Società miste nel Servizio Idrico Integrato: perché la maggioranza pubblica non basta. La deliberazione n. 221/2026/PASP della Corte dei conti Campania su Sannio Acque

Edoardo Rivola - Dottore Commercialista, Revisore legale e di Enti Locali, esperto di legislazione della P.A.,
Martina Buonaccorsi, Dottoressa in diritto dell'innovazione e della P.A, Compliance Network Rete Professionale.

Aggiornato all'8 novembre 2026.

Abstract.

L'articolo esamina la deliberazione n. 221/2026/PASP della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, che ha espresso parere negativo, ai sensi dell'art. 5 del D.Lgs. n. 175/2016 (TUSP), sulla partecipazione del Comune di Benevento alla società mista pubblico-privata "Sannio Acque S.r.l." per la gestione del Servizio Idrico Integrato nell'Ambito distrettuale sannita. L'analisi ribadisce la necessità per gli enti locali di abbandonare logiche formalistiche, garantendo verifiche preventive e rigorose sull'effettività del controllo pubblico, sulla sostenibilità finanziaria, sulla coerenza con il Piano Economico-Finanziario, sull'allocazione del rischio al socio privato, sugli aiuti di Stato e sulla consultazione pubblica.

In sintesi:

- La maggioranza pubblica del capitale non basta: occorre dimostrare un coordinamento effettivo tra i Comuni soci, idoneo a esercitare un controllo reale sulla società mista.
- Il rinvio al PEF dell'ente d'ambito non basta: va verificata la sostenibilità finanziaria della società e quella dell'investimento per il bilancio del singolo ente.
- Se la società è costituita con soci e capitale molto diversi da quelli del PEF, l'operazione deliberata non coincide più con quella realizzata.

- Una S.r.l. già costituita non ammette adesioni successive all'atto costitutivo: l'ingresso di nuovi Comuni richiede un aumento di capitale ex art. 2481-bis c.c. e una nuova deliberazione da sottoporre alla Corte dei conti.
- Ogni Comune deve svolgere una propria consultazione pubblica e motivare su rischio del socio privato e aiuti di Stato.

1. Il quadro normativo di riferimento: TUSP, TUSPL e l'affidamento del Servizio Idrico nell'Ambito Sannita.

La gestione dei servizi pubblici locali a rete — tra cui il Servizio Idrico Integrato (SII) — rappresenta da anni uno dei terreni di scontro più complessi tra la pianificazione pubblicistica degli enti di governo d'ambito e l'applicazione rigida delle norme del diritto societario e del controllo contabile.

In questa tematica si inserisce un ampio contenzioso che ha interessato il territorio campano, culminato in interventi di vigilanza dell'ANAC (tra cui la nota Delibera n. 530/2023). Sul punto, il TAR Lazio, con la sentenza n. 13139/2025, ha confermato la rigorosa linea di sbarramento contro il ricorso a "società miste aperte o generaliste", ribadendo che l'affidamento diretto a una società mista preesistente, mediante successivi acquisti di quote da parte di Comuni non originari fondatori, richiede una rigorosa e preventiva delimitazione nella *lex specialis* della gara d'origine.

La deliberazione n. 221/2026/PASP della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberata nella camera di consiglio del 24 settembre 2026 e depositata il 28 settembre 2026, costituisce uno snodo ricostruttivo di primario interesse, in quanto esprime parere negativo sulla deliberazione di Consiglio Comunale n. 35 del 3 luglio 2026 del Comune di Benevento avente ad oggetto la partecipazione alla costituenda società mista, mediante sottoscrizione di una quota pari a 2 euro per abitante (per complessivi 114.603 euro), denominata "Sannio Acque S.r.l.".

Il quadro normativo di riferimento si sviluppa lungo il doppio binario del TUSP (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, D.Lgs. n. 175/2016) e del TUSPL (Testo Unico sui Servizi Pubblici Locali, D.Lgs. n. 201/2022).

Ai sensi dell'art. 14 del D.Lgs. n. 201/2022, la scelta della forma di gestione dei servizi pubblici locali a rete richiede una complessa istruttoria sfociante in una relazione analitica e in un Piano Economico-Finanziario (PEF) asseverato, volti a dimostrare la convenienza e la sostenibilità del modello prescelto rispetto alle alternative di mercato o all'*in-house providing*.

Nel caso specifico, l'Ente Idrico Campano (EIC) e il Consiglio di Distretto Sannita avevano individuato nella società mista pubblico-privata con gara a doppio oggetto[1] il modello gestionale ottimale: la quota pubblica (pari al 55%) era detenuta in regime di maggioranza ed era suddivisa tra tutti i Comuni appartenenti all'Ambito distrettuale; mentre la quota privata (pari al 45%) era riservata al socio operativo da individuare tramite procedura ad evidenza pubblica. Tuttavia, il controllo della Corte dei conti ex art. 5, comma 3, TUSP interviene come un vero e proprio "vaglio di legittimità-finanziaria" dell'atto deliberativo dell'ente locale.

La motivazione analitica richiesta dall'art. 5 TUSP non può arrestarsi alla maggioranza formale del capitale pubblico o al richiamo astratto del PEF. Occorre dimostrare concretamente l'effettività del controllo pubblico, la sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione, la coerenza tra le condizioni effettive dell'operazione e quelle poste alla base del PEF e l'adeguatezza del percorso procedimentale, compresa la consultazione pubblica. Se l'operazione societaria effettivamente realizzata è sostanzialmente diversa da quella originariamente deliberata, occorre una nuova valutazione dell'ente.

2. I rilievi della Corte: controllo pubblico, sostenibilità finanziaria, consultazione, rischio e aiuti di Stato.

L'analisi della Corte dei conti mette in luce criticità profonde sotto molteplici aspetti. La società era prevista con capitale a maggioranza pubblica ma, secondo la ricostruzione della pronuncia, ciò non dimostra automaticamente un effettivo controllo quando la partecipazione pubblica è frammentata tra più Comuni e non risulta concretamente strutturato il coordinamento necessario a esercitare un'influenza dominante sulla società.

[1] Art. 17 del D.Lgs n. 175/2016 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica".

La Sezione richiama sul punto la propria deliberazione n. 225/2025/PASP (Comune di Solopaca), rilevando che l'EIC non ha adottato provvedimenti idonei a superare i rilievi allora formulati e che la mera prospettazione di futuri patti parasociali, non ancora adottati, non è sufficiente a dimostrare un controllo effettivo.

Sotto questo profilo, il TAR Lazio[2] ha chiarito che il modello della società mista costituisce un partenariato pubblico-privato istituito per una specifica missione circoscritta nel tempo e nell'oggetto. L'estensione successiva della compagine societaria a Comuni estranei alla gara originaria, attraverso meri passaggi o cessioni di quote anziché mediante procedure trasparenti e conformi alle previsioni iniziali, trasforma fittiziamente la società mista in un ente "generalista", eludendo i principi comunitari di libera concorrenza e parità di trattamento.

È particolarmente rilevante il rilievo sulla sostenibilità: il PEF originario presupponeva la partecipazione iniziale di Comuni rappresentativi di circa 161.180 abitanti e un capitale sociale di 586.109 euro. La società è stata invece costituita, con atto pubblico del 4 agosto 2026, da soli tre Comuni (Campoli del Monte Taburno, Solopaca e Campolattaro), rappresentativi di circa 6.000 abitanti, e dal socio privato ACEA Sannio S.r.l., con un capitale di 22.309,09 euro, ferma la ripartizione 55% pubblico e 45% privato. La Corte ha considerato tale scostamento sostanziale rispetto alle condizioni poste alla base dell'equilibrio dell'operazione, poiché il PEF presupponeva che tali condizioni sussistessero già al momento della costituzione e non fossero rimesse a future e incerte adesioni, con il rischio di una sottocapitalizzazione i cui oneri potrebbero ricadere sugli enti già soci.

Più in generale, la Corte ha ritenuto insufficiente il mero rinvio al PEF predisposto dall'EIC (aggiornato a dicembre 2024), richiamando la distinzione tra sostenibilità finanziaria oggettiva, riferita alla capacità della società di mantenere nel tempo l'equilibrio economico-finanziario con la propria attività, e soggettiva, riferita agli effetti dell'investimento sulla

[2] Tar Lazio, Roma, Sez. I quater, 3 luglio 2025, n. 13139.

situazione finanziaria dell'ente socio; distinzione resa più stringente dal divieto di soccorso finanziario (art. 14, comma 5, TUSP).

La Corte ha inoltre rilevato che il Comune non ha dimostrato di aver svolto una consultazione pubblica autonoma (art. 5, comma 2, TUSP) rispetto a quella effettuata dall'EIC: la consultazione deve essere riferibile al singolo ente chiamato ad assumere la partecipazione e non può essere considerata automaticamente assorbita da iniziative svolte da un soggetto sovracomunale.

Infine, richiamando i rilievi già formulati nel caso Solopaca, la Corte ha censurato la mancata indicazione concreta degli strumenti attraverso i quali il rischio dell'operazione sarebbe effettivamente trasferito al socio privato, nonché l'assenza di una verifica adeguatamente comprovata del rispetto della disciplina europea sugli aiuti di Stato, ridotta a un'affermazione non supportata da elementi concreti.

3. Il nodo civilistico: la struttura chiusa della S.r.l.

Uno dei profili centrali della pronuncia risiede nell'analisi della struttura societaria adottata, ovvero la società a responsabilità limitata (S.r.l.), alla luce delle regole del Codice Civile.

Mentre gli atti d'ambito e la delibera del Comune di Benevento presupponevano l'ingresso contestuale di una ampia compagine territoriale, la stipula dell'atto costitutivo del 4 agosto 2026 con soli tre Comuni e il socio privato ha modificato radicalmente lo scenario.

La Corte dei conti ha evidenziato come l'idea che gli altri Comuni dell'Ambito possano "aderire successivamente" all'atto costitutivo originario sia fondata su un evidente errore di qualificazione giuridica:

- la S.r.l. è un contratto a scopo lucrativo con struttura tipicamente "chiusa", a differenza delle società cooperative o dei contratti associativi con clausola di adesione ex art. 1332 c.c.;
- mentre per le S.p.A. il legislatore prevede la costituzione per pubblica sottoscrizione (art. 2333 e ss. c.c.), tale istituto non è richiamato dall'art. 2463, comma 3, c.c. per le S.r.l.;

- l'atto costitutivo ex art. 2463 c.c. deve contenere l'indicazione contestuale ed esaustiva dei soci e delle quote sottoscritte.

Ne consegue che l'avvenuta costituzione della società ad opera di soli tre Comuni preclude al Comune di Benevento la possibilità di partecipare alla "fondazione" dell'ente. L'ingresso di nuovi enti locali potrà avvenire unicamente attraverso una distinta e successiva operazione straordinaria: la deliberazione di un aumento di capitale aperto a terzi ex art. 2481-bis c.c.

4. Conclusioni: come gestire l'ingresso successivo nelle società miste già costituite.

Questa pronuncia ha un impatto rilevante sulla costruzione delle istruttorie TUSP.

La verifica ex art. 5 deve essere spostata da una logica prevalentemente documentale a una logica sostanziale. Non basta avere statuto, PEF e maggioranza pubblica formalmente coerenti.

Occorre dunque dimostrare analiticamente come viene realmente esercitato il controllo pubblico, nonché la sostenibilità finanziaria della società in sé e l'impatto economico sull'ente partecipante, verificando al contempo la corrispondenza tra le ipotesi del PEF e la struttura societaria effettiva. Inoltre, è indispensabile accertare la sufficiente capitalizzazione iniziale, l'allocazione dei rischi tra socio pubblico e privato, l'avvenuto svolgimento di un'autonoma consultazione pubblica da parte dell'ente, la conformità alla disciplina europea sugli aiuti di Stato e, infine, la persistente identità tra l'operazione deliberata e quella concretamente realizzata.

Se nel frattempo la società è già stata costituita con presupposti diversi, l'adesione successiva non può essere trattata come mera esecuzione della precedente deliberazione. La deliberazione consiliare eventualmente adottata dovrà essere nuovamente trasmessa alla Corte dei conti per il controllo di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 175/2016, trattandosi di una decisione avente un diverso oggetto e assunta sulla base di un autonomo e aggiornato apprezzamento della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria.

La convergenza di vedute tra i rigorosi orientamenti del giudice amministrativo (TAR Lazio n. 13139/2025) e i recenti orientamenti della magistratura contabile (Corte dei conti Campania n. 221/2026) impone oggi agli enti locali un radicale cambio di passo. Se da un lato emerge l'esigenza di salvaguardare la continuità di un servizio pubblico essenziale come quello idrico, dall'altro lato non è più tollerabile affidarsi a una logica formalistica di "adesioni a cascata" o a rinvii *per relationem*. L'effettività del diritto amministrativo e contabile richiede che ogni ente locale dimostri la piena sostenibilità e coerenza strutturale dell'operazione *ex ante*, scongiurando il rischio che la rigidità delle regole finisca per scontrarsi con la realtà gestionale, o viceversa, che la continuità gestionale venga invocata per sanare originari vizi procedimentali e societari.

Domande frequenti

La maggioranza pubblica del capitale basta a dimostrare il controllo pubblico su una società mista?
No. Secondo la deliberazione n. 221/2026/PASP della Corte dei conti Campania occorre dimostrare un coordinamento effettivo tra i Comuni soci, idoneo a esercitare un'influenza dominante sulla società; la sola prospettazione di futuri patti parasociali non è sufficiente.

Un Comune può entrare in una S.r.l. mista già costituita sulla base della delibera originaria di partecipazione alla costituzione?
No. L'atto costitutivo della S.r.l. deve indicare tutti i soci: l'ingresso successivo richiede un aumento di capitale aperto a terzi ai sensi dell'art. 2481-bis c.c. e una nuova deliberazione dell'ente, da trasmettere alla Corte dei conti per il controllo previsto dall'art. 5 del D.Lgs. n. 175/2016.

Che cosa verifica la Corte dei conti sulla sostenibilità finanziaria di una società mista?
Sia la sostenibilità oggettiva, cioè la capacità della società di mantenere l'equilibrio economico-finanziario con la propria attività, sia quella soggettiva, cioè l'effetto dell'investimento sul bilancio dell'ente socio, anche alla luce del divieto di soccorso finanziario (art. 14, comma 5, TUSP) e della coerenza tra PEF e società effettivamente costituita.

La consultazione pubblica svolta dall'ente di governo d'ambito vale anche per i singoli Comuni?

No. Ciascun Comune che intende assumere la partecipazione deve svolgere una consultazione pubblica autonoma ai sensi dell'art. 5, comma 2, TUSP.

Riferimenti normativi e giurisprudenziali

- Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 221/2026/PASP, depositata il 28 settembre 2026.
- Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 225/2025/PASP (Comune di Solopaca).
- D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP), artt. 5 e 14.
- D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 (TUSPL), art. 14.
- Codice civile, artt. 2463 e 2481-bis.
- TAR Lazio, sentenza n. 13139/2025.
- ANAC, delibera n. 530/2023.