



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Maria Annunziata Rucireta	Presidente
Francesco Belsanti	Consigliere (relatore)
Fabio Alpini	I Referendario
Rosaria Di Blasi	Referendario
Anna Peta	Referendario

Nell'adunanza del 16 dicembre 2022;

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il T.U. 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, e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000 e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", e in particolare, l'art. 5, come modificato dall'art. 11, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118;

Vista l'ordinanza n. 43/2022 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Toscana ha convocato la Sezione per la data odierna;

Udito il Relatore, dott. Francesco Belsanti;

PREMESSO IN FATTO

1. In data 21/10/2022 (*prot.* n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0008175), il Comune di Vicchio trasmetteva a questa Sezione, ex art. 5, comma 3, del T.U.S.P., la deliberazione del Consiglio comunale n. 98 del 18/10/2022, avente ad oggetto un complesso progetto di aggregazione volto alla riorganizzazione della gestione dei servizi pubblici sul territorio toscano (cd "operazione multiutility") ed articolato

in una serie di *step* quali: *i*) fusione per incorporazione di Acqua Toscana Spa, Publiservizi Spa (entrambe partecipate dall'Ente) e Consiag Spa in Alia Servizi ambientali Spa, con creazione di una Multiutility operante nei settori dell'energia, della gestione dei rifiuti, dell'ambiente e del ciclo idrico; *ii*) conferimento in Alia da parte dei comuni di Firenze e Pistoia delle partecipazioni da loro detenute, rispettivamente, in Toscana Energia Spa e Publiacqua Spa, da realizzarsi mediante un aumento di capitale a loro riservato; *iii*) aumento del capitale sociale della Multiutility (per massimo 3,5 miliardi), articolato in due *tranches*, entrambe scindibili, di cui la prima - di massimi 1,2 miliardi - mediante conferimento in natura, da parte di altri Enti locali, di partecipazioni in società, aziende o rami d'azienda operanti nella gestione dei servizi locali e dei servizi pubblici di rete sul territorio toscano, e la seconda - per massimi 2,3 miliardi - attraverso un'offerta pubblica di sottoscrizione, in previsione della quotazione in borsa delle azioni; *iv*) riassetto organizzativo della Multiutility attraverso la costituzione di una società operativa specificamente destinata ad accogliere il ramo d'azienda operativo relativo alla gestione dei rifiuti; *v*) costituzione di una holding pubblica di partecipazioni in cui conferire le partecipazioni nella Multiutility; *vi*) quotazione delle azioni della Multiutility.

Più in dettaglio, con tale atto consiliare il Comune deliberava di approvare: *i*) l'aumento di capitale sociale di Alia Spa riservato, a pagamento, scindibile, per massimo Euro 60.000.000 oltre sovrapprezzo, da liberare in natura ai sensi degli artt. 2440 e 2441 comma 4 c.c. mediante conferimento in natura a servizio del conferimento della partecipazione detenuta in Toscana Energia Spa da parte del Comune di Firenze e di quella detenuta in Publiacqua Spa da parte del Comune di Pistoia e lo schema di nuovo statuto di Alia Spa; *ii*) la Fusione risultante dal Progetto di Fusione e lo schema di nuovo Statuto di Alia Spa post fusione; *iii*) il patto parasociale da sottoscrivere tra i soci della Multiutility; *iv*) un aumento di capitale di Alia post-fusione (Multiutility) aperto ad altri Enti Locali toscani, per un massimo di 1,2 miliardi, in via scindibile, suddiviso anche in più *tranches* e da liberare con il conferimento in natura di eventuali ulteriori società, aziende o rami d'azienda operanti nella gestione dei servizi pubblici locali.

La deliberazione n. 98/2022 (*cfr.* punto 14 del deliberato) approvava inoltre “... *il quadro progettuale condiviso dalle amministrazioni coinvolte nell'operazione Multiutility secondo le linee prospettate nel Progetto presentato, dando atto che il Comune di Barberino di Mugello si impegna ed è favorevole, ove necessario integrando con successive deliberazioni degli organi comunali: a. all'apertura alla quotazione in borsa delle azioni della MultiUtility ...; b. all'aumento del capitale sociale della Multiutility, successivamente alla costituzione della Holding Toscana, per massimi Euro 2.300.000.000,00 ... , in via scindibile anche in più tranches, nell'arco di massimo 5 anni, a servizio della futura quotazione in borsa della società risultante dall'aggregazione degli ulteriori Enti Locali che avranno sottoscritto il capitale sociale dopo l'attuale fusione ... ; (omissis) h. alla costituzione – insieme ai soci pubblici della MultiUtility e preliminarmente alla apertura*

degli aumenti di capitale in natura riservati alla parte pubblica – di una società per azioni avente il ruolo di holding di partecipazioni (Hold.Co) attraverso il conferimento in natura delle azioni detenute dai vari Comuni partecipanti nella MultiUtility ... ; i. al riassetto organizzativo della società MultiUtility successivamente alla Fusione anche a mezzo di società operativa (OpCo) specificamente destinata ad accogliere il ramo d'azienda operativo relativo alla gestione dei rifiuti”.

2. Ritenuta esaurita l'istruttoria, il Magistrato istruttore procedeva a richiedere al Presidente della Sezione il deferimento della questione alla Camera di consiglio per l'esame collegiale.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Viene all'esame di questa Sezione una richiesta di parere formulata dal Comune di Vicchio ai sensi dell'art. 5, comma 3, del T.U.S.P., relativamente alla deliberazione del Consiglio comunale n. 98 del 18/10/2022 avente ad oggetto *“un complesso progetto di aggregazione volto alla riorganizzazione della gestione dei servizi pubblici sul territorio toscano (cd “operazione multiutility”) ed articolato in una serie di step”* richiamati nella parte in fatto. Si evidenzia come il Comune di Vicchio partecipi all'operazione in esame nella sua qualità di socio delle società Acqua Toscana Spa e Publiservizi Spa, tutte oggetto del progetto di fusione per incorporazione in Alia spa, con esercizio dei relativi diritti societari (mediante delibera consiliare) al fine di approvare i vari step del progetto di riorganizzazione della gestione dei servizi pubblici.

Venendo all'esame del quadro normativo, il comma 3 prevede quanto segue: *“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”.*

Sulla nuova funzione assegnata alla Corte dei conti dall'art. 5 cit. si sono pronunciate le Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/22) 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”.*

Sempre le Sezioni Riunite in sede di controllo si sono pronunciate, poi, al fine di definire il corretto campo di applicazione della norma in esame, proprio dietro sollecitazione di questa Sezione che con

la deliberazione n. 196/2022/QMIG ha sollevato dubbi in merito alla riconducibilità al novero degli atti presi in considerazione dall'art. 5, commi 3 e 4, TUSP, di alcune operazioni straordinarie ed ha rimesso la seguente questione di massima di particolare rilevanza, avente carattere di interesse generale *“Se rientrino nel perimetro applicativo dell'esame rimesso alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4, TUSP, gli atti deliberativi delle amministrazioni pubbliche concernenti l'approvazione delle seguenti operazioni societarie: la trasformazione da società per azioni in società consortile per azioni; la sottoscrizione dell'aumento di capitale riservato ad un ente pubblico già socio, mediante conferimenti in natura di partecipazioni societarie; la fusione per incorporazione sia con riguardo alle amministrazioni socie della società incorporante sia con riguardo a quelle delle società incorporate”*.

Nella citata delibera n. 196/2022, con un articolato e approfondito esame della normativa vigente e della giurisprudenza (contabile e civile), la Sezione ha evidenziato come il comma 3 del citato art. 5 possa trovare applicazione ai soli due momenti (la costituzione di una società e l'acquisto di partecipazioni) in cui l'Amministrazione pubblica entri a far parte per la prima volta in una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio.

Le SS.RR. in sede di controllo, con la delibera n. 19/2022, hanno accolto le argomentazioni svolte da questa Sezione evidenziando come *“l'assunzione della qualità di socio segna, pertanto, la linea di confine per distinguere gli atti deliberativi da sottoporre all'esame della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 5, comma 3, TUSP, e quelli invece esclusi o, meglio, per i quali la legge non ne impone la trasmissione. In particolare, la ridetta procedura preliminare di valutazione non riguarda le decisioni concernenti operazioni societarie straordinarie, quali la sottoscrizione di aumenti di capitale che l'ente è chiamato ad approvare nella qualità di socio, la trasformazione fra tipi societari e la fusione”*.

In questa prospettiva, l'assunzione della qualità di socio giustifica l'obbligo, per l'amministrazione, di fornire analitica motivazione con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali (art. 4 TUSP), nonché sul piano della convenienza, economica e finanziaria, rispetto ad altre formule gestionali. Tali valutazioni non sarebbero riferibili a soggetti societari esistenti o partecipati dalla medesima amministrazione, traducendosi in una riedizione di scrutini che avrebbero dovuto essere già condotti in precedenza (come desumibile, indirettamente, dall'art. 24, comma 1, del TUSP, che, nel definire i presupposti per la razionalizzazione straordinaria, che le Amministrazioni pubbliche hanno dovuto approvare all'entrata in vigore del Testo unico, imponeva di dismettere o razionalizzare le società costituite o acquisite in assenza delle motivazioni prescritte dall'art. 5, comma 1, del TUSP o non coerenti alla missione istituzionale dell'ente pubblico ex art. 4 TUSP, norme che, come noto, hanno sostituito, al loro volta, prescrizioni contenute nell'art. 3, commi 27 e seguenti, della legge n. 244 del 2007)“.

Conseguentemente, le Sezioni riunite in sede di controllo, in riscontro alla richiesta di pronunciamento di orientamento generale avanzata dalla Sezione di controllo per la Toscana, sono

pervenute ad affermare il seguente principio di diritto: *“l’esame degli atti deliberativi di costituzione di società o di acquisizione di partecipazioni societarie da parte delle competenti Sezioni della Corte dei conti, prescritto dai commi 3 e 4 dell’art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, non riguarda le operazioni di trasformazione fra tipi societari, di fusione e di sottoscrizione di aumento di capitale sociale quando non comporti anche l’acquisto della posizione di socio”*.

La Sezione, pertanto, nell’uniformarsi al principio di diritto espresso dalle Sezioni riunite in sede di controllo nella deliberazione n. 19/SSRRCO/2022/QMIG, ritiene che l’operazione di “fusione come risultante dal progetto di fusione” in cui risulta coinvolto il Comune di Vicchio non rientri tra quelle assoggettabili al controllo ex art. 5, commi 3 e 4, TUSP.

Sulla base delle argomentazioni svolte appare conseguente come anche le altre operazioni approvate nella delibera (aumento di capitale sociale di Alia Spa, dello schema di nuovo Statuto di Alia Spa post fusione, del patto parasociale da sottoscrivere tra i soci della Multiutility, dell’aumento di capitale di Alia post-fusione – Multiutility - aperto ad altri Enti Locali toscani) non debbano essere sottoposte al controllo della Corte dei conti ai sensi del comma 3, dell’art. 5 Tusp, in quanto in nessun modo assimilabili all’acquisizione di partecipazioni o alla costituzione di nuove società in capo al Comune di Vicchio.

Discorso a parte merita l’approvazione, da parte della deliberazione n. 98/2022, del *“quadro progettuale condiviso dalle amministrazioni coinvolte nell’operazione Multiutility secondo le linee prospettate nel Progetto presentato”*. In tale quadro il Comune di Vicchio *“si impegna ed è favorevole, ove necessario integrando con successive deliberazioni degli organi comunali: a. all’apertura alla quotazione in borsa delle azioni della MultiUtility ...; b. all’aumento del capitale sociale della Multiutility, successivamente alla costituzione della Holding Toscana, per massimi Euro 2.300.000.000,00 ... , in via scindibile anche in più tranches, nell’arco di massimo 5 anni, a servizio della futura quotazione in borsa della società risultante dall’aggregazione degli ulteriori Enti Locali che avranno sottoscritto il capitale sociale dopo l’attuale fusione ... ; (omissis) h. alla costituzione – insieme ai soci pubblici della MultiUtility e preliminarmente alla apertura degli aumenti di capitale in natura riservati alla parte pubblica – di una società per azioni avente il ruolo di holding di partecipazioni (Hold.Co) attraverso il conferimento in natura delle azioni detenute dai vari Comuni partecipanti nella MultiUtility ... ; i. al riassetto organizzativo della società MultiUtility successivamente alla Fusione anche a mezzo di società operativa (OpCo) specificamente destinata ad accogliere il ramo d’azienda operativo relativo alla gestione dei rifiuti”*.

Tale quadro progettuale prevede, pertanto, la costituzione di due nuove realtà societarie che in astratto potranno essere oggetto di valutazione da parte della Sezione di controllo per la Toscana ai sensi dell’art. 5 del Tusp.

Nel caso di specie, invero, si è in presenza di una mera dichiarazione programmatica che delinea i passi futuri del progetto “MultiUtility” senza che, però, vengano in essere veri atti deliberativi di

costituzione o partecipazione societaria quelli sì oggetto di verifica da parte di questa Sezione (sempre che ricorra il controllo pubblico della società partecipata). E non potrebbe essere diversamente considerando che tali operazioni sono poste a valle di un lungo processo di riorganizzazione della gestione dei servizi pubblici che richiede l'attuazione e la definizione di numerosi passaggi, primo fra tutti la fusione per incorporazione. Allo stato attuale, quindi, non vi è una manifestazione concreta ed attuale della volontà di costituire o partecipare ad una nuova realtà societaria (che chiuderebbe la fase pubblicistica e obbligherebbe gli enti all'invio degli atti al controllo previsto dall'art. 5 Tusp) ma solo l'adesione ad un progetto ancora eventuale nel suo realizzarsi (per i motivi sopra osservati).

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, dichiara il non luogo a deliberare ex art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 sull'atto deliberativo del Comune di Vicchio n. 98/2022, limitatamente alle seguenti operazioni:

- i.* fusione per incorporazione di Consiag S.p.A., Acqua Toscana S.p.A. e Publiservizi S.p.A. in Alia Servizi ambientali S.p.A.;
- ii.* aumento di capitale sociale di Alia Servizi Ambientali S.p.A. riservato ai Comuni di Firenze e Pistoia, a servizio del conferimento della partecipazione detenuta dal Comune di Firenze in Toscana Energia S.p.A. e della partecipazione detenuta dal Comune di Pistoia in Publicacqua S.p.A.;
- iii.* approvazione di patti parasociali;
- iv.* aumento di capitale di Alia post fusione (Multiutility);
- v.* apertura alla quotazione in borsa delle azioni Alia post fusione (Multiutility) .

Resta impregiudicato, per le motivazioni espresse in parte motiva, ogni successivo esame sugli eventuali ulteriori atti deliberativi aventi ad oggetto le operazioni di costituzione di Toscana Holding S.p.A. e Alia OpCo. Al ricorrere dei relativi presupposti, detti atti dovranno essere trasmessi a questa Sezione per l'esercizio delle funzioni ex art. 5, commi 3 e 4, TUSP.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco e al Consiglio comunale.

La presente pronuncia è soggetta a obbligo di pubblicazione da parte del Comune, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 16 dicembre 2022.

Il Relatore

Francesco Belsanti

(firmato digitalmente)

Il Presidente

Maria Annunziata Rucireta

(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 21 dicembre 2022

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

Claudio Felli

(firmato digitalmente)