



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Toscana

composta dai magistrati:

Maria Annunziata	RUCIRETA	Presidente
Nicola	BONTEMPO	Consigliere
Francesco	BELSANTI	Consigliere, relatore
Paolo	BERTOZZI	Consigliere
Patrizia	IMPRESA	Consigliere
Fabio	ALPINI	Primo Referendario
Rosaria	DI BLASI	Referendario
Anna	PETA	Referendario
Matteo	LARICCIA	Referendario

Nell'adunanza del 23 febbraio 2023;

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. n. 1214 del 12/07/1934, e successive modificazioni;

VISTA la l. n. 20 del 14/1/1994, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e successive modificazioni;

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16/06/2000, 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 la nota prot. SEZ_CON_TOS-SC_TOS_0007544 del 0000038 del 3 gennaio 2023, con cui il Comune di Larciano trasmetteva la delibera del Consiglio comunale n. 60 del 29 novembre 2022 ai sensi dell'art. 5 co. 3 TUSP;

VISTA l'ordinanza presidenziale con cui è stata convocata la Sezione per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore consigliere Francesco Belsanti;

PREMESSO IN FATTO

In data 3/01/2023 (prot. n. SEZ_CON_TOS-SC_TOS-0000038), il Comune di Larciano trasmetteva a questa Sezione, ex art. 5, comma 3, del T.U.S.P., la deliberazione del Consiglio comunale n. 60 del 29/11/2022, avente ad oggetto "Costituzione di una holding di secondo livello, in correlazione con l'operazione Multiutility". La deliberazione risulta munita dei pareri di regolarità ex art. 49 co. 1 e 147 bis del decreto legislativo n. 267 del 18/08/2000 ed è accompagnata dalla bozza di Statuto (all. 1) e dal Piano economico-finanziario 2023-2027 (all. 2) della costituenda società.

Più in dettaglio, con tale atto consiliare il Comune deliberava: "... 3) di partecipare alla costituzione della Holding di secondo livello ... ; 4) di approvare lo Statuto della Holding di secondo livello, autorizzando il Notaio in sede di rogito ad apportare le modifiche meramente formali e non sostanziali che dovessero rendersi necessarie; 5) di dare atto che la quota di partecipazione del Comune di Larciano nella Holding di secondo livello sarà proporzionale al valore conferito rispetto al totale dei conferimenti e quindi rappresenterà una quota percentuale del capitale della Holding di secondo livello pari al valore della partecipazione in Holding Toscana (ovvero in MultiUtility ...) rapportata al valore totale delle partecipazioni in Holding Toscana (ovvero in MultiUtility ...) che saranno conferite alla Holding di secondo livello al termine del percorso amministrativo di tutte le amministrazioni aderenti; 6) di conferire nella Holding di secondo livello le azioni di Holding Toscana (ovvero di MultiUtility ...), al valore risultante da apposita perizia ai sensi delle disposizioni del codice civile ... (omissis)" (così deliberazione CC n. 60/2022).

Per un miglior comprensione della vicenda, merita richiamare brevemente i

fatti cui anche la deliberazione consiliare fa riferimento: “- omissis - **PREMESSO** che: - con deliberazione del Consiglio Comunale n. 53 del 17/10/2022, questa Amministrazione Comunale ha approvato l’Operazione MultiUtility, assumendo tutte le decisioni relative a tale Operazione; - la precedente deliberazione C.C. n. 53 del 17/10/2022, costituisce il presupposto del presente atto; onde a tale deliberazione deve farsi riferimento, anche per l’individuazione degli elementi di fatto e delle ragioni giuridiche che sono a fondamento del presente atto; - in particolare, costituiscono presupposto delle decisioni assunte con il presente atto, le decisioni relative alla costituzione della MultiUtility risultante dalla Fusione ed alla costituzione di Holding Toscana, con le precisazioni che saranno svolte nel prosieguo (...)” (così delib. 60/2022).

Il comune di Larciano è uno dei comuni toscani che hanno partecipato ad una complessa operazione di aggregazione societaria per la gestione dei servizi pubblici locali (cd. “operazione *Multiutility*”); in particolare, il Comune aveva deliberato la propria adesione con delibera del Consiglio comunale n. 53 del 17/10/2022, su cui questa Sezione ha avuto modo di esprimersi ex art. 5 co. 4 TUSP (cfr. deliberazione n. 269/2022/PASP).

L’operazione *Multiutility*, sebbene nel suo complesso unitaria, risulta articolata in più fasi tra loro connesse, che prevedono, in primo luogo, la fusione per incorporazione di Consiag S.p.A., Acqua Toscana S.p.A. e Publiservizi S.p.A. (quali società incorporate) in Alia - Servizi ambientali S.p.A. (quale società incorporante).

Il progetto di aggregazione contempla poi ulteriori *step* societari, tra i quali – per quanto di interesse – la costituzione di una società avente il ruolo di *holding* di partecipazioni (Toscana Holding S.p.A.), il riassetto organizzativo della società post fusione (anche a mezzo della costituzione di una società operativa specificamente destinata ad accogliere il ramo d’azienda relativo alla gestione dei rifiuti) e la realizzazione del processo di quotazione in borsa della società post fusione.

Il Comune di Larciano era socio di una delle società incorporate, ovvero

Publiservizi S.p.a., una *holding* pura partecipata da alcuni Comuni delle province di Pistoia, Firenze e Prato, avente ad oggetto la gestione delle partecipazioni da questi detenute in varie società operanti nei settori del servizio idrico e della raccolta rifiuti.

Come da visure camerali, l'operazione di fusione tra le società Consiag S.p.A., Acqua Toscana S.p.A., Publiservizi S.p.A. e Alia - Servizi ambientali S.p.A. si è perfezionata a inizio 2023 (atto di fusione del 26/01/2023, registrato in data 27/01/2023 ed iscritto in data 1/02/2023). Allo stato non risulta invece ancora costituita la società Toscana Holding.

La deliberazione n. 60 del 29/11/2022, trasmessa ai sensi dell'art. 5 co. 4 TUSP dal Comune di Larciano, risulta pertanto anteriore rispetto alla conclusione dell'operazione di fusione anzidetta.

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 Larciano ai sensi dell'art. 5, comma 3, del T.U.S.P., relativamente alla deliberazione del Consiglio comunale del 29 novembre 2022, n. 60 avente ad oggetto "*Costituzione di una holding di secondo livello, in correlazione con l'operazione multiutility*", come meglio descritta nella parte in fatto.

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”.

La Corte dei conti, quindi, assume un ruolo incisivo nella procedura di costituzione di società o acquisizione di partecipazioni societarie dovendo rilasciare un parere che, se pur non vincolante, non può non rilevare nella volontà dell'amministrazione procedente.

Occorre premettere come l'art. 5 del d. lgs. n. 175/2016 (in seguito TUSP) disciplini in modo dettagliato, nei primi due commi, gli obblighi motivazionali gravanti sulla Pubblica Amministrazione allorché individui nello strumento societario il modello adeguato al raggiungimento dell'interesse pubblico.

La *ratio* della norma richiamata è chiarita dalla Relazione illustrativa del Governo al TUSP: *“.... vengono legificati i Principi dettati dalla costante giurisprudenza nazionale e comunitaria, prevedendo che l'atto deliberativo, che ovviamente è diverso dall'atto costitutivo della Società (chiarimento apportato in accoglimento del Parere del Consiglio di Stato), debba essere motivato con riferimento alla necessità della Società per il perseguimento delle finalità istituzionali previste dall'art. 4, evidenziando altresì gli obiettivi gestionali cui deve tendere la Società stessa, sulla base di specifici parametri qualitativi e quantitativi, nonché le ragioni e le finalità che giustificano la scelta, anche sul piano della convenienza economica e in considerazione della possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate (non si è ritenuto di accogliere la proposta della Conferenza Unificata di espungere tale ultimo riferimento, in quanto si tratta di un'opportuna precisazione relativa al generale obbligo di motivazione), nonché di gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato. La motivazione, inoltre, deve dare adeguato conto della compatibilità della scelta con i Principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa”.*

Il primo comma dell'art. 5 individua gli aspetti di cui l'atto deliberativo di costituzione o partecipazione ad un organismo societario deve dare adeguata motivazione: *“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". Il secondo comma completa il quadro motivazionale richiamando la necessità che l'atto deliberativo dia conto del rispetto dei trattati europei: *"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"*.

Come si evince dai commi testé richiamati, ad eccezione dei casi in cui la costituzione di una Società o l'acquisto di partecipazioni avvenga in conformità ad espresse previsioni di legge, il contenuto della motivazione che l'amministrazione è tenuta a fornire nell'atto deliberativo risulta articolato e complesso, riguardando molteplici aspetti.

Nel declinare il contenuto dell'onere motivazionale posto in capo all'Amministrazione, l'art. 5 pare seguire un ordine logico - ancor prima che giuridico - prevedendo anzitutto l'analitica motivazione *"con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui all'art. 4"*, a mente del quale *"Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società"*.

Sul punto la norma è *tranchant* nel momento in cui chiaramente dispone un divieto di costituzione e partecipazione in società che non perseguano i fini istituzionali: in tal senso l'inciso *"non possono"* non lascia margini di

discrezionalità (salvo verificare, in concreto, quali attività possano essere perseguite con lo strumento societario).

Verificato il rispetto della finalità, l'ente dovrà poi motivare *“evidenziando, altresì, le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta”*:

- sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria;
- della gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;
- della compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Infine, l'atto deliberativo dovrà dare conto (comma 2) 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.

Tale attività motivazionale, necessaria al fine di una consapevole formazione della volontà amministrativa circa i fini da perseguire e lo strumento da utilizzare per realizzarli, viene poi sottoposta alla verifica della Corte dei conti (oltre che dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato), attraverso l'espressione del parere di cui al più volte citato art. 5 TUSP.

Difatti, il disegno di legge annuale per il Mercato e la Concorrenza 2021 (Ddl) ha modificato il *“Testo unico in materia di partecipate pubbliche”* sancendo che l'invio dell'atto deliberativo alla Corte dei conti, previsto dall'art. 5, comma 3, del TUSP venga effettuato ai fini dell'ottenimento di un parere e non più a fini conoscitivi.

Il comma 3, dispone, quindi, l'obbligo per l'amministrazione di inviare *“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".

Infine, il comma 4 dell'art. 5, individua la competenza territoriale delle Sezioni della Corte dei conti, la procedura da adottare nonché le conseguenze di un parere parzialmente o interamente negativo: *"Ai fini di quanto previsto dal comma 3, per gli atti delle amministrazioni dello Stato e degli enti nazionali sono competenti le Sezioni Riunite in sede di controllo; per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione, è competente la Sezione regionale di controllo; per gli atti degli enti assoggettati a controllo della Corte dei conti ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, è competente la Sezione del controllo sugli enti medesimi. La segreteria della Sezione competente trasmette il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale. In caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni.*

Emerge, quindi, come il parere della Corte dei conti non sia vincolante e lascia libera l'amministrazione di procedere - nel senso di costituire l'organismo societario o di parteciparvi - fornendo, però, analitica motivazione circa le ragioni per le quali essa si discosta dal parere stesso.

Sul quadro giuridico appena descritto sono intervenute le Sezioni Riunite di controllo con la delibera n. 16 del 2022 con la quale hanno definito alcuni orientamenti interpretativi circa il parere da rilasciare da parte delle Sezioni della Corte dei conti, le modalità ed il contenuto dello stesso.

In primis, le Sezioni Riunite hanno individuato il momento in cui viene esercitata la funzione della Corte dei conti, all'uopo ricordando come il processo di adesione ad un organismo societario sia un procedimento 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". Secondo le Sezioni Riunite, pertanto, "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" (con ciò che ne consegue dal punto di vista privatistico).

In tal modo possono venire intercettate in tempo utile eventuali criticità, anticipandosi valutazioni che potrebbero emergere in sede di controllo sui piani di razionalizzazione ex art. 20 TUSP. Per tale motivo grava sull'Amministrazione procedente l'onere di inserire, nelle motivazioni della delibera di costituzione della società (o di acquisto di una partecipazione) e nei relativi allegati, gli elementi, in particolare economico-finanziari, che rendano possibile la verifica di conformità dell'atto ai sopra riferiti parametri normativi.

La delibera citata ha, poi, sciolto alcuni dubbi su vari aspetti relativi alla previsione del novellato art. 5 del TUSP.

In particolare, relativamente alla natura dell'attività richiesta dall'art. 5, le Sezioni Riunite hanno affermato che la *"pronuncia esitante nel parere previsto dall'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016 postula l'espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti"*. Tale attività non può essere identificata con il controllo preventivo di legittimità (previsto espressamente dalla normativa vigente con caratteri peculiari che non si riscontrano in tale attività di controllo) ma allo stesso non è assimilabile alla tradizionale attività consultiva di cui all'art. 7, comma 8, legge n. 131 del 2003 (in virtù della quale gli enti territoriali possono chiedere pareri in materia di contabilità pubblica in ordine all'interpretazione, generale e astratta, di norme contabili e finanziarie). Si pensi solo che il parere non può essere reso su atti già adottati dall'amministrazione mentre, nel caso disciplinato dall'art. 5 TUSP, il parere viene richiesto su un atto perfezionato ed anche efficace.

Nonostante ciò, affermano le Sezioni Riunite, *"non può essere trascurato che*

l'espressa qualificazione della pronuncia della Corte dei conti, da parte del legislatore, quale "parere" ha conferito una fisionomia atipica ad una funzione di controllo su un atto specifico e concreto, di cui la norma individua anche i parametri di riferimento. Tale qualificazione dell'esito della pronuncia in termini di parere, invero, appare funzionale all'obiettivo del legislatore di ottenere un taglio tempestivo, da parte della Corte dei conti, sull'operazione di costituzione o acquisto della partecipazione societaria, senza, tuttavia, attribuire effetti preclusivi a quest'ultimo". Infatti, "ove il parere della Corte dei conti sia "in tutto o in parte negativo", l'Amministrazione, previo onere di motivazione rafforzata ("analitica"), evidenziando le puntuali ragioni che l'abbiano indotta a discostarsi, può ugualmente costituire la società o acquisire la partecipazione"

In riferimento all'atipicità del controllo, le Sezioni Riunite hanno affermato che il controllo ex art. 5, con il rilascio del relativo parere, non può essere esercitato qualora l'atto deliberativo sia stato eseguito con la costituzione della società o l'acquisto della partecipazione venendone a mancare il presupposto a fondamento.

Infine, sempre a livello procedurale, le Sezioni Riunite hanno riconosciuto la possibilità di svolgere attività istruttoria nell'arco temporale assegnato alla Corte dei conti per l'emissione del parere.

Quanto ai profili del controllo, come già ricordato, viene in rilievo, *in primis*, la verifica circa il perseguimento delle finalità istituzionali, che può verificarsi allorché la società sia utilizzata per la produzione di un "servizio di interesse generale" come, ad esempio, la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi (si veda art. 2, comma 1, let. h) del D.Lgs. 175/2016), la progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 193 del D.Lgs. 50/2016 (società pubblica di progetto), la realizzazione e gestione di un'opera pubblica, la gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'art. 180 del D.Lgs. 50/2016, l'autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e

della relativa disciplina nazionale di recepimento (le c.d. “società strumentali in house” ex art. 5 del D.Lgs. 50/2016), ed altre attività similari.

Quanto al piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria, quest’ultima, in particolare, indica *“la capacità del progetto di generare flussi di cassa sufficienti a garantire il rimborso del finanziamento”*. In campo societario, il concetto di sostenibilità finanziaria 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.

Come ricordato dalle Sezioni Riunite, sotto il primo profilo, *“la sostenibilità finanziaria si riferisce alla capacità della società di garantire, in via autonoma e in un adeguato lasso temporale di previsione, l’equilibrio economico-finanziario attraverso l’esercizio delle attività che ne costituiscono l’oggetto sociale. Ossia la capacità di adottare “un modello organizzativo e operativo idoneo a generare ricavi che remunerino i fattori produttivi utilizzati”*.

La necessità che l’attività sia idonea a preservare l’equilibrio tra ricavi e costi assume rilievo in considerazione dell’art. 14 TUSP, che prevede rigidi paletti per consentire al socio pubblico interventi di sostegno finanziario alle società partecipate in difficoltà, in virtù del principio di legalità finanziaria e del divieto di soccorso finanziario generalizzato.

Pertanto, continuano le Sezioni Riunite, *“la sostenibilità finanziaria sul piano oggettivo dell’operazione di investimento societario “deve essere attentamente scandagliata dall’Amministrazione pubblica, nell’ambito del proprio iter istruttorio interno”*, adottando, ad esempio un approfondito Business Plan (che terrà conto del tipo di società in cui si intende investire, l’evoluzione operativa ed economica degli ultimi esercizi; il contesto del mercato di riferimento, in modo da costruire previsioni finanziarie affidabili). Business Plan che dovrà essere accompagnato da proiezioni economico-finanziarie con elaborazione di indicatori di bilancio che restituiscano valutazioni sui principali aspetti gestionali: quali la redditività,

la liquidità e l'indebitamento. A ciò si aggiunga una corretta analisi dei rischi principali legati all'iniziativa in grado di incidere sulle proiezioni finanziarie sviluppate.

Sotto il secondo profilo, le Sezioni Riunite hanno chiarito che la sostenibilità finanziaria dell'operazione *“deve essere valutata con riguardo alla situazione specifica dell'Amministrazione procedente. Dovrà, in tale sede, darsi conto della compatibilità degli investimenti finanziari iniziali e dei successivi trasferimenti eventualmente previsti nel BP con gli strumenti di bilancio, tenendo anche conto dei profili di onerosità indiretta eventualmente scaturenti dall'acquisizione della qualifica di socio, ad esempio quelli di carattere organizzativo per l'esercizio delle ordinarie funzioni di controllo sull'organismo partecipato”*.

Rilevanti, ad esempio, ai fini della valutazione complessiva, gli accantonamenti che le amministrazioni saranno tenute a stanziare, ai sensi dell'art. 21 TUSP, a fronte di eventuali perdite evidenziate nel BP negli esercizi successivi a quello di costituzione della società o acquisizione della partecipazione.

Quanto alla convenienza economica la motivazione analitica dell'atto deliberativo deve esternare le ragioni di convenienza economica sottese alla scelta di fare ricorso allo strumento societario, riferite, ad esempio:

- alla *“capacità del progetto di creare valore nell'arco dell'efficacia del contratto e di generare un livello di redditività adeguato per il capitale investito”* (art. 3, comma 1, lettera fff), Codice dei contratti pubblici);

- alla 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).

Quest'ultimo aspetto pone in evidenza, nell'ambito della convenienza economica, anche il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità della scelta con riguardo, ad esempio, ai vantaggi conseguibili in termini di obiettivi di policy, al confronto con altre soluzioni gestionali, come la gestione diretta oppure la completa esternalizzazione mediante affidamento del servizio

(comparando i benefici e i costi attualizzati delle singole soluzioni possibili).

Alla luce di quanto evidenziato, le Sezioni Riunite concludono evidenziando come il controllo esercitato dalle Sezioni sull'atto deliberativo adottato dall'Amministrazione deve tendere *"a verificare, attraverso l'esame della motivazione e della documentazione in essa richiamata per relationem, la conformità ai vincoli tipologici, finalistici e procedurali previsti dal TUSP, oltre che a scrutinare il rispetto delle previsioni in materia di competenza organica ad adottare gli atti in questione"*; con particolare attenzione alla verifica dei profili della sostenibilità finanziaria e della convenienza economica dell'operazione.

Ricordano le Sezioni Riunite che l'attività deliberativa si avvale dell'esercizio di discrezionalità tecnica (vengono in rilievo giudizi tecnici basati su competenze del settore aziendalistico e finanziario, caratterizzati da margini di opinabilità, in quanto non suffragati da scienze esatte o da relazioni universalmente accettate). Il tipo di controllo esercitato dalle Sezioni, pertanto, (sulla scorta di una consolidata giurisprudenza amministrativa, civile e contabile) muoverà *"verso un modello di sindacato intrinseco, che ammette la verifica diretta dell'attendibilità delle operazioni tecniche, sotto il profilo della loro correttezza quanto a criterio tecnico e a procedimento applicativo, distinguendo il margine di opinabilità, tipico dell'applicazione di una regola scientifica non assoluta, dal margine di opportunità, caratteristico delle scelte di merito riservate all'Amministrazione"*.

La Corte dei conti non dovrà esercitare un potere amministrativo ma *"sindacare con pienezza di cognizione i fatti oggetto dell'indagine in quanto non può limitarsi ad un sindacato meramente estrinseco, ma deve poter effettuare un controllo intrinseco, avvalendosi eventualmente anche di regole e conoscenze tecniche appartenenti alla medesima scienza specialistica applicata dall'Autorità"* (Consiglio di stato n. 2302/2014).

Pertanto, le Sezioni della Corte dei conti, quanto al profilo della sostenibilità finanziaria, valuteranno il piano finanziario sviluppato dall'Amministrazione in termini la completezza e l'adeguatezza di approfondimento (che contempra tutti gli elementi necessari alla comprensione delle scelte dell'amministrazione);

L'affidabilità e attendibilità del Business Plan o di altra documentazione istruttoria relativa alla fattibilità economico-finanziaria dell'operazione.

Quanto all'accezione soggettiva della sostenibilità finanziaria, *"l'esame della Corte dei conti è teso alla verifica della copertura delle spese legate all'investimento societario a carico del bilancio dell'Amministrazione precedente e al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio anche in chiave prospettica. Nella direzione della valutazione di convenienza economica, lo scrutinio dell'atto deliberativo è teso ad accertare che l'istruttoria dell'Amministrazione abbia confrontato i risultati economici prevedibilmente derivanti dalle varie possibili forme di gestione tenendosi conto della qualità del servizio erogato e del diverso grado di efficienza nello svolgimento attraverso l'uno o l'altro strumento, mediante un calcolo dettagliato dei costi e dei benefici di ciascuno di essi"*.

Venendo alla specifica richiesta di parere, come ricordato in fatto, l'esame di questa Sezione ha ad oggetto la costituzione di una *holding* di secondo livello, in correlazione con la cd. "operazione *Multiutility*", già esaminata da questa Sezione con la delibera n. 245 del 2022. Operazione finalizzata a creare un unico polo integrato (multi-utility) per la gestione dei servizi pubblici locali in Toscana (attivando sinergie, industriali e operative, e valorizzando le singole società di settore a partecipazione pubblica e il loro attuale presidio territoriale). Il settore interessato è quello della gestione integrata dei rifiuti in cui opera principalmente Alia spa.

Il Comune di Larciano è socio di Publiservizi S.p.a., (*rectius*, era socio: si veda oltre), società inizialmente conferitaria e funzionale alla gestione industriale di servizi pubblici locali (ciclo idrico integrato, gas metano, igiene ambientale e piscine comunali) riferiti ad un'ampia platea di Comuni, e che successivamente, a seguito del conferimento a distinte società di scopo della gestione dei singoli servizi pubblici, ha assunto il ruolo di holding pura di partecipazioni. Strumento, questo, per una gestione condivisa ed unitaria del servizio pubblico sul territorio su cui insistono i Comuni partecipanti alla *holding*.

Nell'ambito dell'operazione "Multiutility", il Consiglio di Amministrazione di

Publiservizi S.p.A., nella seduta del 28.04.2022, ha approvato il progetto di fusione per incorporazione delle società Publiservizi S.p.A. (nonché di Acqua Toscana S.p.A. e Consiag S.p.A.) in Alia Servizi Ambientali S.p.A., primo atto dell'iter volto alla costituzione della Multiutility Toscana. L'atto di fusione si è poi concretizzato, in data 26 gennaio 2023, ossia successivamente all'atto di adozione della delibera all'esame di questa Sezione.

A seguito dell'operazione di fusione tutte le partecipazioni detenute da Publiservizi spa sono confluite in Alia spa.

Da ciò consegue che il Comune di Larciano, insieme ai Comuni "ex soci" di Publiservizi spa, riceverà azioni di Alia spa in proporzione alla propria partecipazione in Publiservizi spa e, successivamente, azioni nella nuova società holding (Holding Toscana negli atti dell'operazione "multiutility").

La gestione "associata" di queste azioni rappresenterebbe l'oggetto sociale della *holding* di secondo livello. A quest'ultima, infatti, verrebbero conferite le proprie partecipazioni nella Holding Toscana o, in caso di ritardata costituzione di essa, le proprie partecipazioni nella MultiUtility - Alia spa (nella seconda ipotesi, allorquando sarà costituita Holding Toscana, la Holding di secondo livello ne diventerà socia, conferendo ad essa le azioni della MultiUtility).

Secondo il Comune di Larciano, i Comuni che parteciperanno alla costituzione della *holding* di secondo livello, hanno instaurato nel passato, anche attraverso la partecipazione a Publiservizi S.p.a. (Holding pura di partecipazioni detenute dai Comuni) un rapporto di collaborazione e di integrazione nella gestione dei servizi pubblici, nonché nella gestione delle partecipazioni societarie con risultati positivi in termini di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, sia quanto alla gestione dei servizi pubblici (ed ai relativi investimenti), sia quanto alla gestione delle partecipazioni societarie.

Per tale motivo il Comune di Larciano ravvisa l'esigenza, insieme agli altri Enti richiamati in delibera, di mantenere nei loro rapporti un assetto che consenta di proseguire il rapporto di integrazione e di collaborazione, anche nel nuovo contesto determinato dall'operazione MultiUtility, in modo da avere uno

strumento di rappresentanza unitaria, espressione della relativa realtà territoriale che garantisca un'azione amministrativa coordinata e unitaria nel governo delle partecipazioni, realizzando un'organizzazione delle partecipazioni efficiente, efficace ed economica con una struttura dedicata alle problematiche legate alla *governance* ed alla gestione dei servizi pubblici (assicurando la convenienza economica della scelta e la sostenibilità finanziaria). La Holding di secondo livello garantirebbe, quindi, un esercizio stringente delle funzioni di vigilanza, controllo e indirizzo, delle partecipazioni in essere, delle scelte strategiche per l'acquisizione di nuove partecipazioni, nel rispetto tra l'altro delle rispettive finalità istituzionali e delle prerogative dei relativi organi.

Tanto premesso e venendo agli aspetti più propriamente attinenti al merito dell'operazione, la Sezione ritiene di seguire nell'esame degli aspetti rilevanti, l'ordine logico giuridico già sopra evidenziato:

- verifica del perseguimento delle finalità istituzionali indicate nell'art. 4 TUSP e dei limiti dallo stesso posti;
- verifica della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria dell'operazione, anche con riferimento alla gestione diretta o esternalizzata del servizio affidato;
- verifica della compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.
- verifica della compatibilità dell'intervento finanziario con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese.

Per quanto riguarda il perseguimento delle finalità istituzionali, l'utilizzo del modello societario *holding* appare rientrare tra tali finalità essendo uno strumento, come ricordato dal Comune di Larciano, ampiamente utilizzato dalle amministrazioni locali nella gestione delle proprie partecipazioni.

Inoltre, se ne ha espressa conferma dal comma 5 dell'art. 4 laddove, nel disporre il generale divieto per le società di cui al comma 2, lettera d) (ossia società di autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici

partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni) controllate da enti locali, di costituire nuove società e di acquisire nuove partecipazioni in società, ne ammette la possibilità per le sole società che abbiano quale oggetto sociale esclusivo la gestione delle partecipazioni societarie di enti locali.

La circostanza che il ricorso al modello societario della *holding* sia astrattamente ammesso dall'ordinamento, non fa in ogni caso venir meno l'onere in capo all'Amministrazione di adeguatamente motivare circa la correlazione - nel caso concreto - tra costituzione/partecipazione alla *holding* ed il fine da perseguire.

La Holding è la società a cui vengono conferite tutte le partecipazioni (dell'ente locale nel caso di specie) in società che gestiscono servizi di rilevanza economico imprenditoriale. Tale modello realizza una maggiore specializzazione di funzioni economiche svolte, accorpendo in capo alla Holding l'attività di direzione strategica unitaria e di coordinamento delle dinamiche economiche finanziarie di gruppo. In altri termini, la società *Holding*, o capogruppo, è caratterizzata dal fatto che le partecipazioni sono assunte al fine di dirigere e coordinare l'attività delle società partecipate. Il gruppo è un'aggregazione di imprese formalmente autonome ed indipendenti l'una dall'altra, ma assoggettate tutte ad una direzione unitaria. Tutte sono infatti sotto l'influenza della Holding, che direttamente o indirettamente le controlla, le coordina e le dirige secondo un disegno unitario.

La Corte dei Conti già nel 2008, con la deliberazione n. 13 /2008 della Sezione di controllo delle autonomie locali (avente ad oggetto lo "Stato dei controllo della corte dei conti sugli organismi partecipati dagli enti locali") ha espresso un giudizio positivo in termini di efficacia ritendendolo "*particolarmente adatto agli enti di **grandi dimensioni**, centrali rispetto a reti di società satellite [...] totalmente partecipato dall'ente locale, che opera come Holding titolare delle partecipazioni in precedenza detenute dall'ente, il quale coadiuva e fornisce servizi a tutte le aziende del gruppo e supporta gli organi politici nelle decisioni strategiche*". Modello, quindi, adeguato, per i comuni di medie e grandi dimensioni per governare le società cui

sono stati esternalizzati servizi o attività.

Appaiono, quindi, essenziali alcuni elementi: molteplicità delle partecipazioni in capo all'ente, complessità del coordinamento desumibile dalla dimensione dell'ente e dal numero delle partecipazioni.

Nel caso in esame, oggetto della deliberazione comunale è la costituzione di una *holding* di secondo livello deputata alla gestione delle partecipazioni detenute da più enti locali in una singola società (in Alia spa post fusione prima, in Holding Toscana S.p.a. poi), essa stessa *holding*.

In altri termini, si passa da Publiservizi spa, *holding* pura partecipata da trenta comuni toscani per la gestione di partecipazioni in molteplici società operanti nel settore dei servizi pubblici in ambito locale, ad una "nuova" Publiservizi (significativamente denominata "New Publiservizi Spa"), partecipata da diciannove comuni (e quindi non rappresentativa *in toto* degli "interessi" prima riferiti al territorio dei trenta enti locali soci di Publiservizi Spa), deputata alla gestione delle partecipazioni detenute dai soci in una singola società (Alia post fusione ovvero Holding Toscana). Una società costituita, quindi, al solo scopo di veicolare all'interno della compagine societaria le scelte dei propri soci.

"New Publiservizi S.p.A." è quindi *holding* di una *holding* o *holding* di secondo livello.

Peraltro, è bene evidenziare fin da subito come la circostanza che la deliberazione sia stata assunta dal Comune ben prima che Toscana Holding sia stata costituita, rende la deliberazione meramente programmatica nella parte in cui viene deliberata la costituzione della *holding* "di secondo livello", così espungendola dall'ambito di analisi della Sezione. Ai fini della resa del parere ex art. 5 TUSP, residua dunque l'operazione di costituzione della *holding* con riferimento alla gestione delle partecipazioni in Alia post fusione.

Ciò posto, a parere di questa Sezione, merita in primo luogo evidenziare come la scelta del Comune di costituire New Publiservizi Spa rappresenti un eccesso della forma giuridica rispetto al fine perseguito, rappresentato, in sostanza, dalla necessità degli enti locali coinvolti nella costituzione della *holding* di munirsi di

uno strumento idoneo alla determinazione e successiva manifestazione di un'unica volontà rappresentativa dei propri specifici interessi in sede societaria.

Si ripete, quindi, come una *holding* può avere una sua evidente utilità – sempre comunque da dimostrare - nel caso di gestione di una pluralità di partecipazioni facenti capo a uno o più soggetti; nel caso di specie, la Holding viene espressamente costituita per la gestione di partecipazioni detenute (da più comuni) in una unica società (diverse valutazioni potrebbero essere svolte se la nuova società vada a gestire la totalità delle partecipazioni detenute dai comuni soci, tuttavia, di tale possibilità nella delibera, e nel corpo motivazionale, non vi è traccia, se pur tale circostanza sia ammessa nello Statuto allegato).

Se la finalità consiste, quindi, in una comune espressione di voto, questa, con ogni probabilità, potrebbe essere perseguita con altri strumenti e altre forme di collaborazione non esplorate dal Comune di Larciano o considerate, in maniera apodittica, non idonee al perseguimento dell'interesse pubblico sopra evidenziato.

In particolare, nella delibera si legge, con riferimento ai costi da sostenere con la costituzione della *holding* di secondo livello ed in relazione alla possibilità di gestire in maniera diversa le partecipazioni (ufficio associato, patto parasociale, ufficio interno), che *“...ragionevolmente, tali costi non saranno superiori a quelli che i Comuni dovrebbero sostenere nell'ipotesi in cui decidessero di sottoscrivere un patto parasociale, in luogo della costituzione della Holding di secondo livello; dovendosi tenere conto che la accurata gestione di un patto parasociale richiederebbe l'impiego di risorse di personale di ciascun Comune, con i conseguenti oneri economici”*.

L'Ente, però, non fornisce alcuna dimostrazione di tali oneri non individuando quali siano le attività richieste al personale comunale e quali gli oneri da sostenere: occorre nuovamente ricordare che siamo di fronte alla gestione di una singola partecipazione societaria facilmente gestibile da un ufficio comunale a ciò preposto.

Tra l'altro, il Comune ha altre tre partecipazioni societarie, ragion per cui non è dato sapere quali ulteriori costi avrebbe generato affidare anche la gestione di

questa partecipazione al personale addetto alle partecipate dell'Ente.

Si consideri, poi che la presenza della *holding* non incide sul processo decisionale che vedrà comunque l'organo politico, rappresentativo degli interessi della collettività, impegnato nell'adozione degli indirizzi da rappresentare nell'assemblea dei soci.

La procedura adottata per esprimere un voto comune (o rappresentare indirizzi di gestione della multiutility, per quanto possibile considerato il valore della partecipazione dei comuni interessati alla costituzione della holding di secondo livello) appare macchinosa e per nulla snella.

Nella delibera si fa riferimento a costi bassi dell'operazione ed all'assetto estremamente snello che la Società medesima avrà per giustificare l'operazione.

In realtà l'operazione, come anche risulta dal PEF 2023-2027, allegato alla delibera, evidenzia come la società dovrà disporre di una struttura organizzativa composta dall'organo Amministrativo (che, si badi può anche essere composto da un CDA non essendo previsto nello Statuto preclusione alcuna), organo di revisione, assemblea: non è dato capire come potrebbe tale assetto risultare "estremamente snello". Inoltre, tale struttura ha costi certi pari, in sede previsionale, a 140 mila euro di cui 85 mila euro di costi riferiti ad organi amministrativi.

Riassumendo, l'operazione darebbe vita ad una holding destinata, di fatto, a gestire le partecipazioni in una sola società, con costi certi ed un appesantimento della procedura decisionale (diversamente da quanto sostenuto dall'ente).

Per quanto premesso, la Sezione esprime forti dubbi sull'operazione "holding" avendo evidenziato numerosi aspetti negativi che incidono non solo sulla corretta realizzazione di finalità istituzionali ma anche sulla convenienza economica e sull'efficacia ed economicità della scelta operata.

A ciò si aggiunga una palese illegittimità che l'operazione realizzerebbe: difatti, si rileva come dal PEF allegato risulta che la società non prevede di avere dipendenti ma un solo Amministratore unico, con ciò incorrendo nella violazione dell'art. 20 co. 2 lett. b) del TUSP. Nessuna indicazione viene data in merito ad

un eventuale piano pluriennale di assunzioni e le proiezioni dei costi 2023-2027, lo confermano (e ciò, nonostante l'ampio oggetto sociale descritto nello Statuto). Facendo di fatto dipendere l'attività della holding dalla unica figura dell'amministratore, si rafforzano i dubbi già espressi *supra* circa l'effettiva necessità della intera struttura societaria.

In conclusione, la Sezione non può che esprimersi negativamente sugli aspetti riferiti alla verifica:

- del perseguimento delle finalità istituzionali indicate nell'art. 4;
- della convenienza economica;
- della compatibilità con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa.

Quanto alla sostenibilità finanziaria, si evidenzia che il problema non assume, attualmente, una specifica rilevanza dal punto di vista oggettivo.

Difatti, essendo una holding di partecipazioni con limitata attività di gestione, i costi da sostenere sono esclusivamente quelli riferiti agli organi amministrativi ed alla gestione amministrativa della società (come detto, costi ipotizzati in circa 140 mila euro).

Tali costi sono sicuramente facilmente assorbibili dagli enti partecipanti alla holding e dal Comune di Larciano in particolare (considerando, inoltre, che la quota di partecipazione è pari allo 0,6171%); inoltre, tali costi dovrebbero gravare sulla medesima società ed essere finanziati con la distribuzione dei dividendi di Multiutility/Holding Toscana.

Sotto tale profilo ossia dei risultati economici attesi, le stime individuano un andamento positivo, in quanto i proventi da partecipazioni stimati consentirebbero una copertura integrale dei costi operativi in ogni anno. L'azienda non presenta ricavi da gestione ordinaria.

L'Ente precisa che nei costi non sono inclusi gli accantonamenti e che i proventi finanziari sono calcolati in base al PFN della Multiutility Toscana che distribuirà il 60% del pay-out del dividendo che sarà calcolato pro quota.

Pur considerando che tali stime si basano su un quadro giuridico attinente

un'operazione (multiutility) ancora in divenire, la Sezione ritiene di non avere nulla da osservare, se non nei limiti sopra illustrati in riferimento alla *holding* di secondo livello (per la quale comunque varrebbero le medesime considerazioni).

Il discorso potrebbe cambiare qualora l'operatività della holding mutasse: difatti, lo Statuto prevede in realtà un'operatività ampia, che va al di là della gestione delle partecipazioni societarie. Ma dalla documentazione all'esame di questa Sezione non emerge alcuna considerazione in tal senso né alcuna valutazione in termini di sostenibilità finanziaria. Pertanto, una diversa attività gestoria della holding non trova al momento né giustificazione né copertura finanziaria nel tessuto argomentativo della delibera in esame.

Quanto alla sostenibilità soggettiva, come già incidentalmente osservato sopra, i dividendi derivanti dalla partecipazione alla multiutility, se realizzati, dovrebbero garantire copertura ai costi operativi della società, senza richiedere ulteriori contributi da parte degli enti soci.

Si noti tuttavia che nella documentazione inviata dall'Ente si precisa che *“tutti i valori riportati si basano su simulazioni che potranno subire variazioni anche significative”*.

Assumendo realistiche le stime relative ai proventi da partecipazioni, si rileva più che un rischio di incremento di uscite per gli Enti soci della Holding di secondo livello, sottoforma di contributi/finanziamenti/ecc., un rischio di contrazione delle entrate, sotto forma di riduzione degli utili distribuiti (contrazione che non si verificherebbe in assenza della Holding).

A ciò si aggiunge il fatto che, se nella delibera n. 60/2022 il Comune di Larciano dichiara che *“la scelta di partecipare alla Holding di secondo livello non comporterà per il Comune di Larciano oneri finanziari, ad eccezione dell'apporto in denaro necessario per sottoscrivere la quota del capitale sociale iniziale della Holding di secondo livello, secondo quanto già indicato”*; l'art. 10 dello Statuto prevede, tuttavia, che *“per la realizzazione del proprio oggetto sociale, è consentita l'acquisizione anche presso i soci di fondi con obbligo di rimborso, sia sotto forma di deposito, sia sotto altra forma di finanziamento a titolo oneroso o gratuito, alle condizioni previste dal Decreto*

Legislativo n. 385/1993 e dalle altre disposizioni vigenti in materia di tutela di raccolta del risparmio tra il pubblico, ove applicabili. I soci potranno quindi effettuare singoli finanziamenti, sia a titolo oneroso che gratuito, in relazione ai quali saranno convenuti di volta in volta la misura del saggio d'interesse (nel rispetto delle norme imperative di legge) e le modalità di erogazione e di rimborso”.

Infine, per completezza, si evidenzia che, con riferimento alla compatibilità con la normativa dei trattati europei, in particolare per aiuti di Stato, la delibera è debitamente motivata. Inoltre, con riferimento alla pubblicazione della delibera, lo schema dell’atto deliberativo è stato sottoposto a consultazione pubblica, ai sensi del combinato disposto dell’art. 5, commi 1 e 2, e dell’art. 7, comma 2, del D.Lgs. n. 175/2016, previa pubblicazione sull’apposita sezione del sito istituzionale “Amministrazione Trasparente”.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Toscana, ai sensi dell’art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall’art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118, esprime parere negativo sull’atto deliberativo del Comune di Larciano n. 60/2022, alla stregua delle considerazioni esposte in parte motiva;

DISPONE

la trasmissione della deliberazione, a cura della Segreteria della Sezione, entro cinque giorni dal deposito, al Comune di Larciano, in persona del Sindaco, e al Consiglio comunale ai sensi dell’art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016

ORDINA

al Comune di Larciano di pubblicare la presente deliberazione, entro cinque giorni dalla ricezione, nel proprio sito istituzionale ai sensi dell’art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175/2016.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso nella Camera di consiglio del 23 febbraio 2023.

Il relatore
Francesco Belsanti
(firmato digitalmente)

Il presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria il 24 febbraio 2023
Il funzionario preposto al Servizio di supporto
Claudio Felli
(firmato digitalmente)