

Relazione Istruttoria

Oggetto: relazione in ordine ai rilievi parzialmente negativi della Corte dei Conti della Campania, Sez. Controllo, con deliberazione n. 126/2026/PASP, resa sulla deliberazione del Consiglio Comunale di Mugnano di Napoli n. 12 del 3 marzo 2026, avente ad oggetto *“Servizio idrico integrato ambito distrettuale Napoli Nord. Azioni propedeutiche alla costituzione della Società Acqua Pubblica Napoli Nord s.p.a.”*.

Con la presente relazione, per quanto di ragione e competenza, si forniscono gli argomenti di riscontro ai rilievi formulati dalla Corte dei Conti della Campania, Sez. Controllo, con la delibera in oggetto.

In via preliminare, è opportuno ricordare che l'Ente Idrico Campano (EIC), attraverso gli atti puntualmente indicati nella deliberazione del Consiglio Comunale di Mugnano di Napoli n. 12/2026, ha approvato tutti gli atti propedeutici all'affidamento della gestione del SII nell'Ambito Distrettuale Napoli Nord, ricorrendo all'istituto del partenariato pubblico privato istituzionalizzato (PPPI), da attuare mediante la costituzione, da parte dei Comuni ricompresi nel medesimo ambito distrettuale, di una società a capitale misto (Acqua Pubblica Napoli Nord s.p.a.) che, previa individuazione del socio privato di minoranza mediante espletamento della prescritta gara cd. a doppio oggetto, assumerà il ruolo di concessionario del medesimo servizio.

Come riconosciuto dalla stessa Corte dei Conti nella delibera in esame e nella precedente pronuncia n. 171/2024/PASP, trattandosi di una fattispecie peculiare in cui la scelta della modalità di gestione è effettuata, a monte, dall'ente di governo, l'obbligo fissato dall'art. 5, comma 1, TUSP può essere validamente assolto dai Comuni dell'Ambito Distrettuale *“per relationem”*, richiamando cioè gli atti adottati dall'Ente di governo dell'Ambito, qualora questi contengano un'effettiva motivazione analitica in ordine ai profili prescritti.

Ciò premesso, si riportano nei seguenti paragrafi gli specifici rilievi critici espressi dalla Corte dei Conti e i chiarimenti utili al relativo superamento.

RILIEVO: MOTIVAZIONE COMUNALE «PER RELATIONEM»

Rilievo della Corte dei Conti (par. 6.3 della delibera). La Corte ritiene che la deliberazione consiliare del Comune di Mugnano di Napoli si limiti in larga parte a prendere atto degli atti dell'EIC e a *«fare propria»* la relazione, senza un'autonoma valutazione consiliare sufficientemente chiara, inibendo l'effettiva partecipazione dei membri del consesso e l'esercizio del controllo intestato alla Corte.

Controdeduzione

La motivazione *per relationem* è pienamente ammissibile nell'ordinamento amministrativo. L'art. 3, comma 3, della legge n. 241/1990 prevede espressamente che *«se le ragioni della decisione risultano da altro atto dell'amministrazione richiamato dalla decisione stessa, insieme alla comunicazione di quest'ultima deve essere indicato e reso disponibile anche l'atto cui essa si richiama»*.

In termini generali, il Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza n. 1420 del 2014 ha chiarito che l'obbligo di motivazione deve essere valutato *«in senso funzionale e non formale»*, potendo essere assolto *«mediante rinvio per relationem agli atti dell'istruttoria procedimentale, purché questi siano indicati e resi disponibili all'interessato e dal tenore motivazionale del provvedimento emerga che l'autorità decidente si è basata su di essi»*. Nello stesso senso, il TAR Calabria, Catanzaro, sentenza n. 515 del 2019 ha ribadito che *«detto obbligo determina che la motivazione per relationem del provvedimento debba essere portata nella sfera di conoscibilità legale del destinatario, con la conseguenza che in tale ipotesi è sufficiente che siano espressamente indicati gli estremi o la tipologia dell'atto richiamato»*.

Nel caso in esame, la deliberazione consiliare n. 12/2026 non si limita a una generica presa d'atto, ma:



- richiama puntualmente gli atti presupposti dell'EIC (deliberazioni del Comitato Esecutivo n. 43/2025 e n. 44/2025; deliberazioni del Consiglio di Distretto Napoli Nord n. 1/2025 e n. 2/2025), li dichiara allegati e li fa propri quale parte integrante e sostanziale della decisione;
- prende atto del Piano d'Ambito distrettuale aggiornato e del relativo PEF adeguato alle regole ARERA di cui alla deliberazione n. 639/2023/R/idr;
- manifesta la volontà di sottoscrivere la quota di capitale sociale 106.758,00;
- individua la fonte di finanziamento nel capitolo 4023.1 del bilancio di previsione 2026;
- dà atto della compatibilità dell'impegno con gli equilibri finanziari dell'Ente e del divieto di soccorso finanziario ex art. 14 TUSP;
- ritiene assolto l'obbligo di consultazione pubblica *per relationem*;
- prende atto dell'allocazione del rischio operativo in capo al socio privato.

La deliberazione contiene, dunque, una volontà consiliare effettiva e consapevole, che non si esaurisce in un mero rinvio ma esprime un'autonoma determinazione sui punti qualificanti dell'operazione.

La stessa Sezione regionale di controllo per la Campania, con la delibera n. 171/2024/PASP, ha riconosciuto che *«trattandosi di una fattispecie peculiare, in cui la scelta della modalità di gestione è effettuata, a monte, dall'ente di governo, l'obbligo fissato dall'art. 5, comma 1, TUSP può essere validamente assolto dal singolo Ente locale richiamando la deliberazione dell'Ente di governo, qualora quest'ultima contenga una effettiva motivazione analitica»*. E le Sezioni Riunite in sede di controllo, con delibera n. 43/SSRRCO/QMIG/2024, hanno confermato tale orientamento.

La motivazione comunale deve inoltre essere valutata alla luce della peculiare architettura del servizio idrico integrato. La scelta della forma di gestione non è rimessa atomisticamente a ciascun Comune, ma si colloca nell'ambito delle competenze dell'Ente Idrico Campano e del Consiglio di Distretto, ai sensi dell'art. 149-bis del d.lgs. 152/2006 e della Legge Regionale Campania n. 15/2015. Pretendere un'integrale duplicazione, in ciascuna deliberazione comunale, delle analisi già svolte dagli organi d'ambito significherebbe introdurre un aggravio procedimentale non richiesto dalla legge e contrario ai principi di economicità, concentrazione e non duplicazione dell'azione amministrativa.

RILIEVO: CONTROLLO PUBBLICO NON SUFFICIENTEMENTE GARANTITO

Rilievo della Corte dei Conti (par. 6.5 della delibera). La Corte ritiene che la quota pubblica del 55% non sia sufficiente, da sola, a dimostrare un controllo pubblico effettivo, specie in presenza di partecipazione frammentata e di clausole statutarie e parasociali che rischiano di ridurre l'influenza dominante dei soci pubblici, anche in ragione dell'attribuzione al socio privato di ruoli chiave quali l'amministratore delegato e, indirettamente, il direttore generale.

Controdeduzione

La società è strutturata con partecipazione pubblica maggioritaria pari al 55% e partecipazione privata pari al 45%. Tale assetto non costituisce un dato meramente formale, ma è accompagnato da ulteriori presidi statutari e pattizi: le azioni di categoria A sono riservate alla componente pubblica, le azioni di categoria B al socio privato, e la proporzione tra capitale pubblico e capitale privato è destinata a permanere lungo tutta la durata del rapporto, con meccanismi di reintegro della quota pubblica in caso di squilibrio (artt. 6-8 dello Statuto).

La *governance* riflette tale impostazione: è garantita la presenza di tre amministratori di parte pubblica e due di parte privata (art. 21 Statuto); al socio pubblico è attribuito il diritto di nominare il Presidente del Collegio sindacale, di due sindaci effettivi e di un sindaco supplente, mentre al socio privato spetta la

designazione di un solo sindaco effettivo e di un supplente (art. 26 Statuto); ove la revisione sia esercitata da un collegio, alla parte pubblica è riconosciuta la nomina di due revisori su tre (art. 10 Patti parasociali).

L'attribuzione al socio privato di funzioni gestionali, anche mediante la figura dell'amministratore delegato, non elide il controllo pubblico, ma rappresenta elemento coerente con la natura stessa della società mista a gara a doppio oggetto. Il socio privato è selezionato proprio per apportare capacità industriale, organizzativa, tecnica e finanziaria. La gestione operativa affidata al socio industriale non equivale a controllo strategico della società.

Come affermato dal Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza n. 4599 del 2014, il controllo pubblico «*deve essere verificato secondo un criterio sintetico e non atomistico*», essendo sufficiente che «*il controllo della mano pubblica sull'ente affidatario, purché effettivo e reale, sia esercitato dagli enti partecipanti nella loro totalità*».

Nel caso di specie, le decisioni strategiche restano presidiate da quorum qualificati (¾ del capitale sociale con maggioranza delle azioni di categoria A), dalla composizione pubblica maggioritaria degli organi, dal ruolo dell'assemblea, dal Piano d'Ambito, dal contratto di servizio e dalla regolazione pubblicistica del SII. Il controllo, pertanto, va valutato nel complesso dell'assetto societario e regolatorio, non isolando singole attribuzioni gestionali al socio privato.

Alla luce delle considerazioni appena illustrate si ritiene che Il controllo pubblico risulta adeguatamente garantito.

RILIEVO: POSSIBILE POTERE DI VETO DEL SOCIO PRIVATO

Rilievo della Corte dei Conti (par. 6.5 della delibera). I patti parasociali (art. 9) prevedono il voto favorevole del socio privato su decisioni assembleari rilevanti e quorum elevati (¾ del capitale). La Corte osserva che non emergono meccanismi che consentano ai soci pubblici di superare «*agevolmente*» il veto del privato; inoltre i patti generano efficacia meramente obbligatoria e non reale.

Controdeduzione

Le previsioni dei patti parasociali che richiedono il voto favorevole del socio privato su determinate materie devono essere lette quale strumento di equilibrio tipico del partenariato pubblico-privato istituzionalizzato. Esse sono finalizzate a tutelare la sostenibilità dell'investimento privato, la bancabilità dell'operazione, la stabilità del rapporto societario e la coerenza con l'offerta che sarà presentata in sede di gara.

Tali clausole non trasferiscono al socio privato l'indirizzo strategico della società. Al contrario, esse si collocano in un assetto in cui la maggioranza del capitale (55%), la prevalenza degli amministratori (tre su cinque) e la prevalenza degli organi di controllo (tre sindaci su cinque) restano pubbliche.

Inoltre, lo stesso schema pattizio (art. 9, comma 2) contempla un meccanismo di superamento dello stallo decisionale, prevedendo che, in caso di persistente immobilismo, «*l'Assemblea deliberi motivatamente anche in presenza del voto contrario del socio privato*». Tale previsione è incompatibile con la tesi di un veto assoluto o paralizzante.

Quanto al rilievo sull'efficacia meramente obbligatoria (e non reale) dei patti parasociali, si osserva che tale caratteristica è propria di tutti i patti parasociali ex art. 2341-bis c.c. e non costituisce di per sé un vizio: l'efficacia obbligatoria, unitamente ai meccanismi di superamento dello stallo e ai quorum rafforzati previsti dallo Statuto, assicura comunque un equilibrio nella *governance* coerente con il modello di società mista.

Il voto del socio privato va quindi qualificato come presidio di equilibrio negoziale e industriale, non come potere interdittivo idoneo a neutralizzare l'influenza pubblica dominante.

Alla luce delle considerazioni appena illustrate non si ritiene configurabile un potere di veto incompatibile con il controllo pubblico.

RILIEVO: FINANZIAMENTI E RIMBORSI AL SOCIO PRIVATO

Rilievo della Corte dei Conti (par. 7.1 della delibera). La Corte segnala che sono previste anticipazioni del socio privato (per rimborso del valore di subentro ai gestori uscenti e per investimenti) e il relativo rimborso, con impegno dei soci pubblici ad approvarne l'integrale rimborso in assemblea (art. 7, comma 6, Patti parasociali). La Corte richiama il rispetto del divieto di soccorso finanziario ex art. 14 TUSP e la necessità che la gestione sia ispirata ai principi di efficienza ed economicità. Inoltre, l'art. 15 dello Statuto prevede la possibilità di finanziamenti infruttiferi, mentre l'art. 29 co. 7 dello Statuto prevede, in caso di esclusione del socio privato, il rimborso degli eventuali finanziamenti erogati. La Corte evidenzia altresì criticità in ordine all'art. 6, comma 1, dei Patti, che prevede il riporto a nuovo delle perdite anziché la loro immediata copertura, con possibili ricadute sugli obblighi di accantonamento ex art. 21 TUSP.

Controdeduzione

Il socio privato è chiamato ad apportare risorse proprie o di terzi, *know-how* e capacità industriale. Le anticipazioni finanziarie previste dai patti parasociali sono rimborsabili nel rispetto dell'offerta formulata in sede di gara e nei limiti della regolazione tariffaria del SII *pro tempore* vigente, come definita dall'Autorità di settore (art. 7, comma 4, Patti). Il rimborso, dunque, non è rimesso a una discrezionalità arbitraria dei soci pubblici, né comporta un obbligo di ripiano a carico del Comune.

L'art. 7, comma 6, dei Patti — che prevede l'impegno dei soci pubblici ad approvare in assemblea l'integrale rimborso del finanziamento — deve essere letto in combinazione con il comma 4 del medesimo articolo, che subordina espressamente il rimborso alle condizioni dell'offerta di gara e ai limiti della regolazione tariffaria. L'impegno non è incondizionato, ma vincolato al rispetto delle norme vigenti, ivi compreso il divieto di soccorso finanziario di cui all'art. 14 TUSP.

La giurisprudenza di legittimità ha chiarito che, nelle società partecipate, i finanziamenti dei soci sono soggetti alla disciplina della postergazione di cui all'art. 2467 c.c., richiamato dall'art. 2497-quinquies c.c., e che *«la disciplina della postergazione non individua un diverso grado del credito restitutorio (...) ma rende inesigibile la pretesa alla restituzione»* sino alla soddisfazione degli altri creditori (Cass. Pen., Sez. V, sentenza n. 3209 del 2026). Tale disciplina, applicabile anche alle società a partecipazione pubblica, costituisce ulteriore presidio a tutela dell'equilibrio finanziario della società e dell'ente socio.

Quanto all'art. 15 dello Statuto, la previsione di finanziamenti infruttiferi non costituisce di per sé violazione del TUSP, operando nel rispetto delle norme vigenti — espressamente richiamate dal comma 1 — e con la precisazione che la società è comunque tenuta *«al rispetto delle prescrizioni e dei principi di cui all'art. 14 del D.Lgs. n. 175/2016»* (art. 14, comma 6, Statuto).

Con riferimento all'art. 6, comma 1, dei Patti parasociali e al riporto a nuovo delle perdite, si osserva che tale previsione non elide ma posticipa la copertura delle perdite tramite utili futuri, fatto salvo il limite di cui all'art. 2446, comma 2, c.c. Quanto agli eventuali accantonamenti ex art. 21 TUSP, essi presuppongono perdite effettive della società partecipata e non possono essere anticipati in via meramente ipotetica nella fase genetica della partecipazione, in assenza di risultati negativi di esercizio. L'eventuale applicazione della disciplina sugli accantonamenti sarà valutata, ove ne ricorrano i presupposti, nell'ambito degli ordinari strumenti di monitoraggio delle partecipazioni pubbliche.

La deliberazione comunale dà espressamente atto che l'impegno economico-finanziario del Comune è limitato al conferimento della quota di capitale sociale e che opera il divieto di soccorso finanziario di cui

all'art. 14 d.lgs. 175/2016. Non sussiste pertanto alcun automatismo idoneo a trasformare l'apporto del socio privato in debito pubblico, garanzia comunale o obbligazione finanziaria ulteriore in capo all'Ente.

Alla luce delle considerazioni appena illustrate si ritiene che le previsioni relative ai finanziamenti e alle anticipazioni del socio privato sono coerenti con il modello di società mista e non integrano violazione del divieto di soccorso finanziario.

RILIEVO: SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA SOGGETTIVA

Rilievo della Corte dei Conti (par. 7.2 della delibera). La Corte rileva la mancanza di un'autonoma motivazione in punto di sostenibilità finanziaria soggettiva: la delibera si limita a imputare la spesa al bilancio di previsione 2026 per € 106.758,00 (corrispondenti a € 3 per abitante), senza un autonomo apprezzamento circa gli effetti dell'operazione sulla situazione finanziaria specifica dell'Ente. La Corte segnala inoltre che non è motivato perché il conferimento resti pari a € 3/abitante pur passando da un modello interamente pubblico a una società con il 45% privato.

Controdeduzione

La deliberazione comunale individua con chiarezza l'impegno economico del Comune, pari a € 106.758,00, calcolato sulla base del criterio di € 3 per abitante e del numero di abitanti al 1° gennaio 2025, come indicato nel PEF del Piano d'Ambito distrettuale Napoli Nord approvato dall'EIC. La somma è finanziata mediante le risorse del capitolo 4023.1 del bilancio di previsione 2026.

L'Ente ha quindi compiuto una valutazione concreta della compatibilità finanziaria dell'operazione, dando atto che l'impegno è limitato alla sottoscrizione della quota di capitale sociale e che la spesa è già prevista nel bilancio di previsione, anche in ragione del divieto di soccorso finanziario di cui all'art. 14 TUSP, espressamente richiamato nello Statuto della società.

Il criterio di € 3 per abitante deve ritenersi pienamente ragionevole, oggettivo e proporzionato, in quanto fondato su un parametro demografico certo e uguale per tutti gli enti dell'ambito. Esso consente una ripartizione equa dell'onere di partecipazione, calibrata sulla dimensione della comunità amministrata e compatibile con la capacità finanziaria dei Comuni di piccole e medie dimensioni dell'area Napoli Nord. Tale criterio, lungi dal costituire un automatismo irragionevole, rappresenta una modalità equilibrata di costituzione della componente pubblica del capitale sociale, funzionale a garantire il controllo pubblico della società senza gravare in modo sproporzionato sui bilanci comunali.

Quanto alla circostanza che il conferimento resti invariato rispetto a precedenti ipotesi di società interamente pubblica, si osserva che la presenza del socio privato al 45% non incide sulla correttezza di tale parametro: la quota comunale è destinata a costituire la partecipazione pubblica maggioritaria e a garantire la presenza dei Comuni nella *governance* societaria. L'apporto del socio privato, selezionato con gara a doppio oggetto, è funzionale a reperire le risorse finanziarie, tecniche e industriali che i Comuni, per loro stessa ammissione (come da Relazione ex art. 14 d.lgs. 201/2022), non sarebbero in grado di apportare in un modello interamente pubblico.

In tale contesto, la Corte ha richiamato nuovamente la criticità correlata con la previsione di pagamento a 60 gg. che, a Suo giudizio, non sarebbe in linea con le previsioni normative che prevedono un termine ordinario di pagamento previsto per la P.A. tra cui gli enti territoriali e i loro organismi ed enti strumentali, ivi incluse le società partecipate, pari a 30 gg.

A tale riguardo, si ritiene necessario ribadire quanto già indicato nell'elaborato in allegato 2 circa la circostanza per la quale il PEF del Piano d'ambito distrettuale Sannita è stato predisposto, come previsto dalla normativa di settore (d.lgs. 152/2006), secondo le modalità stabilite dall'Autorità di Regolazione per l'Energia Reti ed Ambiente (ARERA). In particolare, nelle predette modalità, la scadenza media dei debiti fissata nella

formula del calcolo del capitale circolante netto CCNa (Capitale Circolante Netto dell'anno a) è pari a 60 gg. (cfr. art. 10, comma 2 della deliberazione ARERA 639/2023/R/Idr).

Si ritiene, dunque, di potersi discostare dal rilievo della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti in quanto una previsione di pagamento diversa da 30 gg. rientrerebbe nella condizione per la quale “... vi siano particolari condizioni relative alla natura del contratto o da talune sue caratteristiche”.

Alla luce delle di tutte le considerazioni appena illustrate il rilievo relativo alla sostenibilità finanziaria soggettiva non appare ravvisabile.

RILIEVO: AIUTI DI STATO

Rilievo della Corte dei Conti (par. 8 della delibera). La Corte considera di scarsa pregnanza il rinvio della Relazione ex art. 14 a possibili ed eventuali finanziamenti pubblici, ritenendo che la compatibilità con la disciplina europea sugli aiuti di Stato debba essere valutata caso per caso in relazione a ogni futura singola fattispecie.

Controdeduzione

L'operazione non prevede compensazioni pubbliche dirette a favore della società, né attribuisce al socio privato vantaggi selettivi al di fuori del confronto concorrenziale. Il socio privato sarà selezionato mediante procedura di gara a doppio oggetto, nel rispetto dei principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento. La copertura dei costi del servizio avviene attraverso il sistema tariffario regolato, secondo la disciplina ARERA e nell'ambito del Piano economico-finanziario del servizio, che il Comitato Esecutivo dell'EIC ha aggiornato adeguandolo alle regole fissate con deliberazione ARERA n. 639/2023/R/idr.

La Relazione ex art. 14, comma 3, d.lgs. 201/2022 contiene una sezione specifica sugli obblighi di servizio pubblico e universale, affermando espressamente che “*I costi del servizio pubblico di gestione del SII saranno integralmente coperti, ai sensi della normativa vigente, dalla tariffa*” e che “*non sono previste compensazioni economiche ovvero finanziamenti addizionali da parte dell'ente concedente, ovvero dei comuni serviti in favore del soggetto affidatario*”, escludendo per l'effetto ogni possibile violazione della normativa europea in tema di aiuti di Stato.

Eventuali finanziamenti pubblici destinati a infrastrutture o interventi sul SII non possono essere considerati, in astratto, aiuti di Stato incompatibili. La loro qualificazione dipende dalla concreta misura, dalla fonte di finanziamento, dalla destinazione, da eventuali vantaggi selettivi e dalle condizioni di accesso. Il richiamo contenuto nella documentazione istruttoria è sufficiente rispetto alla fase attuale dell'operazione, non essendo configurabile un aiuto specifico, attuale e determinato.

Alla luce delle considerazioni appena illustrate si ritiene che la motivazione relativa all'assenza di aiuti di Stato è corretta e sufficiente rispetto alla fase attuale dell'operazione.

Napoli, 30 giugno 2026

Il Direttore Generale

Dr. Giovanni Marcello

