Deliberazione n. 209/2026/PASP

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella camera di consiglio del 28 ottobre 2026

composta dai magistrati:

Dott.ssa Carmela MIRABELLA - Presidente
Dott. Nicola CARLONE - Consigliere
Dott. Fabio CAMPOFILONI – Primo Referendario
Dott. Antonio MARSICO – Primo Referendario
Dott. Marco MAZZOCCO - Referendario (*relatore*)

DELIBERAZIONE

ai sensi dell'art. 5 commi 3 e 4 del d.lgs. n. 175/2016

COMUNE DI FERMO (FM)

Fusione per incorporazione della società Solgas s.p.a. in ASTEA Energia s.p.a.

Vista l'istanza pervenuta dal Comune di Fermo, ai sensi dell'art. 5, comma 3, del d. lgs. 19 agosto 2016 n. 175, in data 29 settembre 2026, assunta al protocollo di questa Sezione regionale con il n. 3111 del 30 settembre 2026, concernente "*operazione di fusione per incorporazione della società Solgas S.p.a. in ASTEA Energia S.p.a*", deliberata dal Consiglio comunale di Fermo, con atto n. 60 del 24 settembre 2026;

Vista la ulteriore documentazione integrativa trasmessa dall'Ente in data 2 ottobre 2026 ed acquisita, nella stessa data, agli atti di questa Sezione con prot. n. 3129;

udito il relatore dott. Marco Mazzocco nella Camera di consiglio del 28 ottobre 2026;

Premesso in

FATTO

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_MAR - DEL-Reg.-SC_MAR - 0000209 - 30/10/2026 - 16:05

Con nota prot. 65611 del 29 settembre 2026, il Comune di Fermo ha trasmesso a questa Sezione, ai sensi dell'art. 5, comma 3 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica, d'ora innanzi anche TUSP), la delibera di Consiglio Comunale di Fermo n. 60 del 24 settembre 2026 e relativi allegati, avente ad oggetto "*Approvazione operazione di fusione per incorporazione della società Solgas S.p.a. in ASTEA Energia S.p.a. e del progetto di fusione. Provvedimenti*", acquisita agli atti della Sezione in data 30 settembre 2026, con prot. n. 3111. Detta istanza è stata successivamente integrata dal Comune in data 2 ottobre 2026 con ulteriore documentazione (rif. prot. Comune di Fermo n. 66454 de 2 ottobre 2026) acquisita, nella stessa data, agli atti della Sezione con prot. n. 3129;

L'istanza presentata dal Comune di Fermo risulta quindi corredata dalla deliberazione consiliare n. 60 del 24 settembre 2026, dichiarata immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134 del TUEL e che riporta i pareri espressi ai sensi dell'art. 49 del TUEL nonché il visto di conformità dell'azione amministrativa del Segretario generale, nonché dalla seguente ulteriore documentazione:

1. Allegato a), relazione dell'Organo amministrativo sul progetto di fusione per incorporazione della Solgas s.p.a. nella Astea Energia s.p.a., redatta ai sensi dell'art. 2501 - quinquies del codice civile;
2. allegato b), progetto di fusione per incorporazione tra la società Solgas s.p.a., incorporata e la Astea Energia s.p.a., incorporante;
3. allegato c), statuto della Astea Energia s.p.a. così come modificato dal progetto di fusione;
4. allegato d), schema di patti parasociali;
5. allegato e), proposta di emendamento ai patti parasociali;
6. parere tecnico-professionale sulla congruità del rapporto di concambio e sulla coerenza tecnico-economica e istituzionale della fusione per incorporazione di Solgas s.p.a. in Astea Energia s.p.a.;
7. parere favorevole dell'Organo di Revisione in merito alla proposta di deliberazione di Consiglio comunale n. 64 del 31/08/2026, con oggetto: "*Approvazione operazione di fusione per incorporazione della società Solgas s.p.a. in Astea Energia s.p.a. e del progetto di fusione. provvedimenti*".

In particolare, con la succitata deliberazione (delibera C.C. di Fermo n. 60 del 24 settembre 2026, d'ora innanzi anche d.C.C. n. 60/2026) l'Amministrazione comunale di Fermo ha disposto:

"di richiamare (…) le motivazioni alla base del progetto di fusione come ampliamente argomentate nella relazione dell'Organo amministrativo sul progetto di fusione per incorporazione della Solgas s.p.a. nella Astea Energia s.p.a. redatta ai sensi dell'art. 2501 - quinquies del codice civile, allegata sub a) alla presente deliberazione (…)";

di prendere atto del parere tecnico-professionale sulla congruità del rapporto di concambio proposto per la fusione per incorporazione di Solgas s.p.a. in Astea Energia s.p.a. a firma del dott. Andrea Dall'Osso, acquisito via mail in data 26.08.2026, depositato al fascicolo istruttorio;

di approvare il progetto di fusione per incorporazione tra la società Solgas S.p.a., incorporata e la Astea Energia S.p.A., incorporante, allegato sub b) al presente provvedimento a costituirne parte integrante e sostanziale;

di approvare lo statuto della Astea Energia S.P.A. così come modificato dal progetto di fusione, allegato sub c) al presente provvedimento a costituirne parte integrante e sostanziale;

di approvare lo schema di patti parasociali, allegato sub d) al presente provvedimento a costituirne parte integrante e sostanziale, così come modificato per effetto dell'emendamento presentato dal Sindaco e dall'Assessora Luciani ed approvato dal Consiglio ed autorizzare il Sindaco alla sottoscrizione degli stessi contestualmente all'atto di fusione lasciando facoltà di apportare modifiche migliorative laddove ritenute necessarie (…);

di autorizzare sin da ora il Sindaco a rinunciare ai termini del deposito di cui all'art. 2501-septies c.c. qualora si rendesse necessario per il buon esito dell'operazione da concludere nei tempi programmati;

di autorizzare il Sindaco a esprimere il voto favorevole nelle sedi di assemblee straordinarie, nelle quali sarà approvata l'operazione di fusione in oggetto, ferma restando la modifica dello statuto della Astea Energia S.P.A. incorporante come approvato al punto 5) del presente dispositivo;

di autorizzare sin da ora il Sindaco, ad apportare in sede di assemblee eventuali modificazioni al progetto di fusione che non incidano sui diritti dei soci o dei terzi ed

eventuali modifiche ed integrazioni non sostanziali e/o non peggiorative rispetto alle condizioni di cui al presente atto, necessarie per meglio soddisfare ed attuare gli obiettivi di interesse pubblico sopra rappresentati;

di autorizzare sin da ora il Sindaco ad effettuare ogni ulteriore incombenza necessaria per l'esecuzione del presente deliberato, inclusa la sottoscrizione degli atti necessari e correlati;

di prendere atto che, a seguito della fusione, la partecipazione del Comune di Fermo in Astea Energia SpA sarà costituita da n. 7391 azioni dal valore nominale di un euro (pari al 5,00%), come indicato nel paragrafo 3 del progetto di fusione;

di trasmettere la presente deliberazione all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM);

per le ragioni in premessa indicate, richiamata la citata deliberazione della Corte dei Conti sezione regionale di controllo delle Marche n. 162/2025/PASP, di trasmettere copia della presente deliberazione alla Corte dei Conti sezione regionale di controllo delle Marche per le valutazioni di propria competenza ex art. 5 del TUSP (…);

di dare atto, ai sensi e per gli effetti di cui al D.Lgs. n. 175/2016 art. 5 c. 2 della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con il presente provvedimento con le norme dei trattati europei e, in particolare, con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese (…)";

Considerato in

Comune dDEL 29-

DIRITTO

1. Quadro normativo e considerazioni preliminari

Nel citare la precedente deliberazione n. 162/2025/PASP, assunta da questa Sezione regionale di controllo in esito ad una istanza, formulata ex art. 5 del TUSP, dal Comune di Porto San Giorgio, per una del tutto analoga operazione di fusione per incorporazione di un organismo partecipato nella medesima società ASTEA Energia s.p.a., il Consiglio Comunale di Fermo ha espressamente disposto, ancorché solo "*prudenzialmente*", la trasmissione del proprio atto n. 60 del 24 settembre 2026, concernente "*il progetto di fusione per incorporazione tra la società Solgas S.p.a., incorporata e la Astea Energia S.p.a*", alla Corte dei conti, Sezione regionale di Controllo per le Marche, ai fini dell'acquisizione del parere di cui all'art. 5, commi 3 e 4 , del d.lgs. 175/2016.

Vengono, quindi, in rilievo le disposizioni di cui all'art. 5 TUSP, commi 3 e 4, secondo cui, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 11 della legge 5 agosto 2022: "**3**. *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*. **4.** *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*".

Le funzioni attribuite alla Corte dei conti dalla succitata normativa sono state oggetto di analisi da parte delle Sezioni riunite in sede di controllo (deliberazione n. 16/SSRRCO/QMIG/2022), 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".

Tale inquadramento si pone in linea con le più ampie finalità sottese all'intera disciplina del "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (d.lgs. n. 175/2016), nato – in coerenza con i più ampi obiettivi di c.d. spending review (cfr. Corte Cost. sentenza n. 194 del 2020) - per ricondurre entro parametri di efficienza ed economicità il ricorso da parte delle pubbliche amministrazioni allo strumento societario, contrastando l'aumento ingiustificato del ricorso alle partecipazioni pubbliche, rilevatosi sovente fonte di inefficienze gestionali gravanti, in ultima analisi, sui bilanci degli enti partecipanti.

Tanto premesso, il Collegio è chiamato, preliminarmente, a verificare se l'operazione societaria oggetto della deliberazione consiliare n. 60/2026 - fusione per incorporazione tra la società Solgas s.p.a., incorporata, e la Astea Energia s.p.a., incorporante - rientri o meno nel perimetro applicativo dell'esame rimesso alla Corte dei conti dall'art. 5, commi 3 e 4, TUSP.

Il comma 3 di detto articolo dispone infatti, testualmente, la trasmissione alla Corte dei conti – ai fini dello svolgimento della particolare funzione di controllo ivi prevista – del solo "atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta". Di contro, la disposizione non fa espresso riferimento alle ulteriori vicende suscettibili di interessare le partecipazioni societarie (anche pubbliche), con effetti talvolta di minore intensità (ad es. la modifica della denominazione sociale), talvolta di maggiore intensità, come quelle incidenti su elementi del contratto societario (quali sono le modifiche all'oggetto sociale o al capitale), ovvero implicanti una revisione del complessivo assetto organizzativo dell'impresa e talvolta incidenti sulla sua stessa soggettività giuridica dell'organismo (c.d. "operazioni straordinarie"), quali le operazioni di trasformazione, fusione e scissione.

Nel caso di specie, l'operazione oggetto dell'istanza presentata dal Comune di Fermo consiste nella fusione per incorporazione di due organismi societari. Come noto, la fusione consiste nell'unificazione, di due o più società, in un solo organismo societario. Tale operazione straordinaria può realizzarsi mediante la costituzione di una nuova società, che prende il posto delle società che si fondono (fusione in senso stretto), ovvero mediante l'incorporazione di una o più società in altra società preesistente (fusione per incorporazione). Secondo la ricostruzione prevalente in

dottrina, la suddetta operazione si risolve in un fenomeno di successione a titolo universale, in forza della quale si verifica il subingresso della nuova società risultante dalla fusione (o dell'incorporante) in tutti i rapporti facenti capo alle società partecipanti (o all'incorporata). Tanto si ricava dall'art. 2504 bis del Codice civile, rubricato "Effetti della fusione", in base al quale "la società che risulta dalla fusione o quella incorporante assumono i diritti e gli obblighi delle società partecipanti alla fusione, proseguendo in tutti i loro rapporti, anche processuali, anteriori alla fusione".

La riconducibilità o meno della fusione e, più in generale, delle c.d. operazioni societarie straordinarie nel perimetro applicativo dell'art. 5, commi 3 e 4, del TUSP ha formato oggetto di specifico esame da parte dalle Sezioni riunite in sede di controllo nella deliberazione n. 19/2022/QMIG. In tale delibera, è stato rilevato che: - "l'art. 5 del d.lgs. n. 175 del 2016 enuncia puntualmente le tipologie di atti che devono essere trasmessi all'esame della Corte dei conti, vale a dire quelli aventi ad oggetto la «costituzione di una società a partecipazione pubblica» (incluse quelle miste pubblico-privato, disciplinate dal successivo art. 17) e di «acquisto di partecipazioni, anche indirette» da parte di Amministrazioni pubbliche", specificando che "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 T.U.S.P." - il tratto comune delle c.d. operazioni societarie straordinarie, capaci di determinare una revisione del complessivo assetto organizzativo dell'impresa e nelle quali rientrano le operazioni di trasformazione, scissione e fusione, è "la circostanza di essere deliberate dall'ente pubblico successivamente all'assunzione della posizione di socio". Al contrario, "l'art. 5, comma 3, TUSP ha limitato, letteralmente, il proprio ambito oggettivo di applicazione 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", - pertanto, "l'assunzione della qualità di socio segna, (…) 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 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". Con particolare riferimento all'operazione straordinaria della fusione per incorporazione, nella citata deliberazione 19/2022/QMIG è stato evidenziato che la stessa "realizza una successione a titolo universale e produce gli effetti, tra loro interdipendenti, dell'estinzione della società incorporata e della contestuale sostituzione a questa, nella titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi, anche processuali, della società incorporante, che rappresenta il nuovo centro di imputazione dei rapporti giuridici in precedenza riguardanti i soggetti incorporati". In tale quadro si realizza una parziale diversità degli effetti che la fusione determina nei confronti dei soci della incorporante e della incorporata. Infatti, come evidenziato dalle Sezioni riunite, per i soci della società incorporante "non vi è alcuna modifica sostanziale della partecipazione che possa essere assimilabile all'acquisizione di nuove azioni; ciò in quanto la società incorporante permane come soggetto giuridico immutato, in esito alla fusione"; per quelli delle società incorporate, invece, all'annullamento dei titoli di partecipazione nelle società incorporate si accompagna "la contestuale assegnazione di quote dell'incorporante, sulla base del rapporto di concambio". Peraltro, pur a fronte di tale diversità di effetti, le Sezioni riunite hanno evidenziato come, per entrambe le categorie di soci (soci della incorporante e soci della incorporata), la fusione si pone come operazione unitaria, osservando che la "successione sul piano giuridico-formale è affiancata, sul piano economico-sostanziale, da una continuazione dell'originaria impresa e della sottostante organizzazione aziendale". Da qui l'affermazione secondo cui "l'operazione nella prospettiva dei soci (anche delle incorporate), da un punto di vista sostanziale, si atteggia a continuazione del contratto sociale, sebbene l'attuazione prosegua in un "altro involucro formale" e con una differente organizzazione. Sotto il profilo economico-finanziario, infatti, per i soci delle incorporate l'operazione di fusione avviene in condizioni di sostanziale neutralità, attraverso la definizione del rapporto di concambio, ossia della proporzione matematica fra la partecipazione del socio nella società incorporata e quella assegnata nella società incorporante (cfr. Cass. civ., sez. I, n. 7920/2020; sez. I, n. 15025/2016). Sulla scorta di tali considerazioni, nella

deliberazione 19/2022/QMIG le Sezioni riunite hanno ritenuto che "appare da escludere l'operazione di fusione per incorporazione, sia per gli enti soci dell'incorporante che per quelli dell'incorporata, dal campo di applicazione della rinnovata funzione assegnata alla Corte dei conti dall'art. 5, commi 3 e 4, TUSP, in quanto tale vicenda non risulta equiparabile né alla costituzione di una società né all'acquisto di una nuova partecipazione in società già esistente". I principi sanciti dalle Sezioni riunite di questa Corte risultano, tra l'altro, confermati – nella loro impostazione assiologica - da recenti pronunce della giurisprudenza civilistica, secondo cui, ai sensi dell'art. 2504-bis c.c., la fusione per incorporazione, pur determinando l'estinzione della società incorporata, conduce sostanzialmente ad una "integrazione reciproca delle società partecipanti alla fusione", atteso che la peculiarità dell'operazione di fusione risiede "nella prosecuzione dei soci nell'attività d'impresa mediante una diversa struttura organizzativa, una volta, evidentemente, venuto meno l'interesse, l'utilità o la possibilità di perseguirla con la società dapprima partecipata" (cfr. Cass., SS.UU., n. 21970/2021 e Cassazione civile sez. I, 18 maggio 2023, n. 13685). Peraltro, nel definire come sopra il perimetro applicativo dell'art. 5, commi 3 e 4, del TUSP, le Sezioni riunite hanno al contempo evidenziato come le operazioni straordinarie ben possono essere oggetto di analisi, sia nella loro fase di programmazione, sia in quella della successiva attuazione, nell'ambito delle ulteriori verifiche che l'ordinamento affida alla Corte dei conti, tra cui in particolare quelle condotte sui piani di razionalizzazione societaria ai sensi dell'art. 20 TUSP, il quale "viene ad assumere una valenza generale di verifica della corretta programmazione, prima, e gestione, dopo, degli interventi in materia societaria da parte del socio pubblico".

Alla luce di quanto sopra illustrato e in conformità ai principi sanciti in sede nomofilattica dalle Sezioni Riunite di questa Corte, deve pertanto concludersi che l'operazione di fusione per incorporazione di cui alla d.C.C. n. 60/2026 del Comune di Fermo non sia assoggettata al previo parere della Corte dei conti ai sensi dell'art. 5, co. 3 TUSP.

Nondimeno, la Sezione rammenta all'Amministrazione la necessità di monitorare e (ri)valutare nel tempo, anche nel mutato assetto che verrà a determinarsi a seguito della esecuzione della operazione di fusione *de quo*, l'effettiva persistenza

della funzionalità della propria partecipazione al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, in conformità al vincolo di scopo richiesto dall'art. 4 TUSP; aspetto, questo, che potrà essere oggetto di successiva verifica da parte della Sezione, nell'ambito dei successivi cicli di controllo svolti ai sensi dell'art. 20 TUSP (*cfr.* deliberazione Sezione regionale di controllo per le Marche n. 162/2025/PASP).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche, nei limiti della documentazione ricevuta, dichiara il non luogo a provvedere, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 4 del d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, in ordine alla deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Fermo n. 60 del 24 settembre 2026, avente ad oggetto "*Approvazione operazione di fusione per incorporazione della società Solgas S.p.a. in ASTEA Energia S.p.a. e del progetto di fusione. Provvedimenti*".

La presente deliberazione dovrà essere trasmessa, a cura della Segreteria, all'Amministrazione comunale ai sensi dell'art. 5 comma 4 del d.lgs. n. 175/2016.

La presente pronuncia dovrà, altresì, essere pubblicata sul sito *Internet* istituzionale dell'Amministrazione comunale ai sensi dell'art. 5 comma 4 del d.lgs. n. 175/2016.

Così deliberato nella camera di consiglio del 28 ottobre 2026.

Il Magistrato relatore
Marco Mazzocco
f.to digitalmente

Il Presidente
Carmela Mirabella
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 30 ottobre 2026.

Il Direttore della Segreteria
Barbara Mecozzi
f.to digitalmente