Deliberazione FVG/ 44 /2025/PASP

REPUBBLICA ITALIANA

la

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la regione Friuli Venezia Giulia

Collegio ex art. 5, comma 3 del d.lgs. 175/2016

composto dai seguenti magistrati

PRESIDENTE: Emanuela Pesel

CONSIGLIERE: Daniele Bertuzzi

REFERENDARIO: Marco Coiz (relatore)

Deliberazione del 17 giugno 2025

Comune di Aviano. Fusione per incorporazione di HydroGEA s.p.a. in CAFC s.p.a. Controllo previsto dall'art. 5 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), come modificato dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021).

*****

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

VISTA la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia);

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

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

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, così come modificato dal decreto legislativo 15 maggio 2003, n. 125, recante norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di funzioni di controllo della Sezione regionale della Corte dei conti e, in particolare, gli articoli da 32 a 37;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

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, della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021);

VISTO il decreto legislativo 23 dicembre 2022, n. 201 (Riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica);

VISTO il regolamento per l'organizzazione e il funzionamento della Sezione approvato con deliberazione n. FVG/232/2011/DORG del 25 ottobre 2011;

VISTA l'ordinanza n. 32 del 2022 con la quale è stato costituto il Collegio competente a deliberare sulle istruttorie effettuate ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d.lgs. 175 del 2016, così come confermato con l'ordinanza n. 4 del 2025 con la quale è stato altresì disposto "*che nell'ipotesi di affidamento dell'incarico di relatore ad un magistrato estraneo ad una composizione collegiale stabilita questi entri a far parte del Collegio in sostituzione dell'altro magistrato nel rispetto dell'articolazione della composizione collegiale a tre magistrati prevista dall'art. 36 del dpr n. 902 del 1975 come novellato dal d.lgs. n. 125 del 2003*";

VISTA la deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Aviano del 03 giugno 2025, n. 47, avente ad oggetto "*Fusione per incorporazione di HydroGEA s.p.a. in CAFC s.p.a. ex articolo 2501 e seguenti del Codice Civile – determinazioni, indirizzi, mandati*", trasmessa a questa Sezione con PEC di data 06 giugno 2025 in attuazione a quanto previsto dall'art. 5 del decreto legislativo 175/2016, come modificato dall'art. 11, della legge 118/2022, acquisita al prot. Cdc n. 1373 del 06 giugno 2025;

VISTA, altresì, l'ordinanza n. 36 del 2025 che ha affidato al Referendario Marco Coiz l'attività istruttoria relativa alla deliberazione del Consiglio Comunale n. 47 del 03 giugno 2025 del Comune di Aviano (PN);

VISTE la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 16 del 27 ottobre 2022 e la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 19 del 17 novembre 2022, relative a questioni di massima decise ai sensi dell'art. 17, comma 31, del d. l. 78/2009, convertito con la legge n. 102 del 2009;

PRESO ATTO dell'istruttoria effettuata;

VISTA l'ordinanza n. 40 del 2025 con la quale è stata convocato il presente Collegio per il giorno 17 giugno 2025;

UDITO il relatore Referendario Marco Coiz nella Camera di Consiglio del 17 giugno 2025;

Considerato in fatto:

Con comunicazione del 06 giugno 2025, acquisita al protocollo della Sezione con il n. 1373 in pari data, il Comune di Aviano ha trasmesso la delibera del Consiglio Comunale del 03 giugno 2025, n. 47, avente ad oggetto "*Fusione per incorporazione di HydroGEA s.p.a. in CAFC s.p.a. ex articolo 2501 e seguenti del Codice Civile – determinazioni, indirizzi, mandati*".

Con tale provvedimento, il Comune di Aviano, nell'ambito della gestione del Servizio Idrico Integrato nel territorio dei 20 Comuni della provincia di Pordenone a cui partecipa, ha approvato la fusione per incorporazione della propria partecipata in house HydroGEA s.p.a. in CAFC s.p.a, quale società integralmente a partecipazione pubblica gestore del servizio idrico integrato, ai sensi degli articoli 2051 e seguenti del Codice Civile, da concludersi nel 4° trimestre del 2025.

Nell'ambito della medesima Deliberazione, il Comune di Aviano provvede ad evidenziare che l'operazione di fusione societaria consente di realizzare l'obiettivo del superamento della gestione frammentata del servizio idrico integrato alla pari, senza conguaglio economico, risolvendosi integralmente in uno scambio azionario con il subentro di CAFC s.p.a. nella gestione del servizio nel territorio degli attuali soci di HydroGEA s.p.a.. Contestualmente alla Deliberazione, viene approvato dal Comune il documento di sintesi della valutazione economica di CAFC s.p.a. e di HydroGEA s.p.a. oltre al rapporto di concambio preliminare delle azioni (numero di azioni CAFC s.p.a. da assegnare ai soci di HydroGEA s.p.a.) redatto sulla base dei bilanci al 31.12.2023, da aggiornarsi sulla base dei bilanci 2024, pari a n. 0,0117906 azioni di CAFC per ogni azione ordinaria di HydroGEA. La predetta valutazione economica finanziaria di HydroGEA s.p.a., sulla base della quale risulta determinato il rapporto di cambio preliminare, ha tenuto conto del contributo regionale di Euro 3.999.999,94, che verrà erogato in favore dei Comuni soci di questa, finalizzato all'apposito aumento di capitale preliminare alla fusione per incorporazione.

Il Comune, altresì, provvede nella Delibera a dare atto che il conferimento verrà realizzato ai valori risultanti dalla verifica della congruità del rapporto di concambio svolta dall'esperto nominato dal Tribunale, purché le quote azionarie post fusione siano sostanzialmente allineate con quelle risultanti dalle valutazioni effettuate con i bilanci al 31.12.2023. Al riguardo, viene previsto che l'attuale socio di maggioranza di HydroGEA

s.p.a. non potrà detenere una partecipazione nel capitale sociale di CAFC s.p.a. post fusione superiore alla quota di partecipazione detenuta dall'attuale socio di maggioranza di CAFC post fusione o inferiore alla quota di partecipazione detenuta dall'attuale quarto socio di CAFC s.p.a. post fusione.

Contestualmente alla Deliberazione, il Comune di Aviano provvedeva, in allegato alla medesima, ad approvare:

1. il Piano Operativo della Fusione;
2. il documento di sintesi della valutazione economica di CAFC s.p.a. e HydroGEA s.p.a. con la determinazione del rapporto di concambio azionario;
3. il Piano Industriale elaborato nella prospettiva della fusione tra CAFC s.p.a. e HydroGEA s.p.a.;
4. lo schema di statuto di CAFC s.p.a. quale società risultante dalla fusione sociale;
5. la Convenzione ex art. 30 del D. Lgs. 267/2000 per la configurazione di CAFC s.p.a. quale organismo in house providing e disciplinante le modalità di esercizio del controllo analogo da parte dei suoi soci;
6. il Regolamento del coordinamento dei soci e della Commissione dei Soci di CAFC s.p.a.;
7. il patto parasociale in essere tra i soci di CAFC s.p.a. ed il Comune di Udine;
8. il patto parasociale in essere tra i soci di CAFC s.p.a. e gli ex soci di Caniacque s.p.a.
9. il patto parasociale in essere tra i soci di CAFC s.p.a., i soci della controllata Acquedotto Poiana s.p.a. e CAFC s.p.a;
10. il Regolamento attuativo del controllo analogo della controllata da CAFC s.p.a., Acquedotto Poiana s.p.a.;
11. il patto parasociale tra i soci di CAFC s.p.a. e i soci di HydroGEA s.p.a.

La Deliberazione risulta corredata dai pareri positivi di regolarità tecnica e contabile resi ai sensi dell'art. 49, del D. Lgs. 267/2000 e delle osservazioni pervenute durante la fase di pubblicizzazione preliminare dell'operazione societaria.

Considerato in diritto:

L'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016, come recentemente modificato dall'art. 11, comma 1, lett. a), della legge n. 118 del 2022 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza), prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società o di acquisizione di una partecipazione (diretta o indiretta) sia trasmesso dall'Amministrazione pubblica

procedente (come definita dall'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 175 del 2016) all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri attribuiti dall'articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287, e alla Corte dei conti, che deve deliberare, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del medesimo articolo 5, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i princìpi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Il successivo comma 4, dell'art. 5, dispone, tra l'altro, che, 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, la competenza ad esercitare il predetto controllo sia della Sezione regionale di controllo. La novella normativa precisa ancora che, qualora la Corte dei conti non si pronunci entro il termine prescritto di sessanta giorni, l'Amministrazione possa procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione. Sempre il predetto comma 4 puntualizza che la segreteria della Sezione competente deve trasmettere il parere, entro cinque giorni dal deposito, all'Amministrazione interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni sul proprio sito internet istituzionale.

Va altresì data opportuna evidenza al fatto che, in caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'Amministrazione pubblica interessata ritenga di procedere egualmente, la stessa è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità a tali motivazioni nel proprio sito internet istituzionale.

La legge sulla concorrenza ha, quindi, introdotto una tipologia nuova e peculiare di controllo che, ai fini interpretativi, deve essere ragionevolmente e utilmente ricondotta da un lato, alla scelta del Legislatore di introdurla nell'ordinamento attraverso un'integrazione di un articolo del TUSP, dall'altro alle peculiari funzioni di controllo costituzionalmente intestate alla Corte dei conti e riconducibili, in generale nel contesto attuale, al perseguimento della sana gestione finanziaria.

Come evidenziato dalle Sezioni Riunite nella deliberazione relativa alla questione di massima n. 16 del 2022, si tratta di un controllo (e non di una forma di attività consultiva nonostante l'utilizzo legislativo del termine "parere") che si colloca proprio nel passaggio tra le due fasi della procedura di acquisizione, la prima pubblicistica, volta alla determinazione della volontà di acquisire la veste di socio, e la seconda di matrice

privatistica destinata a dare attuazione alla decisione attraverso gli strumenti di diritto societario, con il chiaro intento del Legislatore di sottoporre a scrutinio i presupposti giuridici ed economici della scelta dell'Amministrazione in una fase antecedente a quella attuativa, in ragione delle rilevanti conseguenze in termini di oneri che possono scaturire dalla nascita di un nuovo soggetto societario.

Le Sezioni riunite nella deliberazione di massima n. 19/SSRRCO/QMIG/2022 hanno, poi, specificato che "*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 quando non comporti anche l'acquisto della posizione di socio.*"

Premesse, quindi, le considerazioni generali sulle caratteristiche del modello di controllo sopra esposte, la completa documentazione approvata dal Comune unitamente alla Delibera consiliare ha consentito di avere un chiaro quadro dell'operazione posta al vaglio della Sezione non necessitando, pertanto, di integrazione istruttoria.

1. Ambito soggettivo del controllo:

Il D. Lgs. 175 del 2016, attraverso il combinato disposto degli artt. 1, comma 1, e 2, comma 1, lett. a), riconduce nel proprio campo applicativo "*le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, i loro consorzi o associazioni per qualsiasi fine istituiti, gli enti pubblici economici e le autorità di sistema portuale*".

Risulta, pertanto, che il Comune di Aviano è assoggettato alle disposizioni del TUSP, e che, quindi, sia tenuto ad osservare, per quel che rileva in questa sede, le disposizioni di cui agli artt. 4, 5, 7 e 8 del medesimo D. Lgs. 175/2016.

2. Ambito oggettivo del controllo:

L'art. 5, comma 3, TUSP enuncia in modo puntuale le tipologie di atti che devono essere trasmessi all'esame della Corte dei conti, ossia quelli aventi ad oggetto la "*costituzione di una società a partecipazione pubblica*" (incluse quelle miste pubblico-privato, disciplinate dal successivo art. 17) e quelli di "*acquisto di partecipazioni, anche indirette*" da parte di Amministrazioni pubbliche (per "partecipazione" deve intendersi "*la titolarità di rapporti comportanti la qualità di socio in società o la titolarità di strumenti finanziari che attribuiscono diritti amministrativi*", come da definizione contenuta nell'art. 2, lett. f), del medesimo D. Lgs. n. 175 del 2016).

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nella deliberazione di massima n.

19/SSRRCO/QMIG/2022, hanno limitato, in modo espresso, l'ambito oggettivo di applicazione del controllo previsto dall'art. 5, comma 3, del TUSP ai soli due momenti (la costituzione di una società e l'acquisto di partecipazioni) in cui l'Amministrazione pubblica entra per la prima volta in relazione con una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio. L'estensione del controllo in capo alla Corte dei conti, quindi, non giunge sino a ricomprendere le valutazioni riferibili a soggetti societari già partecipati dalla medesima amministrazione. Al riguardo, infatti, nel solco del principio stabilito dalle Sezioni riunite in sede di controllo, non è sottoposto alla Corte dei conti l'esame delle deliberazioni inerenti operazioni societarie straordinarie di fusione e di sottoscrizione di aumento di capitale quando non comporti anche l'acquisto della posizione di socio. In particolare, le Sezioni riunite, nella deliberazione di massima citata, in ordine all'estensione del controllo della Corte dei conti, hanno anche provveduto a precisare che "*il rinvio operato dall'art. 5, comma 3, TUSP all'art. 8 non comporta l'attrazione all'esame preliminare della Corte dei conti anche delle operazioni straordinarie di fusione. Invece, il richiamo effettuato dall'art. 8, comma 1, del TUSP, per il tramite di cui all'articolo 7, commi 1 e 2, all'art. 5, comma 1, individua gli oneri procedurali e motivazionali che incombono sul socio pubblico coinvolto in operazioni societarie straordinarie. Peraltro, […] la tassatività degli atti deliberativi da sottoporre al vaglio preliminare della Corte dei conti, ex art. 5, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, non determina l'effetto di sottrarre a controllo le operazioni societarie straordinarie, in virtù delle verifiche attribuite alla magistratura contabile da altre disposizioni di legge (verifica, ex art. 20 TUSP, sui piani di revisione periodica delle partecipazioni; controlli di c.d. legalità finanziaria, esercitati su enti locali, enti del servizio sanitario nazionale e regioni, ex art. 1, commi 3, 4 e 7, del d.l. n. 174 del 2012 e art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000; parifica del rendiconto dello Stato e delle regioni, ex artt. 39, 40 e 41 del r.d. n. 1214 del 1934 e art. 1, comma 5, d.l. n. 174 del 2012)*."

Nel caso in esame alla Sezione risulta che l'operazione illustrata nella Deliberazione del Consiglio Comunale del Comune di Aviano n. 47 del 03 giugno 2025 si sostanzia nella capitalizzazione di HydroGEA s.p.a., a fronte dell'erogazione di uno specifico contributo regionale concesso con Decreto n. 65754/GRFVG del 20.12.2024, Prenumero 66962, pari ad Euro 3.999.999,94 e ripartito tra i Comuni soci sulla base delle quota di partecipazione al capitale sociale, e alla successiva fusione per incorporazione di detta società in CAFC s.p.a.. La scelta indicata nella Delibera consiliare è, quindi, funzionale ad approvare la fusione per incorporazione di HydroGEA s.p.a., attualmente a integrale partecipazione

pubblica e gestore in house del Servizio Idrico Integrato nel territorio di 20 Comuni della provincia di Pordenone, in CAFC s.p.a., attuale gestore del Servizio Idrico Integrato nel territorio della Provincia di Udine, al fine del superamento della gestione frammentata di tale servizio. La straordinaria operazione sociale di fusione presuppone, pertanto, una prima fase di aumento del capitale sociale di HydroGEA s.p.a. atta al concambio azionario funzionale all'incorporazione. Al riguardo merita precisarsi come l'aumento di capitale "*avente efficacia organizzativa interna e implicante una modificazione statutaria, non determina un effetto immediato e diretto sulla partecipazione del socio e, pertanto, l'atto deliberativo dell'ente pubblico con cui quest'ultimo determina l'approvazione in assemblea non rientra fra gli atti da trasmettere alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 5, comma 3, TUSP*" (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo 19/SSRRCO/QMIG/2022).

La descritta operazione di fusione di HydroGEA s.p.a. in CAFC s.p.a. interviene in un momento successivo all'assunzione della posizione di socio del Comune e proprio nell'esercizio dei poteri ad essa conseguenti. Tale scelta, trova il proprio referente normativo nell'art. 8 del TUSP il quale prevede che le operazioni che, "*anche mediante sottoscrizione di un aumento di capitale o partecipazione ad operazioni straordinarie, che comportino l'acquisto da parte di un'amministrazione pubblica di partecipazioni in società già esistenti*" devono essere deliberate secondo le procedure e modalità di cui all'art. 7 previste per la costituzione di società e, pertanto, con rispetto delle regole sulla competenza interna e sugli oneri motivazionali. Detta previsione, però, non contiene un richiamo all'assoggettamento al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 5 del TUSP che, comunque, nel rispetto del principio di tassatività, verifica annualmente le deliberazioni di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche ai sensi del successivo art. 20, le quali contengono un' "*analisi dell'assetto complessivo delle società […] e un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione […]*".

In conclusione, l'operazione approvata dal Comune di Aviano, non comportando l'acquisizione ex novo della qualifica di socio (rappresentando la fusione per incorporazione, mediante una *reductio ad unitatem* dei patrimoni delle singole società oggetto di fusione, una continuazione del contratto sociale esistente), coerentemente a quanto indicato dalle Sezioni riunite nella deliberazione di massima n. 19/SSRRCO/QMIG/2022, esula dal controllo dell'art. 5 del TUSP rientrando nell'ambito delle scelte di razionalizzazione della partecipazioni pubbliche che la Sezione della Corte dei conti è comunque chiamata a valutare in occasione degli annuali piani di revisione

periodica, oltre che nell'ambito delle relazioni annuali sui risultati conseguiti (art. 20, commi 1, 3 e 4 del TUSP).

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per il Friuli Venezia Giulia dichiara che l'atto deliberativo del Consiglio Comunale del Comune di Aviano n. 47 del 03 giugno 2025 non rientra nell'ambito del controllo previsto dall'art. 5, del D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, come modificato dall'art. 11 della Legge 5 agosto 2022, n. 118.

DISPONE

alla Segreteria, ai sensi dell'art. 5, comma 4, del d.lgs. n. 175 del 2016, di trasmettere la presente deliberazione, entro cinque giorni dal deposito, al Comune di Aviano e di curare, altresì, gli adempimenti necessari per la pubblicazione della presente deliberazione sul sito web istituzionale della Corte dei conti e gli adempimenti relativi alla pubblicazione sull'apposito spazio dedicato del sito web regionale.

Così deciso, in Trieste nella Camera di Consiglio del 17 giugno 2025

il Relatore — il Presidente

F.to Marco Coiz — F.to Emanuela Pesel

Depositata in segreteria in data 17 giugno 2025

Il funzionario preposto al Servizio di supporto

F.to Leddi Pasian