevio per l'acquisto della partecipazione societaria, essa ammonta complessivamente ad euro 8.580,00 e trova imputazione alla voce S/0103301/8700.00.01 del bilancio di previsione 2023".

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

L'art. 5, commi 1 e 3, del TUSP prevede che l'atto deliberativo di acquisto della partecipazione sia motivato anche sul piano della convenienza economica.

Conformemente ai principi enunciati dalle Sezioni Riunite nella deliberazione n. 16/2022/QMIG, la valutazione di convenienza economica implica che la motivazione dia conto sia della funzionalità della soluzione rispetto alle esigenze e agli obiettivi dell'Amministrazione (profilo dell'efficacia) sia del corretto impiego delle risorse pubbliche (ottica dell'efficienza ed economicità).

In merito al primo versante, la motivazione deve rendere note le finalità perseguite mediante lo strumento societario, non solo sotto il profilo della redditività del capitale investito espressa nel BP, ma anche con riguardo ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di *policy*, eventualmente sintetizzabili in indicatori di *output* e *outcome*. Quanto al secondo profilo, è lo stesso art. 5, c. 1, del TUSP ad esplicitare i termini della valutazione, che dovrà avere ad oggetto il confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio, ove tali strade siano percorribili.

Le valutazioni attinenti al profilo della convenienza economica sono contenute nella relazione allegata alla deliberazione in esame e nei chiarimenti forniti dall'Ente in risposta a nota istruttoria.

Nella relazione si evidenzia che *“la scelta di questo modello gestionale è stata valutata considerando che la gestione in economia da parte del Comune risulta complessa ed onerosa per i seguenti motivi:*

- il Comune non effettua una “gestione del calore”, infatti non ha le risorse umane e strumentali per attuare un vero controllo sui consumi di gas, che comporti la regolazione degli stessi in base all'effettiva richiesta e necessità di riscaldamento;

- il Comune svolge “in economia” dei servizi, quali la gestione delle bollette, i rapporti con scuole, associazioni, palestre, uffici, la cura della documentazione di legge obbligatoria per ogni centrale termica, la regolazione degli orari in base alla stagione climatica, la cura dei rapporti con i fornitori. Si tratta di funzioni d'ufficio che, se venissero esternalizzate, [comporterebbero] uno sgravio di mansioni e tempo sugli uffici;

- gli interventi di efficientamento energetico richiedono competenze specifiche assenti all'interno del Comune di Zevio, che sarebbe pertanto costretto ad affidare esternamente l'analisi energetica pre e post intervento, la progettazione, la direzione lavori, la verifica ed il collaudo degli stessi attivando tutte le procedure amministrative previste dalla normativa sugli appalti pubblici;

- successivamente alla progettazione il Comune dovrebbe trovare gli stanziamenti necessari e quindi avviare le procedure per la scelta del contraente ai fini della

realizzazione degli interventi di cui sopra;

- la realizzazione degli step precedenti richiederebbe tempistiche di realizzazione da 12 a 18 mesi dalla decisione assunta dall'Amministrazione;

- il Comune deve comunque, nel rispetto della normativa, aderire ad una convenzione Consip per la fornitura del Gas e avviare anche le procedure di scelta del contraente per l'affidamento di "terzo Responsabile" (manutenzione ordinaria) e per gli eventuali interventi di manutenzione straordinaria.

- Il Comune dovrebbe, infine, gestire le attività di controllo e liquidazione delle fatture per la fornitura di gas relativa ad ogni impianto e gestire gli eventuali disservizi, anomalie di funzionamento, guasti".

In risposta a nota istruttoria, l'Ente ha successivamente precisato che "il Comune attualmente non effettua una vera "gestione del calore", in quanto è assente tra il personale in servizio la figura dell'"Energy Manager", un soggetto cioè che ha il compito di gestire ciò che riguarda l'energia all'interno di un'azienda, un ente pubblico, o più in generale una struttura, verificando i consumi, ottimizzandoli e promuovendo interventi mirati all'efficienza energetica e all'uso di fonti rinnovabili, come richiesto dalla normativa vigente (Legge 10/1991).

Nel caso di interventi di efficientamento energetico degli edifici comunali, il Comune è costretto ad esternalizzare il servizio di analisi energetica pre e post intervento, la progettazione, la direzione lavori, la verifica ed il collaudo degli stessi, l'analisi energetica pre e post intervento, attivando tutte le procedure di evidenza pubblica per ogni tipologia di intervento di efficientamento energetico e per ogni tipologia di servizio.

È bene precisare che ai fini del perfezionamento di questi interventi il Comune deve trovare gli stanziamenti necessari e quindi avviare le procedure di esternalizzazione della progettazione e per la scelta del contraente per la loro realizzazione che richiede tempistiche tra i 12 e i 18 mesi dalla decisione assunta dall'Amministrazione".

Relativamente alla quantificazione dei costi, il Comune ha evidenziato che "per quanto riguarda il canone annuo corrisposto a CAMVO, si fa presente che lo stesso prevede una quota riferita alla fornitura del gas (costi già sostenuti dall'ente a fronte di un contratto di fornitura con un operatore economico e pertanto già previsti storicamente nel bilancio), una quota riferita alle manutenzioni ordinarie e straordinarie e all'incarico di "terzo responsabile" (entrambi costi già sostenuti dal Comune di Zevio e previsti in bilancio non in un'unica voce, bensì allocati nelle diverse missioni e programmi), una terza quota riferita ad alcuni interventi di messa a norma e di efficientamento energetico che non erano previsti in bilancio ma che l'ente è tenuto a realizzare per rispettare le direttive europee e le normative nazionali finalizzate al raggiungimento di obiettivi di miglioramento della sicurezza energetica e degli impianti, alla riduzione della spesa energetica e come strumento per la tutela dell'ambiente[...] Si può ritenere che il costo di una ipotetica continuazione della gestione comunale (a condizioni attuali, pur con la difficoltà della proiezione della stima del costo dell'energia, tenuto conto dell'attuale periodo di grande variabilità) sia pari a circa 400 mila/euro anno (al netto di iva per esigenze di comparabilità), composti per circa 12 mila euro/anno da costo per personale

comunale, da 22 mila euro/anno per manutenzioni e da 366 mila/anno per il consumo di energia; tale importo con l'offerta CAMVO risulta significativamente ridotto per effetto degli investimenti previsti e del conseguente importante risparmio in termini di consumi gas; il costo annuo della proposta CAMVO (pur in presenza di parametri "qualitativi" del servizio completamente diversi e migliori) è pari ad euro 367 mila circa; pertanto il risparmio annuo è pari ad euro 33 mila circa (iva esclusa). Tale risparmio è ampiamente in grado di coprire (in un solo anno) il costo di investimento per il Comune di Zevio".

Nella relazione allegata alla deliberazione in esame è altresì contemplata l'ipotesi di completa esternalizzazione del servizio, avendo il Comune richiesto all'affidatario CONSIP SIE 4 (SIRAM S.p.A., aggiudicataria del lotto 6 Veneto, di seguito per brevità "SIRAM") la definizione di una proposta per la "gestione calore" nel Comune di Zevio che comprendesse la fornitura di gas, la realizzazione di interventi di efficientamento energetico e il servizio di manutenzione; in tale ipotesi l'importo stimato è pari a € 375.767,22/anno.

Complessivamente, dunque, l'ipotesi di partecipazione del Comune alla società *in house* CAMVO s.p.a. (per un importo pari a 367.545,09/anno) sarebbe più conveniente sia rispetto all'ipotesi di completa esternalizzazione del servizio (per un importo pari a € 375.767,22/anno), tenendo conto che il costo di acquisto della partecipazione (€ 8.580) è sostenuto dal Comune *una tantum*, sia relativamente all'ipotesi in cui l'Ente continui a implementare internamente il servizio (importo stimato dal Comune in circa € 400.000/anno).

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

L'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 175/2016 prevede che *"l'atto deliberativo di cui al comma 1 dà atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, secondo modalità da essi stessi disciplinate"*.

Nella deliberazione in esame si legge che *"l'intervento finanziario del Comune (sia quale acquisizione della quota di partecipazione nella società CAMVO SpA che per quanto concerne il corrispettivo del servizio offerto) non configura alcuna tipologia di aiuto di Stato ad imprese e perciò risulta compatibile con le norme dei trattati europei, come previsto dal comma 2 del citato art. 5 D Lgs 175/2016 [...] l'ente ha provveduto alle pubblicazioni sul sito del Comune della documentazione prevista dall'art. 5 comma 2 secondo capoverso del D. Lgs 175/2016"*.

La Sezione prende atto di quanto affermato dall'Ente con riferimento alla disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese, sottolineando che sarebbe stata opportuna una più dettagliata motivazione con riferimento alla compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

Si evidenzia, per completezza, che sulla base di una giurisprudenza ormai consolidata, la qualificazione di una misura come «aiuto di Stato», ai sensi dell'articolo 107, par. 1, TFUE, richiede che siano soddisfatti alcuni presupposti fondamentali: 1) deve trattarsi di un intervento dello Stato o effettuato mediante risorse statali; 2) deve poter incidere sugli

scambi tra Stati membri; 3) deve concedere un vantaggio al beneficiario; 4) deve falsare o minacciare di falsare la concorrenza (cfr., tra le più recenti, Corte giust., sent. 6-3-2018, *Commissione/FIH Holding e FIH Erhvervsbank*, causa C-579/16).

Costituisce “aiuto di Stato”, in particolare, l’ipotesi di partecipazione pubblica al capitale delle imprese a condizioni che non sarebbero accettate da un investitore privato operante in un’economia di mercato (cd. criterio dell’investitore privato); tale criterio si rinviene già nella comunicazione della Commissione sulla partecipazione delle autorità pubbliche nei capitali delle imprese (Boll. CE, 9/1984), laddove si afferma che qualsiasi forma di partecipazione pubblica (anche totalitaria) deve conformarsi al criterio “*dell’investitore privato, operante in normali condizioni di mercato*”, ossia dell’investitore “*in regime di mercato che persegue l’obiettivo della massima redditività dei propri investimenti*”. La Corte di giustizia ha successivamente precisato (cfr. Corte giust. eur., 21 marzo 1991, in causa C-305/89) che “*per stabilire se l’intervento, sotto qualsiasi forma, delle pubbliche autorità nel capitale di un’impresa costituisca aiuto di Stato ai sensi dell’art. 92 del Trattato, occorre valutare se, in circostanze analoghe, un investitore privato di dimensioni paragonabili a quelle degli enti pubblici di gestione avrebbe effettuato conferimenti di capitali di simile entità*”.

Con riferimento all’acquisto della partecipazione in esame, può ritenersi che le valutazioni di sostenibilità finanziaria e di convenienza economica, di cui ai paragrafi precedenti, siano idonee a soddisfare il criterio in questione; per altro verso può rilevarsi che l’attività che la società è chiamata a svolgere non sia idonea ad incidere sugli scambi tra gli Stati membri, considerata la sua natura strumentale agli Enti soci e, dunque, sostanzialmente locale.

Quanto precede, salve, ovviamente, le valutazioni della Commissione europea, nell’esercizio delle attribuzioni di competenza ai sensi degli art. 107 e 108 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, valutata la conformità dell’atto deliberativo in epigrafe ai parametri di cui all’art. 5, comma 3, d.lgs. n. 175 del 2016, con le osservazioni in parte motiva, non ravvisa elementi ostativi all’acquisto della partecipazione nella società CAMVO s.p.a. da parte del Comune di Zevio (VR).

DISPONE

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

ORDINA

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

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di consiglio del 28 settembre 2023.

IL MAGISTRATO RELATORE

f.to digitalmente Fedor Melatti

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Maria Elisabetta Locci

Depositata in Segreteria il 3 ottobre 2023.

Il Direttore di Segreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini